

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

COMPTE RENDU INTÉGRAL

42^e SÉANCE

Séance du mardi 5 décembre 1989

SOMMAIRE

PRÉSIDENTCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 4375).
2. **Loi de finances pour 1990.** - Suite de la discussion d'un projet de loi.

Intérieur (p. 4375)

MM. Paul Girod, rapporteur spécial de la commission des finances (administration centrale et sécurité); Pierre Joxe, ministre de l'intérieur; Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales; Bernard Pellarin, rapporteur spécial de la commission des finances (administration territoriale, collectivités locales et décentralisation); Bernard Laurent, rapporteur pour avis de la commission des lois (décentralisation); Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois (police et sécurité); Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis de la commission des lois (sécurité civile); Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.

Suspension et reprise de la séance (p. 4393)

PRÉSIDENTCE DE M. ETIENNE DAILLY

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 4393)

MM. André Rouvière, Daniel Hoëffel, Jean Puech, Josselin de Rohan, Mme Paulette Fost, MM. Paul Girod, René Régnauld, Marcel Rudloff.

M. le ministre.

MM. François Trucy, Jacques Oudin, Henri Collard, Paul Loridant, Yves Goussebaire-Dupin, Emmanuel Hamel, Raymond Bouvier.

MM. le ministre, le secrétaire d'Etat.

MM. le président, Christian Poncelet, président de la commission des finances.

Crédits du titre III (p. 4422)

M. Ivan Renard, Mme Paulette Fost.

Rejet des crédits.

Crédits du titre IV (p. 4423)

Amendement n° II-34 de M. Raymond Bouvier. - MM. Raymond Bouvier, le rapporteur spécial, le secrétaire d'Etat. - Retrait.

Rejet des crédits.

Crédits des titres V et VI. - Rejet (p. 4424)

3. **Décisions du Conseil constitutionnel** (p. 4424).

Suspension et reprise de la séance (p. 4424)

4. **Loi de finances pour 1990.** - Suite de la discussion d'un projet de loi.

Culture, communication, grands travaux
et Bicentenaire

COMMUNICATION (p. 4424)

M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire; Mme Catherine Tasca, ministre délégué auprès du ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire, chargé de la communication; MM. Jean Cluzel, rapporteur spécial de la commission des finances; Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles; François Autain, Daniel Millaud, Pierre Croze, Ivan Renard, Gérard Delfau, Jean Arthuis, Jacques Carat.

Mme le ministre délégué, MM. Gérard Delfau, Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles.

CULTURE ET COMMUNICATION (p. 4443)

Crédits du titre III (p. 4443)

MM. Daniel Hoëffel, le rapporteur pour avis, Gérard Delfau.

Le vote sur les crédits est réservé.

Crédits des titres IV à VI. - Vote réservé (p. 4444)

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - *Services généraux* (p. 4444)

Crédits des titres III à VI. - Vote réservé

Ligne 49 de l'état E (p. 4445)

M. Daniel Hoëffel.

Adoption de la ligne 49 par scrutin public.

Ligne 50 de l'état E. - Adoption (p. 4448)

Article 57. - Adoption (p. 4448)

MM. le président, le rapporteur spécial.

5. **Dépôt de rapports** (p. 4448).

6. **Ordre du jour** (p. 4448).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

La séance est ouverte à dix heures dix.

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 1990

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 1990, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. [Nos 58 et 59 (1989-1990).]

Intérieur

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de l'intérieur.

En accord avec le Gouvernement, la parole est à M. Paul Girod rapporteur spécial.

M. Paul Girod, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (Administration centrale et sécurité). Monsieur le ministre, je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir autorisé à intervenir avant vous dans ce débat, pour les raisons que vous connaissez.

Au moment où j'aborde pour la première fois le rapport spécial du projet de budget du ministère de l'intérieur, j'aimerais avoir une pensée pour notre excellent collègue M. Raybaud, qui ne s'est pas représenté aux dernières élections sénatoriales et qui, pendant près de vingt ans, a été le rapporteur spécial de ce projet de budget.

Je voudrais aussi avoir une pensée pour les vingt policiers décédés depuis le mois de janvier, dont deux lors d'une opération et dix-huit en service, et pour les trente-deux personnels de la sécurité civile, dont cinq du groupement aérien, un démineur et vingt-six pompiers, qui, eux aussi, ont sacrifié leur vie, depuis le début de l'année, à la sécurité de nos concitoyens.

Monsieur le ministre, je rapporterai le projet de budget du ministère de l'intérieur s'agissant de l'administration centrale, de la sécurité civile, de la police nationale, des élections et des services communs.

Pour juger un tel projet de budget, si important par son volume et fondamental quant au rôle que représentent les missions en question pour notre pays, il faut décomposer le raisonnement en plusieurs étapes. Il importe, en effet, tout d'abord, de juger de l'importance de ce projet de budget, par ailleurs, d'examiner la cohérence des choix opérés, ensuite, de réfléchir sur l'exercice en cours et son exécution et, enfin, éventuellement, avant un jugement d'ensemble, de discerner si des incertitudes existent quant à l'examen de ce projet de budget.

Le montant total des crédits destinés, dans le projet de budget du ministère de l'intérieur, à l'administration centrale, à la sécurité civile, à la police nationale, aux élections, aux services communs et à la recherche s'élève à 34,160 milliards de francs, soit l'un des grands budgets de l'Etat. L'augmentation est donc de 4,29 p. 100 par rapport à 1989. Encore faut-il savoir qu'il s'agit là d'un pourcentage théorique, puisque 500 millions de francs ont tout à fait naturellement disparu d'un budget à l'autre compte tenu des élections, l'année 1989 ayant été prévue, dès son début, comme une année électorale importante. Le taux de progression est donc, en réalité, à structures budgétaires constantes, de 6,03 p. 100, ce qui est remarquable, eu égard à l'ensemble des projets de budget actuellement soumis à la discussion du Parlement.

Les diverses actions - vous en trouverez le détail dans mon rapport écrit - progressent différemment les unes par rapport aux autres, celle qui progresse le plus étant celle de la police nationale - plus 0,7 p. 100, à structures constantes compte non tenu de l'imputation de 500 millions de francs relatifs aux élections - et celle qui augmente le moins étant évidemment celle des élections, suivie de celle des services communs.

Sur ce dernier point, encore convient-il de préciser qu'au sein du projet de budget du ministère de l'intérieur une modification de présentation rend pratiquement impossible, cette année, toute comparaison à structures constantes ; en effet, une grande partie des services communs, ainsi que l'a d'ailleurs souhaité le Parlement, est « éclatée » entre différentes autres actions.

J'examinerai les différentes actions une par une, dans l'ordre où elles sont présentées dans le projet de budget.

L'administration centrale enregistre une progression de 789 millions de francs. Cependant, sur cette dernière somme, 554 millions de francs sont une conséquence quasi automatique de l'évolution des prestations versées aux retraités du ministère de l'intérieur, cette évolution résultant, d'une part, de la progression des rémunérations de l'ensemble des personnels de la fonction publique, et, d'autre part, de l'intégration progressive d'un certain nombre de primes dans les pensions.

Bien entendu, l'évolution de l'effectif des retraités a également une incidence sur celle du volume des prestations.

S'agissant de la sécurité civile, point n'est besoin, surtout devant à nos collègues du Midi, de souligner la gravité de la situation de cette année, puisque 75 000 hectares de forêts sont partis en fumée, dont, pour la première fois, 20 000 hectares hors forêt méditerranéenne, ce qui prouve bien que les circonstances climatiques ont été déterminantes dans la catastrophe que nous avons connue. Je crois pouvoir dire qu'à part les difficultés du début - la « saison », si je puis dire, ayant démarré plus tôt que d'habitude - l'enchaînement technique des moyens de lutte s'est fait le moins mal possible.

A ces incendies gravissimes est venu s'ajouter le cyclone Hugo, qui a ravagé la Guadeloupe dans les conditions que nous savons.

Cela étant dit, j'observe que les dépenses ordinaires et les crédits de paiement pour le projet de budget de la sécurité civile n'augmentent que de 2,5 p. 100, s'établissant à 943 mil-

lions de francs ; cette progression ne porte d'ailleurs que sur des dépenses ordinaires ; en revanche, les autorisations de programme connaissent, quant à elles, une chute de 7 p. 100. Je reviendrai tout à l'heure sur ce point, car ce constat est en partie corrigé par le collectif qui vient d'être déposé devant le Parlement. Toutefois, il y aurait beaucoup à dire sur l'utilisation du collectif en la matière.

En ce qui concerne la police nationale, les crédits du titre III progressent de 5,6 p. 100. L'ensemble des dépenses ordinaires et des crédits de paiement augmentent de 6,5 p. 100. En revanche, nous devons constater une complète stagnation des autorisations de programme, à structures budgétaires constantes, puisque celles-ci ne s'accroissent que de 0,3 p. 100. Il y a là vraisemblablement matière à réflexion.

S'agissant des effectifs de la police nationale, une série de mesures a permis la création de 1 194 emplois. Cette création ne concerne en réalité que 269 fonctionnaires puisque 925 appelés supplémentaires sont destinés à occuper les postes de policier auxiliaire. Ce sont les policiers « à bandes vertes », que nous connaissons bien dans nos grandes villes et qui remplissent toute une série d'emplois - circulation et ilotage - pour lesquels ils sont d'ailleurs fortement appréciés du public.

Un certain nombre de transformations d'emploi aboutissent à la création de 144 emplois de personnel administratif gagés par la suppression de 144 emplois de personnel actif, ce qui vise notamment à renforcer les effectifs de la police scientifique et technique. En revanche, 102 emplois administratifs sont supprimés. L'effectif budgétaire total est donc de 123 935 policiers.

La qualification d'un certain nombre d'emplois est relevée. Enfin, une prime dite « d'agent de police judiciaire » correspondant à une formation complémentaire sera distribuée à la quasi-totalité des personnels en tenue. Un effort constant est donc fait depuis plusieurs années en faveur de la formation et de l'amélioration de la qualification des personnels. Il faut louer la volonté avec laquelle ces derniers s'y adonnent.

S'agissant des dépenses en capital, les observations sont moins favorables, puisque les autorisations de programme stagnent, même si les crédits de paiement augmentent de 35 p. 100. Mais il s'agit des derniers programmes de la loi de modernisation de la police de 1985, qui arrive maintenant à terme.

Après avoir très rapidement traité les trois grandes actions de l'administration centrale et de la sécurité ; permettez-moi de poser la question suivante : ce budget est-il ou non cohérent ? La commission des finances a apporté des réponses nuancées.

S'agissant de la police, par exemple, le projet de budget est cohérent, parce qu'il comporte, en particulier, une revalorisation permanente de la capacité opérationnelle des fonctionnaires compte tenu du développement de leur formation et parce qu'il s'agit de la poursuite sans à-coups du plan de modernisation de 1985.

Ce projet de budget n'est toutefois pas cohérent dans la mesure où, la mise en œuvre du plan de modernisation de la police arrivant à terme, on ne voit pas, pour l'instant, en tout cas dans cette présentation budgétaire, se profiler les axes d'une future loi de modernisation de la police, d'autant plus nécessaire que, parmi les actions prioritaires, la loi de modernisation de 1985 avait prévu un effort important pour les bâtiments de la police et que, là, quelques à-coups ont surgi en 1989.

Ce projet de budget est également cohérent en ce qui concerne l'amélioration de la formation des personnels. Si l'on aborde le problème des réformes envisagées pour améliorer le fonctionnement de la police.

Ces réformes sont au nombre de trois.

La première, c'est la territorialisation du commandement. Actuellement, vous le savez, un préfet a devant lui plusieurs interlocuteurs lorsqu'il s'agit d'interventions policières, alors qu'il n'en a qu'un dans le cas d'interventions de la gendarmerie nationale. Il est donc prévu, dans un certain nombre de secteurs, de regrouper les renseignements généraux, la police de l'air et des frontières et les polices urbaines dans une direction départementale unique, ce qui permettrait de simplifier les opérations de police dans les départements.

La deuxième réforme envisagée, c'est la déconcentration de la gestion des crédits, à l'échelon régional pour la région Midi-Pyrénées, à l'échelon départemental pour le Val-de-Marne et de manière plus globale pour les compagnies républicaines de sécurité.

Ce désir de simplification est probablement louable, mais - monsieur le ministre, croyez bien que je ne vous fais pas là un procès d'intention - nous avons trop connu de régionalisations des crédits qui aboutissent, après un certain temps, à la sollicitation des collectivités territoriales pour financer, s'agissant des dépenses en capital, un certain nombre d'actions que la puissance publique nationale a du mal à assumer.

Enfin, la troisième réforme concerne le statut global des fonctionnaires de police. Il y a lieu de s'interroger sur ce point. Selon certaines déclarations faites par M. le Premier ministre, cette réforme devait faire de la police un véritable laboratoire de la fonction publique future. Si l'on écoute un certain nombre de représentants des personnels de la police, il convient de se poser bien des questions, d'autant qu'ils se vantent quelquefois, d'ailleurs probablement à tort, d'avoir beaucoup d'influence sur les décisions du ministère de l'intérieur.

En effet, pour le ministre, il s'agit seulement de réduire le nombre des corps afin de s'y retrouver entre les enquêteurs, les inspecteurs, les personnels en tenue et les hauts fonctionnaires de police. Selon d'autres thèses, il s'agit de faire des réformes fondamentales prévoyant des corps uniques composés de sections d'encadrement, d'une part, et une école unique de formation, d'autre part.

Aussi peut-on s'interroger sur ce que sera ce fameux laboratoire de la fonction publique. Monsieur le ministre, vous avez mis en place un institut des hautes études de la sécurité intérieure. Pour l'instant, cet institut a tenu un colloque, d'ailleurs fort intéressant. Doit-il ou non être l'endroit où se mettra au point ce laboratoire ? Cela peut faire partie de nos interrogations.

En ce qui concerne la sécurité civile, il n'y a pas d'ambiguïté, le projet de budget n'est pas cohérent. Alors que la période d'activité d'une grande partie du parc aérien s'achève, apparemment, aucune décision d'orientation n'est prise. Or, le temps s'écoule et nous ne pourrions bientôt même plus commander de nouveaux Canadair puisque les chaînes de fabrication sont arrêtées au Canada et que d'autres pays devraient se joindre à nous pour passer des commandes groupées et relancer les chaînes. Le collectif répond d'une certaine manière à cette préoccupation, j'y reviendrai dans un instant.

Pour juger un budget, il faut aussi examiner la manière dont se déroule l'exercice en cours. Or, en dehors des dépenses courantes, un certain nombre de curiosités concernent les reports de dépenses en capital de 1988 sur 1989, puis des annulations de crédits portent sur ces mêmes reports en 1989.

Voilà un instant, je disais que l'on pouvait s'interroger sur la manière dont avait été suivi l'un des aspects de la loi de modernisation de la police de 1985 et que l'on notait un certain retard pour les bâtiments de la police.

En effet, les reports de 1988 sur 1989 portaient sur 500 millions de francs, dont l'essentiel était consacré à ce genre d'action. S'agissant des crédits de fonctionnement, on a noté le report de 44 p. 100 des crédits concernant l'informatique. Bien entendu, cela aboutit à des annulations de crédits en cours d'année. Même si certains ont été rétablis au titre du Bicentenaire, ce qui n'est pas tout à fait pareil, on peut constater avec regret des retards sur certains points.

Mais, direz-vous, le projet de loi de finances rectificative remédiera à tout cela. C'est vrai, et c'est même presque trop vrai. En effet, dans le collectif, un certain nombre de crédits pour les bâtiments sont rétablis, d'ailleurs dans des proportions fort importantes, puisque les ouvertures de crédits dépassent parfois les inscriptions budgétaires de départ, mais parfois avec des autorisations de programme non gagées par des crédits de paiement, ce qui veut dire qu'on engage en réalité une politique dont on n'a pas forcément les moyens. Voilà le premier aspect.

Le second aspect est plus particulier à la sécurité civile. Là, sont inscrits des crédits pour des politiques nouvelles fort importantes, ce qui n'est pas le rôle d'une loi de finances rectificative. Ainsi, en ce qui concerne le parc aérien, nous

voyons apparaître 80 millions de francs pour l'achat de matériels neufs, qui devraient normalement figurer dans la loi de finances initiale.

Par ailleurs, 100 millions de francs correspondent, avec une certaine exagération par rapport au rôle normal d'une loi de finances rectificative, à la prise en compte de matériels détruits ou d'une maintenance accrue.

Fait plus curieux encore, y figure, pour 25 millions de francs, la création d'une unité d'instruction de la sécurité civile dont on n'a vu l'ombre ni dans le budget pour 1989 ni dans le projet de budget pour 1990.

A cet égard, monsieur le ministre, même si nous pouvons nous réjouir avec vous de voir que la sécurité civile va s'enrichir d'un certain nombre de moyens d'intervention complémentaires, il y a là, pour le moins, une technique budgétaire dont vous n'êtes probablement pas le plus grand responsable, mais qui, à notre avis, est assez contestable.

Des incertitudes concernent certaines doctrines. Même si nous pouvons nous réjouir de voir les effectifs de la police augmenter, nous ne pouvons que constater que, dans nombre de villes, les commissariats sont insuffisamment pourvus.

Je sais bien que la corporation des policiers auxiliaires venant du contingent peut permettre de desserrer la pression dans un certain nombre de cas, mais il faut réfléchir sur la doctrine d'emploi de ces policiers auxiliaires.

Dans la gendarmerie, sont disséminés par unités ou par couples dans les brigades, alors que la doctrine de la police semble être de ne les mobiliser que par groupes de dix. Ainsi, ils ne peuvent être mis en place que dans des commissariats suffisamment importants pour qu'ils soient encadrés et, par conséquent, dans un nombre de villes probablement trop limité.

L'aspect des réformes est beaucoup plus grave sur le plan des incertitudes que sur celui des effectifs de la police dont je viens de parler.

Monsieur le ministre, sur ce point, les déclarations des différents membres du Gouvernement sont ou trop floues ou partiellement contradictoires. C'est l'une des raisons pour lesquelles la commission des finances s'est le plus fortement interrogée sur la possibilité d'accepter en l'état à la fois le budget et la politique qu'il recouvre.

Enfin, la commission des finances considère que les problèmes de sécurité civile sont insuffisamment cadrés dans l'instant et pour l'avenir.

C'est pourquoi, mes chers collègues, sachant que la sécurité est l'une des préoccupations essentielles de nos concitoyens, que la notion de sécurité est l'une de celles à laquelle notre société se raccroche avec le plus d'énergie, que la notion de lutte contre les dangers menaçant la sécurité fait maintenant l'objet d'une certaine compétition entre le domaine public - le pouvoir régalié - et le domaine privé - les sociétés de gardiennage avec tous les inconvénients que cela comporte - la commission des finances n'a pas voulu, malgré les incertitudes que j'ai évoquées, repousser le projet de budget du ministère de l'intérieur.

En effet, elle a jugé difficile de priver ceux qui exposent leur vie pour la sécurité de nos concitoyens de cette marque de solidarité du Parlement.

Toutefois, la commission des finances n'a pas trouvé non plus les éléments suffisants pour une approbation. Elle s'en remettra donc à la sagesse du Sénat. *(Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., 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. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, une obligation contraignant votre rapporteur spécial M. Girod à quitter provisoirement l'hémicycle, je lui répondrai en quelques mots sur certaines de ses observations, tout en le remerciant de ses appréciations positives ou négatives, qui sont toujours utiles et qui permettent de réfléchir.

Dans le cas précis de la sécurité civile, il est exact que des crédits importants sont inscrits au collectif. Cela est relativement justifié car il s'agit de mesures d'équipement qui correspondent en partie à des besoins imprévus, notamment en cas de destruction d'appareils.

Permettez-moi de citer deux chiffres : le budget de la direction de la sécurité civile augmentera, sans le collectif, de 5,8 p. 100 - ce n'est pas mal - et, avec le collectif, de près de 30 p. 100, ce qui est assez bien. Voilà pour les chiffres.

Quant à la méthode relative au collectif, qu'elle soit condamnable ou non est un débat de technique budgétaire, dans lequel je ne m'engagerai pas maintenant !

J'en arrive au plan de modernisation.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, s'est interrogé sur la prolongation de ce plan et a regretté de ne pas savoir quelle suite lui serait donnée. Je suis enchanté d'une telle constatation ! Cela vaut approbation d'une méthode qui avait pourtant été critiquée à l'époque. Aujourd'hui, on reconnaît qu'il est utile de faire des projections à l'aide de programmations pluriannuelles dans certains domaines. C'était le cas en 1985. Ce sera aussi le cas l'année prochaine. Par conséquent, ce budget est le dernier budget d'application du plan de modernisation voté en 1985. En 1990, je vous saisisrai de nouveau de propositions pluriannuelles.

Cette annualité - j'en arrive à mon propos général sur ce projet de budget - est déjà fortement tempérée par le fait qu'un budget s'étale en vérité sur deux ans : on le prépare pendant la première année, on l'exécute lors de la seconde. On le corrige en cours d'exécution.

Le budget pour 1989 se trouvait déjà largement engagé lorsque j'ai repris, en 1988, mes fonctions actuelles. En revanche, j'ai préparé plus complètement le projet de budget pour 1990. En cours d'année, nous sommes néanmoins conduits à opérer des ajustements compte tenu des problèmes de la fonction publique, en général, et de certains aspects plus particuliers auxquels vous avez fait allusion, je pense aux problèmes immobiliers.

Ce n'est pas une mauvaise chose. Au contraire, à partir du moment où une perspective pluriannuelle est clairement tracée dans certains domaines - c'est le cas pour la police nationale, cela commence à l'être pour la sécurité civile et l'objectif est déjà tracé pour les services publics en général, particulièrement pour les services du ministère de l'intérieur consacrés à l'administration territoriale - ces orientations à long terme justifient des adaptations budgétaires en cours d'année.

Je vais maintenant illustrer mon propos tout en répondant en partie à la question posée par M. Paul Girod, étant entendu que la partie relative aux collectivités locales sera traitée tout à l'heure par M. Baylet, votre ancien collègue, qui suit auprès de moi ces questions.

Que signifie, m'avez-vous demandé, un « laboratoire de modernisation des services publics » ? Cette réforme, qui apparaît déjà dans ce projet de budget, sera de plus en plus explicite dans les mois qui viennent. Elle sera encore plus marquée au mois de mai prochain, époque à laquelle, comme M. le Premier ministre en a pris l'engagement, un nouveau séminaire gouvernemental se tiendra sur les problèmes d'administration déconcentrée. C'est une vraie réforme de l'Etat qui est entreprise. Pour ce qui est du ressort du ministère de l'intérieur, elle porte en partie sur une rénovation de l'administration préfectorale.

Il s'agit de réformer l'Etat, non de revenir au principe de la centralisation ! Je ne sais pas pourquoi on me fait ce procès, qui s'effacera, je l'espère, avec le temps. Encore une fois, la décentralisation n'est pas en cause.

Les lois de décentralisation ont été votées - comme l'a rappelé récemment, à Lyon, M. le Président de la République au début du septennat précédent - par l'Assemblée nationale et le Sénat, qui leur ont consacré des mois de travail. Personne ne propose de les remettre en cause !

En revanche, la capacité d'action de l'Etat, aussi bien pour mettre en œuvre une politique de décentralisation que pour mettre en application des politiques nationales à travers le territoire, suppose un effort de déconcentration, surtout de projection des moyens de décision et d'exécution de l'Etat vers les collectivités territoriales, qui sont, en même temps, des circonscriptions administratives de l'Etat.

Cet effort de déconcentration n'a pas été véritablement entrepris. En tout cas, il n'a pas eu les conséquences souhaitées.

L'Etat central, qui est une nécessité fonctionnelle, doit d'autant plus se tourner vers l'administration territoriale que la décentralisation, qui est une nouveauté en France, a élargi les responsabilités des élus locaux.

Pour prendre un exemple concret, l'objectif que cherche à atteindre le Gouvernement est que le plus de décisions concernant à la fois une collectivité territoriale et l'Etat soient prises non pas à Paris, au ministère, mais dans les départements ou les régions.

Je propose même de nous orienter vers une inversion du principe d'organisation et de gestion administrative, principe traditionnel de notre droit public.

Alors qu'aujourd'hui la compétence de l'administration centrale - celle du ministre ou du directeur - est la règle, je souhaiterais que la compétence relève désormais du représentant du Gouvernement dans le département, le préfet, ou du représentant du Gouvernement dans la région, le préfet de région. Cela ne retirerait rien aux prérogatives du Gouvernement ni de chacun des ministres en particulier. En vérité, la compétence de l'administration centrale deviendrait non plus la règle, mais l'exception.

C'est possible. J'ai constaté, en effet, lors du séminaire organisé par M. le Premier ministre, réunissant une vingtaine de membres du Gouvernement en septembre dernier, qu'une telle orientation était acceptée, voire souhaitée par un nombre croissant de ministres. Ils se rendent compte, en effet, qu'il y va de leur intérêt d'accompagner le mouvement de décentralisation, qui est, alors que le mouvement de déconcentration est, lui, loin d'être acquis !

M. André Rouvière. Très bien !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. C'est l'une des raisons pour lesquelles vous constaterez dans le projet de budget que certaines actions de modernisation sont entreprises cette année pour l'administration centrale, en particulier - cela est peut-être symbolique - dans le domaine des transmissions et de l'informatique. Plus on veut déconcentrer le pouvoir de décision, plus on doit assurer des liaisons faciles entre les échelons déconcentrés du pouvoir, entre les préfectures et les sous-préfectures, d'une part, et l'administration centrale, d'autre part.

Un plan de modernisation des transmissions, qui sont au cœur des systèmes d'information du ministère, est en cours d'élaboration. Cette année, la revalorisation - même si elle reste insuffisante, certes - des crédits indemnitaires, le terme mis à la diminution du nombre des emplois dans ce service, qui en a trop souffert, et l'amélioration des conditions de gestion de ces crédits forment l'axe d'une politique que je veux poursuivre. Ce souci correspond au fait que la déconcentration de l'administration centrale est inséparable d'une perspective de modernisation de l'administration déconcentrée.

Je vais sans doute surprendre quelques-uns d'entre vous, mais la cohérence territoriale de l'Etat serait mieux assurée si l'on voulait bien réfléchir - je vais m'y employer - à l'actuelle organisation administrative du territoire.

Qu'on ne fasse pas de faux procès, les départements sont pour moi, comme pour tout le monde, je pense, un acquis. Ils correspondent à une carte administrative ancienne, pratiquement bicentenaire ; ils sont connus et reconnus par l'ensemble des citoyens. La question des régions, dont l'origine est beaucoup plus récente, peut éventuellement être examinée. Il n'existe aucun projet caché, aucun plan secret de réforme régionale dans les cartons du Gouvernement.

Voilà, clairement exposé, ce que j'avais à dire sur les départements et les régions. J'en viens maintenant aux arrondissements.

Il faut réexaminer la carte des arrondissements. En 1800, la France en comptait 402. En 1926, époque de la dernière grande réforme, il n'y en avait plus que 272. Aujourd'hui, on en dénombre 323. Je pourrais vous décrire l'histoire de cette évolution. Quelles en sont précisément les conséquences ?

Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et 1981, une quinzaine d'arrondissements ont été créés. Depuis cette date, trois autres l'ont été : Istres, Vierzon et Fontainebleau. Cela fait, au total, dix-huit arrondissements.

Aujourd'hui, les disparités démographiques entre arrondissements sont considérables : vingt-trois arrondissements comptent plus de 400 000 habitants ; en revanche, cinquante-deux d'entre eux ont moins de 50 000 habitants, quelques-uns ont même moins de 20 000 habitants.

Dans la région parisienne, la moyenne de population de chaque arrondissement est de 350 000 habitants, alors qu'un grand nombre de départements n'ont même pas 350 000 habitants.

Dans d'autres régions, essentiellement rurales, la moyenne des arrondissements est de 92 000 habitants ; c'est le cas dans la région Limousin. Dans deux départements alpins, cette moyenne est de 37 000 habitants.

Qu'est-ce qu'un arrondissement ?

Cela peut être un morceau de région parisienne comptant près d'un demi-million d'habitants. Cela peut être aussi un morceau de région rurale où il n'y a que quelques milliers d'habitants.

C'est sans doute à la lumière de cette réflexion que le gouvernement précédent a entrepris, en 1987, une expérience de jumelage, qui a conduit à associer dix-huit arrondissements deux par deux, confiés, dans ce cas-là, à un même sous-préfet. Ces expériences, certes justifiées, suscitent curieusement des réactions contradictoires, parfois des critiques très vives, voire très violentes, parfois, au contraire, une certaine acceptation, voire de l'indifférence.

Dans la perspective générale d'une nouvelle organisation territoriale, il faut engager une réflexion et sans doute réaménager la carte des arrondissements. Celle-ci ne doit pas être fondée uniquement sur un critère démographique, car l'Etat doit être présent dans les zones fragiles. Cette carte devrait également permettre une meilleure adéquation aux réalités socio-économiques. C'est l'une des réflexions que je vais également engager, car je considère que l'expérience de 1987 était intéressante. S'il me paraît tout à fait justifié de créer des arrondissements dans certaines zones où ils sont trop grands, il n'est pas interdit de les redécouper ou de les redensifier dans des zones où ils sont trop peu peuplés.

Une telle procédure a été employée au cours du XIX^e siècle ainsi qu'entre les deux guerres. Par conséquent, pourquoi serait-ce plus tabou aujourd'hui qu'il y a cinquante ou cent cinquante ans ?

D'autres mesures seront prises pour modifier les conditions de fonctionnement de l'administration déconcentrée.

Par exemple - c'est l'une des décisions prises par M. le Premier ministre voilà quelques semaines - la procédure de rétablissement des crédits sera déconcentrée pour faciliter, à l'échelon local, la réalisation d'opérations interministérielles.

De même, le décret de 1970 portant classification des investissements sera modifié dans le sens d'une plus grande déconcentration des crédits de toutes les administrations.

En outre, la procédure expérimentale des lettres de mission aux préfets sera généralisée pour que les préfets nommés dans les départements reçoivent systématiquement, à l'avenir, une lettre interministérielle destinée à clarifier les missions de l'Etat, et donc de son représentant, dans chaque département et dans chaque région.

De plus, le Premier ministre demande à chaque préfet de région d'élaborer, en liaison avec les préfets des départements, un plan de déconcentration des services extérieurs de l'Etat en fonction des principales priorités de la région.

Vous le voyez donc, tant dans les décisions déjà prises que dans les réflexions engagées, un mouvement se dessine dans l'organisation territoriale de l'administration déconcentrée de l'Etat, qui montre bien que, loin de remettre en cause la décentralisation, il s'agit pour nous, au contraire, d'adapter l'administration d'Etat aux nouvelles réalités qui sont apparues avec les lois de décentralisation.

La réforme de l'administration territoriale doit aussi s'accompagner d'un développement des garanties démocratiques permettant de mieux assurer la participation des citoyens à la vie publique.

Ainsi, la légitimité démocratique doit être indiscutable. Or l'urbanisation, la mobilité accrue d'une partie de la population, la multiplication des résidences secondaires et le développement de la multipropriété conduisent à des situations qui font que, dans certains cas, la réalité de l'expression locale devient problématique. Lorsque, dans une commune, il y a plus d'électeurs que d'habitants, cela ne pose-t-il pas une question sinon métaphysique, du moins de philosophie politique ?

M. Gérard Delfau. Tout à fait !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Lorsque, dans une commune, 20 p. 100 des cartes d'électeurs sont retournées à l'expéditeur avec la mention : « N'habite pas à l'adresse indiquée », cela ne remet-il pas en cause le principe même du régime représentatif ?

M. Guy Allouche. Sûrement !

M. Gérard Delfau. Tout à fait !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Lorsque, dans tel ou tel département, le résultat des élections en sièges contredit ce même résultat en voix de façon très large et parfois très durable,...

M. Josselin de Rohan. Il faut supprimer le peuple !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. ... n'y a-t-il pas un problème ? Il faut assurer une représentation du peuple qui corresponde à sa volonté telle qu'il l'a exprimée.

M. Gérard Delfau. Tout à fait !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Il ne faut certainement pas supprimer le peuple, comme l'a suggéré à mi-voix un de vos collègues facétieux. (*Sourires.*)

Lorsque, dans une commune ou dans un département, l'opposition locale représente plus du quart du corps électoral, voire près de la moitié, et qu'elle se trouve privée de tout droit réel à l'expression, n'y a-t-il pas une mise en cause du principe même du débat démocratique ?

Je ne fais pas de faux procès, je n'ai pas d'intention inavouable ; je veux simplement exposer ces problèmes pour que nous recherchions ensemble, au cours des débats qui vont s'ouvrir et se multiplier, des solutions.

Il est normal, dans un pays comme la France, où la décentralisation a apporté de telles modifications, à la vie locale, que tous ces problèmes soient posés clairement.

C'est ce que j'ai fait, il y a un an, en défendant le projet qui est devenu la loi de décembre 1988 sur les procédures de vote. On m'avait expliqué, à l'époque, que ce serait l'abomination, la désolation, que l'on empêcherait des centaines de milliers de gens de participer au scrutin. Or, la réalité l'a prouvé, la procédure de l'émargement n'a pas provoqué de troubles dans l'application de cette loi. En revanche - je ne nommerai personne - dans un certain nombre de lieux où les contestations électorales étaient nombreuses, il y en a eu un peu moins lors des dernières élections municipales.

Est-il normal que, dans les stations de sports d'hiver, par exemple, la majorité des électeurs soient des propriétaires, voire des multipropriétaires de studios et deviennent en réalité, alors qu'ils ne viennent que deux semaines par an, maîtres du pouvoir, sinon politique, du moins administratif local ?

Le droit public actuel n'a pas été conçu pour répondre à ce type de problèmes. Voilà pourquoi je pense qu'il faut les aborder tous, y compris, naturellement, celui des modes de scrutin.

Je sais bien que le principe d'égalité fait partie des principes constitutionnels. Mais ce principe est-il véritablement respecté lorsque, dans un même département, un canton comptant 800 habitants envoie un conseiller général à l'assemblée départementale au même titre que le canton qui compte 38 000 habitants ?

Quel que soit son intérêt théorique - et pratique - on peut se poser la question du bien-fondé du principe de la représentation de l'espace, ce concept nouveau dans notre édifice juridique, dont j'ai cherché vainement la trace dans tous les manuels d'histoire du droit et de philosophie du droit. En tout cas, j'indique que, nulle part, jusqu'à présent, aucun auteur, aucune jurisprudence, en France ou à l'étranger, n'a jamais développé autant que certains d'entre vous s'y emploient le concept irénique de la représentation de l'espace.

Je suis sûr que ces théoriciens vont naître - peut-être sont-ils déjà nés - et qu'ils vont donc s'exprimer.

M. Jacques Oudin. Les théories évoluent !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. En attendant, j'en reste à une vieille idée, celle de la représentation populaire, celle de la représentation des citoyens, celle de l'égalité du

suffrage, celle du régime représentatif. Cette vieille idée, qui a commencé à se développer au XVIII^e siècle et qui a culminé en 1789, n'est pas complètement éculée et elle a encore quelque rôle à jouer dans nos institutions. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

D'autres questions seront également abordées, par exemple le statut de l'élu.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. A cet égard, de nombreuses études ont été produites, notamment par l'un de vos collègues, M. Debarge, à qui j'ai demandé de consulter un certain nombre de parlementaires, dont plusieurs membres du Sénat, pour que M. Baylet, secrétaire d'Etat aux collectivités territoriales, puisse vous présenter un projet de loi au printemps prochain.

M. Emmanuel Hamel. On pourra l'appeler la proposition « de Rohan » !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Ce projet, élaboré à partir de consultations, aboutira à un débat parlementaire ouvert, qui permettra à chacun de prendre ses responsabilités.

La question qui se pose est de savoir qui paiera. (*M. le président de la commission des finances opine.*)

Le statut des élus nationaux, des parlementaires, a relativement progressé depuis le représentant Baudin voilà un siècle et demi ! Aujourd'hui, il est arrivé à un degré non de perfection, mais de développement. En revanche, il n'en est pas de même pour le statut des élus locaux. Selon les options qui seront envisagées et que vous prendrez, le coût pour l'ensemble des collectivités territoriales, qui sera réparti entre elles, se chiffrera à un nombre indéterminé de milliards de francs. Il est donc juste que ce débat soit totalement public.

Dans le domaine de la législation territoriale, je voudrais vous entretenir un instant des mesures importantes que j'ai obtenues du Premier ministre en ce qui concerne la rénovation de l'administration préfectorale.

Si l'on admet que l'ensemble de ces questions, largement renouvelées par les lois de décentralisation et qui doivent l'être encore par les mesures que j'ai évoquées devant vous, sont importantes, on est bien obligé de constater que l'administration territoriale, telle que le ministre de l'intérieur l'exerce à travers les préfetures et les sous-préfetures, a été fortement secouée. Elle a besoin, aujourd'hui, d'une perspective et d'un programme.

Par exemple, depuis quelques années, les services des préfetures ont été chargés de mettre en œuvre la décentralisation. Quel travail ! Ces services ont été en partie - c'est le cas de le dire - partagés avec les conseils généraux. Ils ont été invités à mettre en œuvre des politiques nouvelles, par exemple le revenu minimum d'insertion.

Le service public est de plus en plus exigeant et, paradoxalement, pendant cette période, les services des préfetures ont subi une ponction en personnel, qui a pu atteindre 1,5 p. 100 par an. Cette année, pour la première fois, j'ai obtenu l'abolition de cette réduction.

Des « dégels » d'emplois, c'est-à-dire l'autorisation de pourvoir des postes demeurés vacants, me permettront de montrer clairement aux personnels des préfetures, qui ont beaucoup participé à l'évolution de l'administration territoriale, qui ont beaucoup donné et qui, aujourd'hui, se trouvent souvent en grande difficulté pour remplir les missions de service public qui leur sont confiées, que la période de diminution des effectifs est terminée pour eux et que nous nous dirigeons, au contraire, vers un « recalibrage » quantitatif et qualitatif.

Des promotions qui étaient pratiquement gelées seront rendues possibles dès l'année prochaine et, plus rapidement encore, nous allons améliorer le déroulement de carrière des agents des catégories B, C et D, et offrir des perspectives nouvelles aux fonctionnaires de catégorie A.

Il s'agit là d'éléments très concrets ! J'ai ainsi obtenu la création de 631 emplois d'avancement et la modification de la structure des carrières des catégories C et D. Nous avons aussi créé des emplois exceptionnels qui devraient permettre 200 promotions.

J'ai également obtenu des mesures dans le domaine indemnitaire. En effet, le projet de budget tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale prévoit des mesures indemnitaires pour 10 millions de francs ; elles vont être majorées de 13 millions de francs, soit un total de 23 millions de francs.

Nous pourrions ainsi assurer une certaine équité entre les préfetures. Celles-ci ont, en effet, hérité de régimes anciens où le système était tel que, après la mise en œuvre de la loi de 1985, l'écart indemnitaire variait dans un rapport - c'est à peine croyable ! - de 1 à 144. Dans certains endroits, il n'y avait pratiquement aucune indemnité alors que, dans d'autres, les indemnités représentaient une proportion très importante du traitement.

L'ensemble de ces mesures constituent, si l'on y ajoute l'augmentation des crédits de formation pour la deuxième année consécutive, une orientation nouvelle.

Certains ont dit que c'était mon côté jacobin et centralisateur qui se manifestait. Nous sommes en plein paradoxe ! Quand je veux améliorer les conditions de fonctionnement des préfetures et des sous-préfetures, quand je veux améliorer les conditions de travail et de rémunération des personnels de préfecture et de sous-préfecture, je fais de la déconcentration destinée à accompagner la décentralisation ! Ce n'est pas de la concentration, ce n'est pas de la centralisation ! Il s'agit de donner au représentant du Gouvernement dans le département ou dans la région les moyens de mieux jouer son rôle d'agent déconcentré du pouvoir.

La modernisation des services, l'amélioration des conditions d'accueil des usagers, la motivation des personnels - en particulier par la formation - la délégation de crédits, grâce à un fonds de modernisation qui sera doté de 26 millions de francs, pour que, dans les conditions qu'ils auront eux-mêmes élaborées en collaboration avec leur personnel, les préfets puissent entreprendre la modernisation de leur préfecture, toutes ces mesures vont intéresser vingt préfetures dès l'année prochaine et doivent s'inscrire dans une perspective de rénovation en cinq ans de l'ensemble des préfetures.

C'est, effectivement, une opération de déconcentration. Ces orientations constituent un accompagnement de la décentralisation par une déconcentration qui n'existait pas encore.

Je voudrais maintenant évoquer quelques autres problèmes liés à l'évolution européenne et à la sécurité, puis je laisserai M. Baylet aborder les problèmes relatifs aux collectivités territoriales.

Nombre d'entre vous m'ont parlé, à plusieurs reprises, de Schengen ; en fait, ce n'est qu'un aspect d'une politique de coopération européenne extrêmement problématique.

De toute façon, la criminalité organisée, qui se développe sans souci des frontières, impose une défense organisée, en partie au-dessus des frontières, des services de sécurité, en particulier de ceux des pays démocratiques entre eux.

Le service de coopération technique international de police ou l'organisation Interpol, dont le nouveau siège vient d'être inauguré à Lyon, ne sont que des éléments d'un enchevêtrement de formes de coopération internationale qui existent dans le domaine de la sécurité.

Cet enchevêtrement tient au fait qu'il y a plusieurs instances de coopération. La coopération qui fait l'objet de la plus grande continuité, qui s'inscrit dans un projet politique plus vaste, c'est évidemment la coopération entre les douze pays de la Communauté économique européenne.

S'agissant des structures qui dépendent directement de mon ministère, par exemple le groupe dit « Trévi », qui réunit les ministres chargés de la sécurité, ou le groupe « immigration », qui réunit les ministres chargés de l'immigration, de très nombreux projets ou avant-projets de conventions sont à l'étude.

Il y a une discussion permanente entre les services des différents pays, en partie parce que les formes de coopération sont difficiles à établir entre les pays de l'Europe des Douze, pour ne parler que d'eux. En effet, ne sont identiques ni les systèmes d'organisation politico-administrative, ni les systèmes de droit pénal, de procédure ou d'organisation judiciaire - ils sont même parfois diamétralement opposés - ni les rapports traditionnels entre l'exécutif et le judiciaire, ni les relations entre les services de police et les services financiers, pour parler, par exemple, de la lutte contre la délinquance financière.

Cela explique que les réunions se multiplient, s'entrecroisent. Dans cet environnement, la présidence française de la Communauté économique européenne a, depuis six mois, essayé de faire avancer un certain nombre de plans ; je puis vous donner des exemples.

Ainsi, s'agissant du groupe intergouvernemental qui réunit les spécialistes de l'immigration, un projet devant servir de base de discussion commune a trait au franchissement des frontières extérieures des Etats membres. Il vise à définir les conditions d'entrée dans les Etats membres des étrangers qui s'y rendent pour de courts séjours - inférieurs à trois mois - et donc des modalités de lutte contre l'immigration clandestine, et à prévoir des principes homogènes pour le contrôle et la surveillance de ces frontières, ainsi qu'une harmonisation des conditions de délivrance des visas.

Si l'on parvient progressivement à élaborer et à définir des règles communes, c'est à la fois parce que le travail a été entrepris déjà depuis plusieurs années et parce qu'il y a une prise de conscience collective d'un phénomène dont j'ai déjà été amené à vous entretenir, à savoir l'accroissement considérable de la pression migratoire vers les pays riches et démocratiques de l'Europe.

Cet accroissement prend évidemment un caractère spectaculaire lorsqu'il s'agit - comme c'est le cas en République fédérale d'Allemagne - de migrations internes à l'Europe, par exemple d'Allemands de l'Est venant en Allemagne de l'Ouest, mais c'est aussi un phénomène beaucoup plus vaste de migration de pays pauvres et souvent peu démocratiques vers des pays riches et démocratiques.

C'est un phénomène durable, que les différents pays de l'Europe démocratique doivent aborder conjointement. Nous savons, en effet, qu'il ne va pas cesser du jour au lendemain ; au contraire, nous avons toutes les raisons de penser que nous y sommes confrontés pour des années, voire des lustres.

Autre aspect de cette problématique : un projet, qui est actuellement en cours d'adoption comme base de discussion commune aux Douze, concerne la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile. Il s'agit d'éviter les abus qui résultent de la présentation successive d'une demande formulée par une même personne auprès de différents Etats. Ces abus risquent d'être facilités, dans l'avenir, par la mise en œuvre du principe de libre circulation. Mais, autant on doit se prémunir contre une pression migratoire excessive et l'immigration clandestine déguisée en demande d'asile, autant on doit chercher à préserver la réalité du droit d'asile.

Toutefois, le problème se pose à nous d'une manière entièrement nouvelle : lorsque, voilà quinze ou vingt ans, la France recevait environ 3 000 demandes d'asile dans l'année et faisait droit à environ 1 500 de ces demandes, la procédure consistait à trier, parmi les 3 000 demandes, les 200, 300 ou 500 qui n'étaient pas justifiées. Je parle là de la France, mais je pourrais parler également de la R.F.A. ou d'autres pays.

Aujourd'hui, on doit traiter plusieurs dizaines de milliers de demandes d'asile - disons 50 000 - en sachant qu'environ 200 ou 300 d'entre elles sont justifiées.

Ce n'est pas du tout la même chose de traiter trois mille demandes d'asile pour en extraire le petit nombre qui n'est pas justifié que de traiter des dizaines de milliers de demandes pour en extraire celles qui sont effectivement des demandes d'asile politique et qui, elles, doivent être préservées au nom de la démocratie.

Ce problème se posant, en fait, dans tous les pays de l'Europe démocratique, il est normal qu'on en arrive à mener une réflexion sur des problèmes de droit qui provoquent de très graves difficultés et sur lesquels la discussion ne fait que commencer.

Il est bon que cette discussion soit rendue publique parce que nous avons à faire face à la fois à la problématique des pressions migratoires renouvelées et à celle de l'asile politique, qui, si elle est en partie renouvelée à l'égard de pays où la démocratie s'installe, risque cependant d'être éternelle.

C'est dans le même esprit qu'il faut aborder les négociations de Schengen, qui montrent à quel point, lorsqu'on approfondit les difficultés de ces processus d'intégration et de liberté de circulation au plan européen, ou se heurte à des problèmes complexes qui concernent des conditions techniques de contrôle à terme aussi importantes que les conditions juridiques, puisqu'on peut très bien imaginer que, dans quelques années, les titres d'identité normalisés sur le plan européen faciliteront considérablement les possibilités de contrôle dans des conditions entièrement renouvelées.

Dans ce domaine, la France ne fait pas mauvaise figure. C'est à elle qu'a été confiée la mission de conserver les archives de la police scientifique pour tous les pays d'Europe en matière de stupéfiants et d'explosifs.

S'agissant du droit d'asile, la France a la réputation d'un pays de démocratie et d'accueil, mais elle est aussi l'un des pays les plus confrontés aux problèmes migratoires. Comme nos conversations avec l'ensemble des pays de l'Europe démocratique le montrent bien et comme l'a récemment indiqué M. le Premier ministre, dans l'incapacité où nos sommes d'accueillir indéfiniment tous ceux qui, pour des raisons souvent justifiées, souhaitent tenter leur chance ailleurs, et dans l'obligation où nous sommes de préserver cependant les possibilités d'accueil et d'asile, nous devons réexaminer tous ces problèmes juridiques et institutionnels, ce qui conduit évidemment à des réflexions assez compliquées.

J'évoquerai brièvement les problèmes plus généraux des perspectives à long terme de la sécurité tels que j'ai essayé de les confier à un organisme dont vous aviez approuvé, l'année dernière, la création, à savoir l'institut des hautes études de sécurité intérieure.

Quand on voit, comme l'indiquait, tout à l'heure, M. Paul Girod, à quel point la demande de sécurité, en général, se développe dans les sociétés comme la nôtre - demande de sécurité face aux risques, face à la délinquance, face à la maladie, bref une demande de sécurité qui peut parfois paraître presque insatiable - on se rend compte à quel point cela suppose une réflexion à long terme.

Il est évident qu'une politique de sécurité ne peut se fonder uniquement sur un objectif quantitatif, accroissement des effectifs de police, amélioration des moyens de la police. La réflexion doit nous projeter dans le long terme pour prévoir l'évolution des risques. En effet, certains risques, hélas ! se sont beaucoup développés au cours des dernières années, qu'il s'agisse du terrorisme ou des risques induits directement ou indirectement par la drogue.

Ces phénomènes se posent, aujourd'hui, en des termes autres que voilà vingt ans ou même quarante ans. A voir l'évolution de ces risques depuis un certain temps, n'est-il pas utile de réfléchir aux conditions dans lesquelles ils sont susceptibles d'évoluer à l'avenir ?

On croit, aujourd'hui, que le problème de la drogue se pose avant tout en termes de trafics internationaux. C'est vrai, la plupart des substances toxiques qui sont sur le marché aujourd'hui, qu'il s'agisse de l'héroïne ou de la cocaïne, de leurs dérivés, de leurs composés ou des mixtures qui en sont issues, sont produites à partir de végétaux, les plantes opiacées, en provenance surtout d'Asie et, pour la cocaïne, d'Amérique latine.

On sait déjà que, dans une période indéterminée, dix ou vingt ans, peut-être moins, les substances toxiques produits par la chimie de synthèse feront que le problème des filières de la drogue ne sera plus un problème international mettant en jeu l'Amérique latine ou le Moyen-Orient.

Les substances toxiques pourront très bien être produites par des petits laboratoires qui se trouveront dans la banlieue de Paris ou de n'importe quelle ville.

Dès lors, toute cette problématique fondée sur les filières, les navires, les saisies, qui, aujourd'hui, mobilisent une partie importante des spécialistes de la lutte contre la drogue, sera complètement renouvelée.

Quelques chimistes, dotés d'équipements relativement simples, pourront fabriquer où ils le voudront, à proximité des lieux de consommation, des toxiques dont certains sont encore inconnus quant à leurs effets.

De la même façon, du fait de l'évolution des techniques, la fabrication de fausse monnaie, métallique ou de papier, sera complètement renouvelée par le biais des grandes fraudes informatiques que la monétique entraînera.

Aujourd'hui, les grands trafics financiers se font, pour partie, de façon quasi immatérielle, au travers de spécialistes qui, sans prendre le moindre risque physique, peuvent, par manipulations d'appareils électroniques, provoquer des mouvements et des glissements.

Il convient donc de spécialiser des personnels dans ces techniques, mais aussi de réfléchir, de se projeter dans l'avenir, ce que font d'ailleurs les organismes bancaires, qui

essaient de prévoir et de parer ces crimes. Les services de sécurité doivent en faire autant pour ce qui est de la délinquance et de la criminalité.

C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai été amené à créer l'institut des hautes études de sécurité intérieure. J'avais dit, à l'époque, qu'il était à l'image de l'institut des hautes études de la défense nationale. C'est vrai, mais le parallèle ne doit pas être poussé trop loin. En effet, l'institut des hautes études de la défense nationale a eu, en particulier, pour objet, et pour résultat, de rassembler des civils et des militaires afin qu'ils mènent une réflexion sur un thème communément accepté : la politique de défense nationale doit reposer sur l'analyse des menaces qui pèsent sur la France et des moyens qui sont mis en avant pour assurer sa sécurité.

En matière de sécurité intérieure, il n'y a pas, au départ, un tel consensus. Il n'y a pas une claire conscience de ce que sont les risques contre la sécurité intérieure. Il n'y a pas non plus une claire conscience de ce que sont les menaces qui ont longtemps été abordées en ordre dispersé.

Ainsi, la drogue est apparue comme une menace massive. Le terrorisme, le grand banditisme et la grande délinquance financière ont pris une dimension internationale.

En vérité, quand on y regarde de près, on s'aperçoit qu'entre ces différentes menaces contre la sécurité intérieure il existe des liens très étroits.

Le terrorisme se finance en partie sur la drogue dont le trafic ne peut se développer qu'à partir de la bonne maîtrise de certains circuits financiers. Les plus grandes menaces contre la sécurité intérieure d'un pays comme la France sont souvent très liées entre elles.

Toutefois, lorsqu'on observe ce qui harcèle la population, on s'aperçoit qu'il existe également un lien entre la petite délinquance et la très grande délinquance.

Une grande partie de la petite délinquance est provoquée par des personnes qui sont simplement à la recherche obstinée du moyen de se payer leur dose.

On se rend compte qu'il y a un lien entre les phénomènes les plus alarmants de notre société, qui ont une dimension internationale, et ceux qui sont les plus terre-à-terre et qui entraînent l'apparition et le développement d'une petite délinquance, qui est exaspérante et qui finit parfois par être dangereuse. Je citerai le développement du petit commerce de la drogue.

Tant de personnes se sentent mises en état d'insécurité alors que, dans leur grande majorité, les délits qui sont commis ne sont pas très graves. Par leur nombre et par le risque qu'ils font parfois courir, ils deviennent un risque collectif.

A l'observation de ces phénomènes, je pense que c'est par la conception d'une politique générale de sécurité intérieure et par l'élaboration d'une politique essayant de prévenir le développement de certains dangers qu'il faut agir.

J'ai cité quelques exemples en parlant des phénomènes de délinquance financière et des phénomènes que l'on peut prévoir à terme lorsque l'approvisionnement en drogue ne sera plus seulement international.

Tel est l'objet de la réflexion qui est confiée à l'institut des hautes études de sécurité intérieure. C'est sur cette base, mesdames, messieurs les sénateurs, que j'essaie de continuer de travailler.

Il est bien évident que, l'année prochaine - je réponds là à M. Paul Girod - vous serez saisi d'un nouveau programme. Toutefois, il s'agira non pas d'un plan de modernisation de la police - la police française dispose, en effet, aujourd'hui, de moyens relativement modernes ; elle est même souvent enviable à l'étranger - mais plutôt d'une loi d'orientation sur la sécurité intérieure qui devrait comprendre des orientations à long terme et un volet de programmation pluriannuelle pour les services de sécurité. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, en présentant devant votre assemblée le projet de budget des collectivités territoriales, je sais bien que la réforme de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement est au cœur de vos préoccupations.

M. Roger Chinaud, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Entre autres !

M. Paul Souffrin. Oh oui !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. C'est peu dire !

L'économie du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale a été largement modifiée par votre assemblée. Sur ce point, si j'estime, comme la grande majorité d'entre vous, qu'une réforme de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement paraît inévitable, j'ai toujours considéré - sur ce point, vous m'accorderez que mon discours n'a pas varié - que l'indexation à retenir en fin de compte doit permettre une évolution de la dotation qui soit liée avec celle de l'activité économique de notre pays.

J'ajouterai que 1990 sera une année favorable aux collectivités locales pour ce qui concerne l'évolution des concours financiers de l'Etat. C'est ce que tout le monde souhaite. Le projet de loi de finances initial établi sur la base d'une progression de 2,5 p. 100 de la D.G.F. prévoyait une progression de 5,98 p. 100 de ces concours, c'est-à-dire une évolution sensiblement supérieure à celle du produit intérieur brut, qui est de 5,05 p. 100, et de l'indice des prix, qui est de 2,5 p. 100.

Cette évolution tient notamment à la progression des dotations indexées sur la formation brute du capital fixe, c'est-à-dire la D.G.E., la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges, dont les ressources augmenteront de 6,40 p. 100.

En tout état de cause, il est clair que l'Etat continue à assurer une progression des dotations revenant aux collectivités territoriales bien supérieure aux normes de progression de ses propres dépenses.

Je souhaiterais maintenant développer la politique que M. Pierre Joxe vient d'aborder. Celle-ci repose sur l'analyse des mutations fondamentales que nos collectivités territoriales vivent à l'heure actuelle. Ces mutations ont plusieurs origines.

En premier lieu, la politique de décentralisation lancée en 1981 a profondément bouleversé le paysage politique et administratif de nos collectivités locales. Cette décentralisation, que tous s'accordent aujourd'hui à considérer comme irréversible, a notamment eu pour conséquence de transformer les structures, l'organisation et les moyens des collectivités locales, qui ont dû s'adapter, dans des délais relativement brefs, à leurs nouvelles missions et à leurs nouvelles responsabilités.

En deuxième lieu, l'intégration européenne n'est pas, vous le savez, sans incidence sur les collectivités territoriales.

A cet égard, je suis heureux, de constater que la prise de conscience, s'agissant des collectivités locales, de l'intégration européenne se généralise à l'heure actuelle. Pour ma part, je suis depuis longtemps convaincu de l'importance des enjeux en cours puisque, l'an passé, j'avais choisi de consacrer la totalité de mon intervention, devant le congrès de l'Association des maires de France, à ce thème.

Il est impératif que toutes nos collectivités locales soient pleinement conscientes du fait que les normes européennes en cours d'élaboration en matière de marchés publics risquent de modifier, de manière très significative, leur fonctionnement quotidien.

Par ailleurs - pour aborder la question sur un plan plus général - il est clair que le resserrement des liens économiques et l'accroissement de la concurrence ne manqueront pas de soulever la question de la compétitivité de nos structures territoriales face à celle de nos partenaires.

Une meilleure connaissance du droit européen sera indispensable, tant pour les agents de l'Etat que pour les gestionnaires locaux. A cet égard, je me réjouis des initiatives récentes du Gouvernement, telles que la volonté de prendre en compte le droit européen dans le cadre de l'entreprise de codification de notre droit qui vient d'être relancée par M. le Premier ministre.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. C'est bien la moindre des choses !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. En troisième lieu les collectivités locales sont confrontées à la diversification des exigences des citoyens.

Les élus locaux doivent, aujourd'hui, étendre de plus en plus la gamme de leurs actions pour répondre à l'attente de leurs électeurs, dans des domaines aussi différents que l'emploi, le logement social, les loisirs ou la culture. En témoigne la diversification croissante de leurs interlocuteurs qui peuvent être des administrations nationales ou européennes, des banques publiques ou privées, des syndicats professionnels, des organisations syndicales et, bien entendu, des entreprises.

Il est donc indispensable de réfléchir à l'adaptation des structures, des moyens d'action et des possibilités juridiques dont disposent les collectivités locales, afin de leur permettre de répondre, dans les meilleures conditions, à la difficulté et à la complexité croissante de leurs missions.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, la politique à mener s'oriente, me semble-t-il, autour de cinq axes : réformer la fiscalité locale, promouvoir le développement économique local, favoriser la coopération intercommunale, achever la construction de la fonction publique territoriale et, enfin, développer encore plus la démocratie locale.

M. Jacques Oudin. Il y a loin de la parole aux actes !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. La poursuite de la réforme de la fiscalité locale est un thème qui me tient particulièrement à cœur.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. A nous aussi !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Je ne reviendrai pas sur le fait - vous le savez ici mieux qu'ailleurs - que la fiscalité n'est pas satisfaisante. Nous savons tous que l'assiette des quatre principaux impôts locaux est contestée. Nous savons tous également que les bases actuellement utilisées ont vieilli et obligent l'Etat à prendre à sa charge une fraction croissante de ces impôts.

Dans ce domaine, dont les implications, tant pour les redevables et les bénéficiaires de l'impôt que pour l'Etat, sont particulièrement complexes, le Gouvernement a su se fixer un objectif clair : accroître la justice de notre système de fiscalité locale à l'égard des redevables et des collectivités locales.

S'agissant des redevables, il apparaît indispensable de retenir des éléments d'assiette permettant de prendre en compte la capacité contributive. C'est pour cette raison que, lors de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances, le Gouvernement a proposé un mécanisme de plafonnement, par rapport au revenu imposable, du montant de la taxe d'habitation due par chaque redevable et qu'il a accepté d'abaisser de 4,5 p. 100 à 4 p. 100 le plafonnement par rapport à la valeur ajoutée de la taxe professionnelle.

Par ailleurs, le Gouvernement a accepté un amendement prévoyant, à compter de 1991, l'institution d'un impôt départemental sur le revenu ayant vocation à se substituer à la fraction départementale de la taxe d'habitation.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. C'est bien léger !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. S'agissant des inégalités entre les collectivités locales, vous n'ignorez pas combien j'attache de l'importance au nécessaire renforcement de la péréquation des ressources fiscales des collectivités territoriales.

Je voudrais, d'abord, rappeler que notre action doit s'inscrire dans la politique de renouveau de l'aménagement du territoire souhaitée par MM. Roger Fauroux et Jacques Chérèque.

Si le débat doit être global, il n'en est pas moins complexe, compte tenu de la multiplicité des options qui pourront être retenues. Je n'en citerai que quelques-unes.

Premièrement, la péréquation peut s'effectuer dans un cadre national, régional ou départemental. Elle peut aussi s'appliquer au sein d'un groupement de communes.

Deuxièmement, la péréquation peut s'effectuer dans le cadre des dotations de l'Etat - D.G.F. - ou dans celui des mécanismes de prélèvement et de reversement.

Enfin, troisièmement, l'objectif de la péréquation peut, soit consister en une meilleure redistribution des ressources fiscales, soit être étendu au financement de politiques plus volontaristes telles que l'incitation au regroupement communal.

Vous allez être prochainement amenés, mesdames, messieurs les sénateurs, à examiner les amendements qui ont été adoptés sur ces points par l'Assemblée nationale.

Le deuxième objectif est le développement économique local, qui est l'un des axes fondamentaux de la politique économique menée par le Gouvernement.

Comme je l'ai déjà dit, les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Leur proximité de terrain leur permet d'apprécier infiniment mieux qu'au niveau national l'incidence en termes d'emplois, d'urbanisme ou d'équilibre social de la création ou de la disparition d'une entreprise.

Pour cette raison, j'ai soumis à votre assemblée, au mois d'octobre dernier, un projet de loi relatif à l'action des collectivités locales en faveur du développement économique local. Je regrette, sans y insister davantage, qu'elle n'ait pas cru devoir retenir des dispositions de ce projet qui répondent aux aspirations de nombreux élus locaux et qui, de surcroît, correspondent à la pratique actuelle de nombreuses collectivités locales. Si cette pratique place aujourd'hui les collectivités qui y recourent en marge de la légalité, elle n'en présente par moins un intérêt économique réel. C'est pourquoi je vous avais proposé, notamment par ce projet de loi, de les faire entrer dans la légalité.

Le troisième objectif est le renforcement de la coopération intercommunale, qui ne manquera pas - j'en suis certain - de retenir toute l'attention de la Haute Assemblée.

Si, en effet, comme j'ai pu le constater en discutant avec les uns et les autres ou à l'occasion des congrès de maires auxquels je participe, tout le monde s'accorde sur le principe de cette coopération, en revanche, les opinions sont largement divergentes sur la politique à mener dans ce domaine. De manière quelque peu schématique, je dirai qu'il existe trois courants de pensée.

Le premier regroupe les adversaires de toute politique volontariste : toute forme d'encouragement, notamment par la voie d'incitations financières, doit être repoussée, disent-ils, puisque la coopération intercommunale doit correspondre à des besoins objectifs et non au souci d'obtenir des subsides de l'Etat.

Le deuxième rassemble ceux qui considèrent, à l'inverse, que, compte tenu des rigidités des structures et des mentalités, la seule véritable solution est la coopération imposée par le pouvoir central.

Le troisième réunit ceux qui adoptent une position intermédiaire en excluant le regroupement autoritaire, mais en mettant en œuvre une politique résolument incitative en faveur du regroupement intercommunal.

C'est, bien entendu, cette dernière position, de sagesse, qui a la préférence du Gouvernement pour les raisons suivantes.

D'une part, il ne saurait être question de remettre en cause l'identité communale, qui constitue indéniablement l'une des richesses de notre pays. Par ailleurs, une politique de fusions autoritaires, en cristallisant les oppositions et les mécontentements, aboutirait à une coopération subie qui me paraît ne pouvoir qu'être vouée à l'échec.

D'autre part, nous ne préparerions pas sérieusement l'avenir de nos collectivités locales, notamment dans l'optique européenne, si nous nous contentions de laisser faire l'évolution spontanée de la coopération intercommunale.

La démarche retenue par le Gouvernement consiste, compte tenu de ces éléments, à dissocier l'analyse du milieu urbain de celle du milieu rural.

En milieu urbain, l'objectif de la coopération est de créer une structure correspondant à la dimension de l'agglomération et à un bassin de solidarité, que l'on appelle également bassin de vie.

En effet, je suis convaincu que la fragmentation des responsabilités que nous constatons aujourd'hui est un handicap considérable pour le développement de nos villes. Comment pouvons-nous parler d'une politique des villes lorsque chaque commune mène sa propre politique d'urbanisme, sa propre politique d'accueil d'entreprises et sa propre politique fiscale, totalement indépendantes de celles du voisin ?

Cette situation est d'autant plus paradoxale que l'intégration des grandes villes se fait, en tout état de cause, par des organismes autres que les communes, telles que les autorités chargées de la gestion des transports en commun ou des équipements collectifs importants.

Pour cette raison, je souhaite que soit généralisé aux principales agglomérations de notre pays un régime de coopération intercommunale se rapprochant, par exemple, de celui des communautés urbaines. Il me paraît également indispensable que les compétences de ces communautés soient revues et adaptées afin que la responsabilité du développement économique et de l'aménagement de l'espace incombe à l'autorité d'agglomération.

Enfin - je rejoins sur ce point nombre d'entre vous - il me paraît nécessaire de favoriser l'intégration fiscale au sein des agglomérations, tout particulièrement en matière de taxe professionnelle. La meilleure solution sera donc, à terme, l'institution d'un taux unique d'imposition sur la totalité du territoire de l'agglomération.

M. René Régnauld. Très bien !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. La coopération intercommunale se présente de manière bien différente en milieu rural. En effet, la solidarité intercommunale s'y est construite progressivement, au fur et à mesure de l'évolution des besoins, ce qui aboutit à une situation hétérogène où manque l'instrument nécessaire pour prendre en charge une politique de développement commune.

Or, à une époque où - vous ne le savez que trop, et ici mieux qu'ailleurs - nos zones rurales connaissent des problèmes, il me paraît indispensable de relancer la construction intercommunale tout en retenant une formule suffisamment souple pour que la très grande diversité des situations réelles puisse être appréhendée.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis. Il faut le dire à M. Joxe !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. L'objectif recherché est donc d'instituer des « communautés des communes », selon une expression utilisée voilà quelques années. Ces communautés se verraient, notamment, attribuer des compétences en matière d'action économique et d'aménagement du territoire local. Elles devraient pouvoir instituer leur fiscalité propre et mettre en commun la taxe professionnelle dans de meilleures conditions que celles qu'autorise actuellement la loi du 10 janvier 1980.

M. René Régnauld. Très bien !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. En tout état de cause, il va de soi que, sur ce texte, la concertation jouera pleinement et que le Gouvernement tiendra compte des avis qui lui seront donnés, en particulier par la Haute Assemblée.

Mon quatrième objectif est de poursuivre la mise en place de la fonction publique territoriale. Depuis un an et demi, j'ai pu progresser dans trois directions.

D'abord, le dispositif institutionnel de la fonction publique territoriale a été adapté et stabilisé, notamment par le rétablissement du paritarisme au sein du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale.

Ensuite, des modifications statutaires ont amélioré les textes déjà parus. Au premier rang de celles-ci figurent les mesures contenues dans l'accord salarial de 1988, qui a revalorisé la carrière des agents des catégories C et D, mais, également, le décret du 9 juin 1988, qui a amélioré de nombreuses dispositions statutaires, notamment pour les cadres territoriaux.

Enfin, la construction statutaire s'est concrétisée. Après plus de un an de concertation - j'insiste sur ce point - le conseil supérieur de la fonction publique territoriale a approuvé, dans sa séance du 26 octobre, le projet que je lui ai présenté portant statut des ingénieurs territoriaux.

Cette étape déterminante, qui se concrétisera par la parution de ce texte avant la fin de l'année, s'est doublée de l'engagement d'une négociation sur la filière culturelle. La phase de réflexion menée en la matière me permettra de formuler des propositions pour ces métiers. Immédiatement après, je ferai connaître mes intentions sur la filière sportive, puis sur la filière sanitaire et sociale.

Je peux également vous annoncer, dans le respect des engagements pris lors du vote de la loi du 13 janvier 1989, que le conseil supérieur sera saisi, d'ici à la fin de l'année, du projet de statut des agents à temps non complet. Ainsi se réglera la situation de ces fonctionnaires, qui jouent un rôle déterminant dans le maintien du service public en zone rurale.

Plus globalement, la démarche de renouveau du service public qu'a engagée le Gouvernement concerne les collectivités locales.

En premier lieu, la circulaire du 23 février 1989 de M. le Premier ministre prévoit la discussion de deux accords cadres, l'un sur la formation, l'autre sur la mobilité. La discussion sur la formation a commencé au mois de juin et j'espère pouvoir la conclure très prochainement. Celle sur la mobilité sera commune aux trois fonctions publiques. C'est pourquoi, d'un commun accord avec M. Michel Durafour, j'ai proposé que la négociation, qui débutera prochainement, se mène de façon unique afin d'examiner les conditions opérationnelles de cette mobilité.

En second lieu, la réflexion, qui se poursuit, sur le devenir de la catégorie B, incorpore la fonction publique territoriale dans le champ des discussions. Cette approche commune, là encore, aux trois fonctions publiques, permettra de déboucher sur une négociation dont je ne doute pas que les effets positifs profiteront aux fonctionnaires territoriaux comme à leurs collègues de l'Etat ou des hôpitaux.

Mon cinquième et dernier objectif est le renforcement de la démocratie locale. Je serai relativement bref sur ce point, puisque M. Pierre Joxe a déjà évoqué le regroupement des élections et la nécessité d'améliorer la représentativité des assemblées.

Je voudrais insister, en revanche, sur une meilleure participation des citoyens aux décisions qui les concernent, le renforcement des droits de tous les élus et, enfin, l'élaboration du statut de l'élu.

S'agissant du premier point, il me paraît indispensable de mieux informer les citoyens des débats, notamment budgétaires, de mieux assurer la publicité des décisions municipales, de favoriser le développement des commissions extramunicipales et de les associer directement à la gestion des services publics locaux.

Je suis persuadé, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'il est également utile de renforcer les droits des minorités au sein des conseils municipaux. Ce renforcement peut passer par une organisation plus structurée des débats municipaux et par la communication obligatoire à la minorité des informations nécessaires pour pouvoir participer ou, au moins, évaluer correctement les décisions prises par la majorité. Il me semble juste que tous les élus disposent de moyens de travail identiques.

S'agissant du statut de l'élu, je voudrais vous dire combien je suis convaincu que ce dossier a pris trop de retard. Compte tenu des responsabilités très lourdes qui incombent désormais aux élus, en vertu des lois de décentralisation, il me semble indispensable que ce statut soit adopté dans les plus brefs délais ; M. Pierre Joxe et moi-même nous nous y employons.

La rapport de votre collègue M. Debarge, en 1982, a permis une première évaluation des problèmes, et j'ai déjà eu l'occasion de vous préciser, à plusieurs reprises, quelles étaient les grandes orientations retenues par le Gouvernement ; je les avais articulées autour de quatre grands axes. Pour ma part, je suis persuadé que si nous voulons vraiment aboutir rapidement, il faudra accepter que ce statut de l'élu soit financé, au moins partiellement, par les collectivités territoriales elles-mêmes...

M. Jean-Claude Gaudin. Elles le font déjà !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. C'est exact, et cela me semble tout à fait logique. Cependant, certains portent une appréciation différente - j'ai été surpris lorsque ce débat a surgi. C'est la raison pour laquelle je tenais à donner cette précision. Nous aurons l'occasion d'en discuter de nouveau lorsque, comme le disait M. Pierre Joxe, nous connaîtrons les résultats des travaux de la commission présidée par M. Debarge, à laquelle nous avons demandé un rapport pour le début de l'année, et ceux des concertations très larges que nous souhaitons mener. Puis, nous aurons un débat au Parlement.

Lorsque nous serons en possession de tous ces éléments, nous pourrons arrêter un chiffrage définitif, et voir quelles charges pourront être supportées par les collectivités territoriales et si l'Etat doit intervenir dans des domaines ne relevant pas directement de leur compétence.

En tout cas, M. Pierre Joxe et moi-même souhaitons que ce débat sur le statut de l'élu puisse être mené au Parlement dès la session de printemps, si possible.

Un sénateur sur les travées de l'U.R.E.I. Très bien !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales orientations de la politique que je souhaite mener pour que nos collectivités territoriales puissent affronter dans les meilleures conditions les défis des prochaines années, tout en approfondissant leur vocation essentielle de cellules de notre tissu démocratique. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de l'U.R.E.I.*)

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

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai l'honneur, pour la quatrième année consécutive, de rapporter, au nom de la commission des finances, la partie des crédits du projet de budget du ministère de l'intérieur qui concerne l'administration territoriale et les collectivités locales.

Lors des trois années précédentes, j'avais eu à vous décrire des budgets de relative continuité, s'inscrivant dans un cadre législatif qui ne connaissait guère de bouleversement majeur.

La situation est aujourd'hui très différente.

Une réforme fondamentale, en premier lieu, est en voie d'adoption par le Parlement. Il s'agit - vous l'avez d'ailleurs rappelé voilà un instant, monsieur le ministre - de la modification des modalités d'indexation de la D.G.F., dont le Gouvernement n'a peut-être pas encore mesuré toutes les conséquences. L'inquiétude suscitée par cette réforme chez les élus locaux va, en effet, au-delà de tout ce que nous pourrions imaginer. Pardonnez-moi, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, d'insister d'emblée sur cette question, que j'aborderai naturellement à nouveau tout à l'heure.

En second lieu, de multiples réformes des finances locales sont aujourd'hui en gestation : qu'il s'agisse de la péréquation de la richesse fiscale, des aspects financiers de la coopération intercommunale ou de la taxe d'habitation, la modification du droit actuel est annoncée par le Gouvernement ou directement entreprise par l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances.

Dans ce contexte, les crédits inscrits au projet de budget du ministère de l'intérieur sont, avant tout, des crédits de constatation, dont le montant évolue en principe en fonction de règles législatives préexistantes et non en raison d'une action budgétaire volontariste.

Ces crédits, qui s'élèvent à 24,885 milliards de francs, ne constituent d'ailleurs qu'une faible part de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales. Cette part n'est, en effet, que de 14,2 p. 100, puisque l'ensemble de ces concours s'élèvent à 174 milliards de francs, en faisant abstraction de la fiscalité transférée.

C'est pourquoi, traditionnellement, le rapport que je présente constitue l'occasion d'évoquer les divers concours de l'Etat, qu'ils soient ou non imputés au budget du ministère de l'intérieur, et les perspectives des finances locales, les premiers ne pouvant être jugés qu'à l'aune des secondes.

A cet effet, j'examinerai donc successivement trois points : l'administration territoriale, l'évolution des concours de l'Etat, ainsi que l'état des finances locales et l'opportunité des réformes législatives qui nous sont annoncées.

Les crédits de l'administration territoriale devraient s'élever, en 1990, à 4,791 milliards de francs contre 4,484 l'an dernier, soit une progression de 6,8 p. 100.

Cette augmentation assez substantielle des moyens de l'administration territoriale résulte de multiples mouvements de crédits, que l'on peut regrouper sous trois rubriques différentes, qui sont le transfert des crédits de la justice administrative au budget de la justice, l'incidence du mécanisme du droit d'option créé par la loi du 11 octobre 1985 et le plan de modernisation des préfetures.

Le transfert des crédits de personnel et de fonctionnement courant de la justice administrative au budget de la justice implique une mesure nouvelle négative de 147 millions de francs et le transfert de 534 emplois, dont 53 emplois de conseillers créés cette année.

Cette mesure appelle trois observations.

En premier lieu, nous ne pouvons que nous réjouir de voir les effectifs de la justice administrative renforcés, car chacun connaît l'engorgement de cette justice ; encore faut-il que le recrutement soit de qualité.

En deuxième lieu, nous ne pouvons qu'être également satisfaits de la mesure de transfert proposée, qui est une mesure de clarification et, à dire vrai, une mesure devenue inéluctable depuis 1953, date à laquelle les conseils de préfecture ont été transformés en tribunaux administratifs. Cette mesure était d'ailleurs prévue depuis deux ans, puisqu'elle constitue la traduction de la loi du 31 décembre 1987.

En troisième lieu, enfin, je souhaiterais, monsieur le ministre, que les quelques crédits destinés à la justice administrative qui subsistent au budget du ministère de l'intérieur soient regroupés dans le budget de la justice, afin de favoriser un examen d'ensemble des moyens. Ce regroupement suppose peut-être une modification de la loi du 31 décembre 1987, mais il constituerait une utile mesure de clarté budgétaire.

Cela m'amène à évoquer un mécanisme moins clair, qui est celui du droit d'option prévu par la loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures.

Ce mécanisme se traduit par une mesure nouvelle positive de 158 millions de francs et la création de 2 142 emplois. Il implique, en outre, diverses régularisations, tant positives que négatives.

Je ne rappellerai que brièvement les dispositions de la loi du 11 octobre 1985, qui permet aux agents mis à la disposition de l'Etat par le département d'opter progressivement pour le statut d'agent de l'Etat ou celui d'agent du département ; réciproquement, elle permet aux agents de l'Etat mis à la disposition du département d'opter pour l'un ou l'autre statut ; mais le nombre de ces derniers agents est nettement inférieur.

Ce mécanisme est en théorie financièrement neutre, puisqu'il est accompagné de ponctions sur la dotation générale de décentralisation, à due concurrence des emplois créés au budget de l'Etat.

Le droit d'option et, subsidiairement, la création d'emplois au titre des vacances de postes auront entraîné 7 050 créations d'emplois entre 1987 et 1990.

Mais ces emplois sont uniquement des emplois de catégories C et D ; aussi en est-il résulté, selon vos propos mêmes devant la commission des finances, monsieur le ministre, une regrettable érosion du taux d'encadrement. Je suis donc conduit à vous demander quelles sont vos intentions pour remédier à cette situation.

Nous souhaiterions également connaître vos intentions concrètes en matière de modernisation des préfectures.

Nous connaissons l'existence du plan de modernisation des préfectures ; mais je m'interroge sur la relative modestie des moyens mis en œuvre. Les crédits de fonctionnement courant n'augmentent, en effet, que de 1,5 p. 100, en dépit d'un effort substantiel en faveur de l'informatique. De plus, sur une masse totale de 1,481 milliard de francs, 26 millions de francs seulement sont destinés à des actions de modernisation, ce qui paraît bien peu.

Certes, la commission des finances ne plaide pas volontiers pour des augmentations immodérées de crédits. En l'occurrence, les moyens me paraissent quelque peu insuffisants au regard des ambitions.

Je ne m'étendrai pas plus avant sur ces questions, laissant à mon collègue M. Laurent le soin de vous interroger sur vos projets en matière de déconcentration.

Les présidents de conseil général se sont élevés à l'unanimité, lors de leur récent congrès tenu à Nantes, contre la réforme de la D.G.F. que le Gouvernement a proposée avec l'article 31 du projet de loi de finances.

Peu à peu, les maires réalisent ce qu'implique cette réforme ; leur inquiétude est considérable et je me dois de m'en faire l'écho ici.

Certes, me direz-vous, monsieur le ministre, cette question a déjà été examinée par le Sénat ; ce dernier, en effet, a souhaité que la D.G.F. évolue en 1990 comme le produit intérieur brut en valeur ; il a également estimé nécessaire de profiter de cette année 1990 pour réfléchir à la mise en place d'une nouvelle indexation définitive.

Jusqu'à présent, monsieur le secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, vous avez surtout insisté sur les vices de l'actuelle indexation sur la T.V.A. nette à taux constants ; à ce propos, tout le monde est à peu près convaincu, je crois. En revanche, personne n'est persuadé des mérites du dispositif proposé par le Gouvernement, que l'Assemblée nationale n'a nullement amélioré pour 1990, puisqu'elle s'est contentée de prévoir l'anticipation d'une régularisation qui, ainsi, ne sera plus disponible pour élaborer les budgets supplémentaires des communes.

C'est pourquoi je vous demande, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, à vous qui êtes les représentants non seulement du Gouvernement auprès des collectivités locales, mais aussi des collectivités locales auprès du Gouvernement, d'appuyer les propositions du Sénat.

En effet, les mécanismes adoptés par l'Assemblée nationale ne protègent même pas les collectivités locales au regard de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement. En 1989, par exemple, la masse salariale de l'Etat aura augmenté d'environ 5 p. 100 selon les dernières estimations ; cette progression va s'étendre, par contagion, aux budgets locaux ; dans ces conditions, il faut, à tout le moins, prévoir un mécanisme subsidiaire d'indexation sur l'évolution des salaires moyens de la fonction publique ; le dispositif proposé ne prévoit rien de tel, sous réserve d'une indexation de la régularisation sur l'indice 100 de la fonction publique, ce qui constitue un mécanisme très insuffisant.

L'évolution défavorable de la dotation globale de fonctionnement a, par ailleurs, des répercussions sur deux autres dotations importantes versées par l'Etat aux collectivités locales, à savoir la dotation spéciale instituteurs et la dotation générale de décentralisation.

S'agissant de la dotation spéciale instituteurs, qui n'évoluera ainsi que de 2,5 p. 100 en 1990, je souhaiterais obtenir quelques précisions et faire une proposition.

Nous avons adopté, l'an dernier, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1989, à l'initiative de la commission des finances, un dispositif tout à fait favorable. Grâce à l'article 85 de cette loi, en effet, la dotation spéciale instituteurs a été séparée en deux parts, la première continuant d'être versée aux communes qui logent directement leurs instituteurs et la seconde profitant aux instituteurs qui reçoivent l'indemnité de logement ; ainsi, cette indemnité ne transite plus par les budgets communaux, ce qui est une excellente chose.

Cela dit, les communes sont toujours astreintes, lorsqu'il y a lieu, à verser la part de l'indemnité totale qui dépasse l'attribution unitaire prévue au titre de la dotation. L'indemnité varie, en effet, selon les lieux et peut dépasser ce montant unitaire, notamment en prenant en compte les indemnités accessoires.

Or, les communes sont ainsi obligées d'effectuer de lourdes tâches de gestion qui, en revanche, ne coûteraient rien aux rectorats, puisque ceux-ci ont désormais la charge du versement du principal de l'indemnité ; c'est pourquoi je propose que la part restant à la charge de la commune soit non seulement globalement recouvrée auprès d'elle par l'Etat, mais aussi payée par celui-ci aux instituteurs.

Outre cette suggestion, la dotation spéciale instituteurs m'amène à vous interroger sur les perspectives issues de la réforme du corps des instituteurs, qui devrait déboucher sur une assimilation, du point de vue indiciaire, au corps des professeurs certifiés. Or, ceux-ci ne percevant pas d'indemnité de logement, cette dernière serait, par parallélisme, supprimée pour les instituteurs, ainsi d'ailleurs que le droit au logement.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, connaître les conséquences de cette réforme tant sur la dotation spéciale instituteurs que sur le complément d'indemnité versé par les communes.

Hormis la dotation spéciale instituteurs, une autre dotation, la dotation générale de décentralisation, est indexée sur la dotation globale de fonctionnement. Ainsi, la D.G.D. ne progressera que 2,5 p. 100 en 1990. En outre, les divers ajuste-

ments qui sont opérés sur cette dotation et qui n'appellent pas de commentaire particulier impliquent une progression limitée à 0,9 p. 100 seulement.

S'agissant des concours d'équipement, la situation paraît favorable.

Le fonds pour la compensation de la T.V.A., le F.C.T.V.A., en premier lieu, progressera de 9,9 p. 100 en 1990. Ce taux d'évolution ne constitue toutefois pas une faveur faite aux collectivités locales, puisque le montant du F.C.T.V.A. est directement lié au montant des investissements effectués par les collectivités locales lors de l'antépénultième exercice, c'est-à-dire, en l'occurrence, en 1988, année où les collectivités locales ont réalisé des investissements en progression de 10 p. 100 environ, selon les estimations de la Caisse des dépôts et consignations. L'Etat a donc encaissé une T.V.A. augmentant du même taux, qu'il restituera en 1990 aux collectivités locales.

Quant à la dotation globale d'équipement, une progression apparente de 6,4 p. 100, correspondant au taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, peut être observée.

Toutefois, le taux de progression des crédits de paiement est notablement inférieur, puisqu'il n'est que de 4,4 p. 100 pour la D.G.E. des départements et pour la première part de la D.G.E. des communes et que la seconde part de la D.G.E. des communes connaît une baisse de 8 p. 100.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez déjà été interrogé à ce propos lors du débat à l'Assemblée nationale ; vous avez alors indiqué qu'il s'agissait d'un simple problème technique, ce dont je ne suis pas persuadé. C'est pourquoi je souhaite, à mon tour, vous poser quelques questions précises.

Tout d'abord, convenez-vous que le taux de progression des crédits de paiement a toujours été inférieur à celui des autorisations de programme pour la D.G.E. ?

Par ailleurs, convenez-vous que la répartition des crédits s'effectue bien en fonction des crédits de paiement et non pas des autorisations de programme ?

En outre, convenez-vous que, dans ces conditions, la D.G.E. ne sera jamais indexée réellement sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, puisque, les crédits progressant chaque année en autorisations de programme, il y a toutes chances qu'une fraction des autorisations de programme ouvertes chaque année, mais non couvertes par des crédits de paiement corrélatifs, ne soit, en réalité, jamais soldée en crédits de paiement ?

Enfin, convenez-vous que la non-consommation d'une fraction des crédits de la seconde part, qui motive, semble-t-il, l'évolution négative observable pour 1990 et l'annulation de 400 millions de francs par un arrêté paru voilà quelques jours, aurait pu être évitée si des instructions avaient été données aux préfets pour subventionner un nombre plus important d'opérations ou pour accroître les taux de subvention ?

Je pourrais poser les mêmes questions, à l'exception de la dernière, à propos des dotations d'équipement scolaire, puisque ces dotations ne progressent que de 4,9 p. 100 en crédits de paiement, alors que l'évolution des autorisations de programme est de 6,4 p. 100.

Je préfère toutefois, à ce propos, évoquer en premier lieu la faiblesse de la compensation, puisque la dotation départementale d'équipement des collèges ne représente que 26 p. 100 de l'effort total des départements en 1988 ; s'agissant de la dotation régionale d'équipement scolaire, ce taux est à peu près similaire.

Ne peut-on estimer qu'il y a là un regrettable hiatus ?

Que penser, par ailleurs, du projet de loi qui vient d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et dont l'objet est la suppression, sans aucune compensation pour les départements, de la participation des communes au financement de l'équipement des collèges, participation qui représente 21 p. 100 du coût total de cet équipement ?

Pour ma part, j'indique d'emblée être réservé sur ce projet de loi, non pas tant pour des motifs financiers que pour des motifs psychologiques. En effet, il me paraît tout à fait regrettable de ne plus associer les communes aux décisions concernant les bâtiments scolaires implantés sur leur territoire.

Ainsi, le bilan des concours financiers de l'Etat prévus pour 1990 est plus que mitigé : le taux de progression global de ces concours, soit 5,9 p. 100, est essentiellement dû aux compensations d'allègement d'impôt, qui augmentent très fortement en raison des décisions prises en matière de plafonnement à 4 p. 100 de la taxe d'habitation par rapport au revenu, et à l'augmentation de la décote des contribuables non imposables à cet impôt. Or, ces décisions ne sont pas nécessairement opportunes car elles accroissent encore un peu plus la délocalisation de l'impôt local.

Ce point m'amène au dernier élément de mon intervention, à savoir les perspectives des finances locales.

A ce propos, je souhaite d'abord insister sur une perspective immédiate, liée à la grève des impôts et des services comptables de l'Etat.

En premier lieu, cette grève perturbe considérablement l'exécution des mandatements. Aussi me paraît-il indispensable, pour achever dans de bonnes conditions l'exécution des budgets de 1989, d'étendre la journée complémentaire jusqu'à la fin de février. Je souhaite connaître votre sentiment sur cette suggestion, monsieur le secrétaire d'Etat.

En deuxième lieu, la grève et le blocage des conservations des hypothèques qui en résulte ont considérablement retardé les mutations immobilières, dont dépend une ressource fondamentale pour les départements, à savoir les droits de mutation à titre onéreux. Les départements enregistreront ainsi, cette année, une perte de recettes que je chiffre à plusieurs milliards de francs.

En troisième lieu, pouvez-vous nous assurer que les communes et les départements recevront les nouvelles bases d'imposition pour 1990 ? Il semblerait, en effet, que, cette année, la mise à jour des bases d'imposition n'ait pas été effectuée en raison des grèves. Si les bases de 1990 sont celles de 1989, les communes devront bien évidemment augmenter leur pression fiscale.

Au-delà de ces perspectives immédiates, je souhaite attirer votre attention, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, sur le caractère contestable de certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances. Je ne suis d'ailleurs pas certain que le ministère de l'intérieur ait été correctement consulté lors de l'élaboration de ces dispositions, ce que je trouve personnellement très regrettable.

Tout d'abord, la nouvelle assiette proposée pour la part départementale de la taxe d'habitation recèle, outre ses inconvénients de fond, de multiples difficultés techniques. Je prends un exemple concret parmi bien d'autres.

Comment fera-t-on pour imposer un fonctionnaire international qui n'est pas obligé, en principe, d'établir une déclaration de revenus ? Comment fera-t-on pour appliquer le verrouillage des taux alors même que les départements auront désormais deux taux de taxe d'habitation, l'un sur le revenu et l'autre sur les résidences secondaires ? Ces quelques aspects éclairent, en réalité, le manque de concertation et de réflexion qui a présidé à l'élaboration de cette réforme.

Une observation similaire me vient à propos du changement de répartition des crédits du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle qui, en diminuant les crédits de la part principale sans recentrer celle-ci sur les communes les plus défavorisées, n'améliorera pas la péréquation, bien au contraire.

Dans tous ces domaines, les propositions me paraissent anticiper sur la réforme que vous allez nous proposer au printemps.

Je souhaiterais, en outre, vous interroger sur le dispositif du revenu minimum d'insertion. Ce dispositif conduit les départements à engager des sommes, au titre de l'insertion, égales à 20 p. 100 de celles que l'Etat acquitte au titre du revenu minimum d'insertion. En contrepartie, on nous avait annoncé des économies sur les dépenses d'aide sociale. Or je n'ai pas constaté d'économies significatives sur ce point et je suis loin d'être persuadé que les départements, contrairement à ce que vous avez annoncé en commission des finances, monsieur le ministre, retrouvent leurs billes.

Le revenu minimum d'insertion constitue un exemple parmi d'autres de transfert de charges. Ces transferts interviennent, en outre, dans un contexte de relative dégradation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Dès lors, nous avons besoin de connaître de manière précise l'opinion du Gouvernement sur ces questions. C'est dans l'espoir d'obtenir des assurances et en considération du fait que les crédits du ministère de l'intérieur sont avant tout des crédits de constatation que la commission des finances s'en est remise, sur ce projet de budget, à la sagesse du Sénat. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.*)

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

M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (Décentralisation et administration territoriale). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de budget que j'ai l'honneur de présenter pour avis comporte deux chapitres : d'une part, les crédits de fonctionnement des préfetures et des sous-préfetures et, d'autre part, une partie des dotations aux collectivités locales. Pourtant, il m'a semblé bon, comme l'avaient fait mes prédécesseurs, d'élargir le débat à la dotation globale de fonctionnement, à l'ensemble des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités, ainsi qu'à certaines perspectives non financières, mais de la plus haute importance.

En effet, l'occasion n'est-elle pas venue, en cet an VIII de la décentralisation, de faire le point et de rechercher si l'Etat joue le jeu ? Du respect des principes, des règles et de l'esprit de cette décentralisation dépend pour une très large part l'avenir de nos communes, de nos régions et de nos départements. A cet avenir ne sont pas étrangers la façon dont les administrations de l'Etat remplissent aujourd'hui et, surtout, rempliront demain leur mission, et encore moins les moyens donnés aux collectivités locales pour assumer leurs compétences.

A la lumière de ce projet de budget, que nous allons rapidement analyser en fonction des informations que vous avez bien voulu nous apporter, monsieur le ministre, je vous donnerai l'avis de la commission des lois et, en son nom, je vous poserai quelques questions.

Les crédits inscrits au projet de budget du ministère de l'intérieur pour 1990, au titre de chacune des deux actions qui font l'objet du présent avis, connaissent des évolutions tranchées. Tandis que l'administration territoriale bénéficie d'une enveloppe de 4 792 millions de francs, en progression de 6,22 p. 100 par rapport à 1989, les crédits destinés aux collectivités locales, avec un montant de 24 885 millions de francs, n'augmentent que de 1,7 p. 100, ce qui, compte tenu de la hausse prévisible des prix, constitue en fait une régression en termes réels par rapport à 1989.

Ces évolutions respectives ne sont d'ailleurs pas sans lien : la forte hausse des crédits destinés à l'administration territoriale trouve sa source principale dans l'application de la loi du 11 octobre 1985, qui prévoit la prise en charge progressive par l'Etat des frais de fonctionnement des préfetures et des services extérieurs de l'Etat, le montant correspondant étant prélevé sur la dotation générale de décentralisation, ce qui contribue, pour une part, à expliquer la quasi-stagnation du montant de cette dernière en 1990.

Vous trouverez, dans mon rapport écrit, chiffres, tableaux et comparaisons. Je ne m'y attarderai pas à cette tribune. Signalons simplement qu'à la lecture de votre projet de budget on s'aperçoit, monsieur le ministre, que, pour 1990, les effectifs des préfetures et des sous-préfetures sont stagnants et que les crédits qui y sont consacrés sont presque sans augmentation en francs courants.

Or, vous nous avez dit, en commission - vous l'avez d'ailleurs répété tout à l'heure - votre volonté de procéder, par un plan de cinq ans, à la modernisation de l'administration territoriale.

La situation serait préoccupante : baisse d'effectifs, car l'application de la loi du 11 octobre 1985 ne crée pas d'emplois, baisse du niveau des personnels - en 1986, les préfetures et les sous-préfetures comptaient 45 p. 100 de cadres A et B et, en 1989, il en restait 35 p. 100 -, régime indemnitaire stagnant et inégalitaire, avancement bloqué et répartition inégale entre préfetures.

Les maigres crédits de 1990 permettront-ils d'engager cette modernisation ? La commission des lois en doute.

Monsieur le ministre, votre volonté d'accroître la déconcentration au niveau des préfets emporte notre adhésion : il s'agit du complément logique de la décentralisation.

Vous avez également l'intention d'engager une réforme administrative territoriale. Votre projet consiste à redécouper et à rééquilibrer les sous-préfetures et à augmenter leurs moyens.

Vous voulez aussi accroître les responsabilités des préfets de région en leur donnant autorité sur leurs collègues des départements en ce qui concerne les affaires régionales.

Ce dernier point me donne l'occasion d'une mise en garde : la double casquette, régionale et départementale, des préfets ne sera pas sans des inconvénients, qui seraient accrues par une augmentation de leur pouvoir. Certains d'entre eux marquent une franche préférence pour leur département siège.

Vous avez parlé de préfets adjoints. Ce serait effectivement une solution.

Les crédits inscrits au projet de budget de l'intérieur ne représentent qu'une petite partie des dotations de l'Etat aux collectivités locales : 24,8 milliards de francs sur 174,4 milliards de francs.

Ces crédits, je l'ai déjà dit, augmentent seulement de 1,73 p. 100. Cela est dû à la dotation générale de décentralisation, qui, elle, n'est majorée que de 0,9 p. 100. C'est le résultat des ajustements effectués en vertu de la loi du 11 octobre 1985, mais aussi de l'indexation sur une dotation globale de fonctionnement dévaluée.

En ce qui concerne les dotations d'équipement, si leur montant en autorisations de programme correspond à leur indexation légale, les crédits de paiement ne suivent pas. Y aurait-il une liaison entre cette différence et l'annulation à la fin de 1989 de 400 millions de francs de dotation globale d'équipement ? Une explication sur ce point serait la bienvenue.

Pour avoir une idée plus claire de l'évaluation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités, il est bon de nous arrêter un instant sur la D.G.F., bien que cela sorte du budget que j'ai à vous commenter.

La proposition de réforme de la D.G.F. contenue dans l'article 31 de la loi de finances a profondément ému les élus départementaux et communaux et la modification apportée par l'Assemblée nationale n'a pas, et de loin, totalement calmé cette émotion. Une fois de plus, on a dit que le Gouvernement voulait faire des économies sur le dos des collectivités locales. Permettez à l'élu local que je suis depuis quarante-deux ans de rappeler quelques mauvais souvenirs.

En 1973, l'Etat décide de se débarrasser des trois quarts du réseau routier national au profit des départements. Une maigre compensation financière est accordée. On la supprime en 1983.

En 1984, la compétence de l'action sanitaire et sociale est transférée aux départements. Au-delà de la compensation légale, aucun ajustement n'est prévu en fonction de décisions d'Etat accroissant la charge.

En 1989, c'est le revenu minimum d'insertion. Combien coûte-t-il à nos départements en charge nette ?

En 1986, a lieu un transfert de compétence dans le domaine de l'éducation nationale. Les départements deviennent responsables des collèges, les régions des lycées. Connaissez-vous le rapport entre la dotation accordée et les dépenses engagées chaque année ?

A cela s'ajoutent la surcompensation, qui vient vider les caisses de la C.N.R.A.C.L., et les fonds de concours réclamés pour les routes nationales, les autoroutes, les canaux, le TGV, etc.

Fallait-il pour autant en rester à une indexation T.V.A. artificielle fondée sur des taux révolus ? Je ne le pense pas. Cependant, compte tenu de l'importance qu'a la D.G.F. dans les budgets locaux, il est inconcevable que cette ressource soit indexée sur un élément aussi peu dynamique que l'érosion monétaire. La D.G.F. doit être indexée sur l'expansion et la référence au produit intérieur brut introduite par l'Assemblée nationale est parfaitement justifiée. Mais alors pourquoi attendre 1991 pour une prise en compte seulement partielle ?

Nos collectivités locales ne peuvent pas perdre impunément 6 milliards de francs en 1990, perte qui - ne l'oublions pas - se retrouvera d'année en année.

Le nouvel article 31 du projet de loi de finances voté par le Sénat est satisfaisant. Le P.I.B. en valeur joint les deux critères d'érosion monétaire et d'expansion économique. Mais le Gouvernement a manifesté son opposition ; quelle sera la suite ? C'est tout notre problème, comme je le dirai à la fin de ce rapport.

N'est-ce pas le moment de réaffirmer notre volonté de voir s'engager une véritable réforme des finances locales ? Nous ne pouvons cependant accepter n'importe quelle réforme. Celle qui s'engage, un peu à la sauvette, à travers certains articles du projet de loi de finances pour 1990 nous inquiète beaucoup.

L'article 4 plafonne la taxe d'habitation. On peut discuter le principe du report sur les autres contribuables. La compensation par l'Etat sera-t-elle totale ? Nos collectivités ne pâtiront-elles pas, une fois de plus, de décisions prises par l'Etat ?

Plus grave nous semble l'adoption, en séance de nuit, de toute la lignée des amendements à l'article 58. La simulation, on la fera après et on verra. Eventuellement, il faudra apporter des corrections.

A-t-on oublié combien la matière est sensible et les faux pas sont douloureux ? Souvenons-nous du passage catastrophique de la patente à la taxe professionnelle !

J'ai dit, voilà un an, qu'il fallait faire le point sur la décentralisation. Il n'y a pas de meilleure manière de le faire que de revenir quelques instants sur le revenu minimum d'insertion.

Personne ne refuse cette solidarité, mais nous en contestons le mode de fonctionnement et nous dénonçons la charge qui en résulte, sans compensation pour les collectivités locales. Le R.M.I. a un an. Tel que l'a voulu le Gouvernement, son fonctionnement va à l'opposé de la décentralisation.

Le principe en avait été admis par tous. Il liait l'allocation à un effort de réinsertion. Chacun pensait que, sans cela, on allait vers un assistanat difficilement compatible avec la dignité de la personne humaine. Là où le bât blesse, c'est dans le partage des compétences. Faisons donc le point.

Le département est tenu à l'écart de la responsabilité d'attribution de l'allocation, mais il doit assumer une part de l'instruction des dossiers par ses services sociaux.

Le département assure le financement de l'insertion. Il en partage le coût avec les communes dans le cadre des contingents d'aide sociale. Il assume, en plus, la prise en charge de l'assurance volontaire rendue obligatoire pour tous les bénéficiaires du R.M.I.

Il doit, enfin, avec le préfet, assurer le bon fonctionnement de l'insertion alors qu'une coprésidence n'est jamais sans nuages.

Si l'attribution des allocations se fait sans trop de problèmes, les opérations d'insertion ne se réalisent pas aussi bien. A cela nous nous attendions, car la tâche est difficile. Mais les structures boiteuses créées par la loi y sont aussi pour quelque chose.

En revanche, comme le disait M. le rapporteur de la commission des finances, malgré les affirmations de M. le ministre de la solidarité lors du débat parlementaire, les économies sont bien loin de couvrir, pour les départements, la charge nouvelle.

Faut-il ajouter que je trouve là une nouvelle violation des règles de décentralisation ? La loi ne dit-elle pas que toute compétence nouvelle doit s'accompagner de la compensation correspondante ?

N'est-ce pas le moment de parler, très brièvement...

M. le président. Très brièvement, je vous en prie, car vous avez déjà largement dépassé votre temps de parole.

M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis. Dans ce cas, je vais passer quelques chapitres.

N'est-ce pas le moment de parler - très brièvement - du projet de loi sur le droit au logement ? Une fois de plus, comme avec le R.M.I., le Gouvernement veut faire voter un texte à valeur sociale incontestable, mais dont la charge, pour au moins la moitié, retombera sur les collectivités locales sans aucune compensation.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, vous nous avez parlé, en commission et tout à l'heure, du statut de l'élu.

Depuis près de huit ans, c'est l'Arlésienne ! Pourtant, c'est la démocratie politique qui est en cause ! Le statut, c'est, d'abord, le droit à l'absence, ce qui n'est pas sans poser de problèmes pour les petites entreprises. Ne nous cachons pas la tête sous l'aile : pour permettre à celui qui le mérite de devenir élu du peuple, quelle que soit sa profession ou sa fortune, il faut de l'argent. Cet argent, c'est non pas à l'employeur qu'il faut le demander, mais à l'Etat peut être, en tout cas à la collectivité intéressée. Il faut avoir le courage de ses ambitions !

On pourrait, longtemps encore, parler des rapports Etat-collectivités. On pourrait aussi parler des élections et de leurs modifications, mais je n'en ai pas le temps. Ce débat va bien plus loin, en ce qui concerne l'avenir des collectivités locales, que l'étude mathématique des crédits du ministère de l'intérieur.

En effet, le malaise qui étire aujourd'hui les élus locaux est bien de sentir une réticence à jouer le jeu de la décentralisation. Au-delà de certains propos fracassants tenus hier par d'anciens hauts fonctionnaires, il y a une remise en cause plus feutrée de la gestion locale et l'affirmation selon laquelle les collectivités n'accompagnent pas la rigueur de gestion de l'Etat, dépensent trop, dépensent mal.

C'est tout cela qui, au travers de la nouvelle D.G.F., du R.M.I. et de la réforme électorale - pour ne citer que quelques têtes de chapitre - n'incite pas à accepter un projet de budget, modeste certes, mais passable !

En conséquence, la commission des lois vous propose de rejeter ce projet de budget. Toutefois, si, en deuxième lecture, un meilleur sort était réservé, avec l'accord du Gouvernement, à la D.G.F., cette position pourrait être révisée. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

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

M. Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (Police et sécurité). Monsieur le ministre, vous avez eu la courtoisie de m'informer que vous ne pourriez pas rester durant toute mon intervention. Je ne doute pas que mes propos vous seront retransmis avec exactitude et qualité.

Je ne reprendrai pas ici les excellents rapports de nos collègues MM. Paul Girod et Bernard Pellarin, qui ont parfaitement développé, au nom de la commission des finances, la nature et les évolutions de votre projet de budget.

Je ne reviendrai pas plus sur mon rapport écrit, qui comporte des développements assez complets pour me dispenser d'allonger cet exposé.

Si la commission des lois a, dans sa majorité, refusé votre projet de budget, c'est essentiellement parce qu'elle est inquiète de ce qu'il faut bien appeler les carences gouvernementales et les contradictions qu'elles révèlent.

Je vous ai écouté avec intérêt tout à l'heure, monsieur le ministre.

Sur les grands aspects des problèmes de société que représentent à la fois la drogue et l'immigration, je dois dire que nous sommes bien d'accord. Malheureusement, pour ce qui concerne les moyens dont vous disposez ou que l'on vous accorde, nous ne pouvons vous suivre, car ils sont insuffisants.

A la lutte contre le trafic de drogue, vous avez prévu de consacrer de nouveaux moyens et des crédits supplémentaires. Ils nous paraissent insuffisants.

Vous affirmez que la lutte contre l'immigration clandestine est pour vous une priorité. Vous le dites depuis longtemps, M. le Premier ministre le dit depuis peu, mais il ne s'est rien passé depuis votre retour aux affaires, rien sauf l'abrogation de la loi Pasqua. Vous en connaissez les motifs ; cela ne nous paraît pas raisonnable.

Bien évidemment, ces sujets sont trop complexes pour que nous nous contentions de les aborder à l'occasion de la discussion du budget. Je veux simplement, aujourd'hui, prendre date pour un débat de fond sur ces problèmes fondamentaux de notre société en profonde mutation. Il serait maladroit, sot

et vain de vouloir continuer à les éluder, en se bornant à nourrir les médias de quelques mesures improvisées entre deux dimanches électoraux.

Le débat est dans nos villes, dans nos écoles et dans nos entreprises. Depuis dimanche, il se traduit dans les urnes. Allez-vous attendre encore longtemps pour le faire entrer au Parlement ?

S'agissant de la drogue, d'abord, notre inquiétude - que vous partagez, nous le savons - est grande de constater que, pour la première fois, en 1988, le nombre des infractions relevées sur ces trafics a diminué de 20 p. 100 par rapport à 1987. En 1989, cette même tendance se prolonge. Que se passe-t-il donc ?

Jusqu'alors, nous pouvions, chaque année, enregistrer un accroissement spectaculaire de ces statistiques. A ceux qui s'interrogeaient, on répondait que cette croissance s'expliquait par la plus grande efficacité des services. Faut-il aujourd'hui en conclure que cette diminution dans les statistiques signifie une moindre efficacité de ces mêmes services ou une baisse effective du trafic en France ?

Personne ne retiendra la seconde hypothèse : l'augmentation des prix et le témoignage de tous ceux qui sont en contact avec le phénomène attestent le contraire.

En vérité, nous constatons une inadéquation croissante des moyens gouvernementaux contre cette marée qui nous vient à la fois de l'Est et de l'Ouest.

Vous l'avez dit, monsieur le ministre, le trafic de drogue change, aujourd'hui, très vite de nature et d'échelle. Nous sommes maintenant en présence d'un phénomène de masse, qui concerne plusieurs centaines de milliers de consommateurs dans notre pays, plusieurs millions de consommateurs dans l'Europe des Douze.

De l'Amérique, qui nous précède dans cette triste voie, nous viennent des procédés de fabrication en laboratoire, qui dispenseront, demain, les « gros bonnets de la drogue » d'aller chercher au loin leurs approvisionnements.

Chacun devrait connaître ce que représente le poids formidable de ce trafic dans le monde : 300 milliards de dollars par an, soit 9 p. 100 du commerce international, ou une fois et demie le budget de la France ou encore deux fois le montant des transactions pétrolières mondiales. Tels sont les chiffres qui nous viennent de la division des stupéfiants de l'O.N.U.

Le résultat est clair : 50 p. 100 des actes de la petite délinquance sont provoqués par la toxicomanie ; 30 p. 100 des usagers sont étrangers ; 60 p. 100 des trafiquants sont également des étrangers.

Une offensive commerciale s'organise en ce moment contre cette Europe qui ouvre fort opportunément ses frontières et épouse, dans certains de ses Etats, la théorie laxiste du moindre mal.

Vous avez été clair sur ce point, monsieur le ministre, et nous vous en savons gré. Vous refusez de vous engager dans un processus de dépénalisation de la consommation de stupéfiants. Derrière votre volonté, il n'y a toujours que des moyens incertains, mal coordonnés, et une instabilité ahurissante des responsables : huit personnalités sont passées, en sept ans, à la tête de la mission interministérielle créée en 1982 pour assurer une permanence dans la lutte. Depuis un mois, un délégué général est nommé. Ainsi, les superstructures administratives croulent sous le poids des superlatifs. Derrière, c'est la misère.

Le dispositif antidroque que vous avez promis l'an passé n'est pas encore complètement mis en place.

Cent fonctionnaires supplémentaires devaient renforcer les équipes existantes ; ils ne sont que quarante. En outre, votre office est toujours à la recherche de locaux fonctionnels. Votre volonté personnelle n'est pas en cause, mais je connais trop bien les lourdeurs, les pesanteurs administratives et les arbitrages douteux pour ne pas m'inquiéter de ces insuffisances - hélas ! traditionnelles - devant un déferlement qui, lui, est nouveau.

Je crains aussi des incohérences. Comment accepter de signer, dans dix jours, à Schengen, une convention à cinq, alors que les Pays-Bas font bande à part en provoquant ainsi une énorme trouée dans l'espace commun au profit des trafiquants de drogue ? Faut-il rappeler que l'héroïne et la cocaïne sont en vente libre à Rotterdam ? Quelles réelles

garanties le Gouvernement a-t-il obtenues sur ce point précis pour signer dans dix jours de tels accords en l'absence des Pays-Bas ?

Ma deuxième inquiétude concerne l'immigration. Chacun le dit, les chiffres le prouvent, il y a à nos frontières une pression croissante avec, comme corollaire, l'accroissement du nombre des clandestins qui s'enfoncent dans la nuit de nos villes.

Là encore, les chiffres sont sans appel. C'est le président de l'Office des migrations internationales, l'O.M.I., qui l'écrit : 30 000 clandestins entrent, chaque année, en France. En 1989, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, l'O.F.P.R.A. enregistra 60 000 demandes d'asile. Il y en eut 34 000 l'année dernière, 15 000 en 1983 et 17 000 en 1975. En quinze ans, le nombre des demandeurs d'emploi a été multiplié par trente-trois en France ! M. le ministre a lui-même déclaré que ces chiffres étaient incontestables et insupportables.

En fait, nous nous trouvons devant un formidable détournement du droit. C'est l'emploi que l'on vient chercher chez nous, et non l'asile politique.

La brèche, avec toutes ses conséquences, est énorme. La durée des procédures s'allonge : elle est maintenant de trois ans, avec un stock de demandes qui est passé, en sept mois, de 19 000 dossiers en janvier 1989 à 38 000 en août 1989. Il a doublé.

Chacun s'imagine aisément ce que peut signifier en réalité un refus de l'O.F.P.R.A. notifié trois ans après la demande : comment refouler un étranger à qui l'on n'a pas reconnu le droit d'asile lorsqu'il a trouvé, en trente-six mois, des compatriotes, du travail, un logement, parfois une compagne ? C'est un travailleur supplémentaire, clandestin, mais officialisé, que la France compte à son actif.

En fait, aucun service national n'est en situation de donner sur l'immigration clandestine des chiffres fiables. Mieux, le système informatique interne de l'O.F.P.R.A. ne fonctionne toujours pas, cinq ans après sa mise en place.

C'est l'état de notre réglementation tout entière qui est obsolète. Je ne parlerai pas du travail clandestin ou de l'hébergement irrégulier, ni des certificats d'hébergement délivrés par les maires qui se trouvent dans l'impossibilité de suivre la situation des intéressés. Bref, tout est à revoir.

Rien n'est fait pour y remédier, il faut bien le constater, sauf deux initiatives qui ont aggravé la situation : la loi du 2 août 1989, proposée par M. Joxe, qui démantèle les dispositions de la loi Pasqua, et le nouveau texte dont nous allons débattre dans quelques jours, puisque vous voulez rendre suspensif le recours présenté contre les arrêtés de refoulement du préfet.

Cette procédure alourdissante est-elle vraiment indispensable pour renforcer les moyens de lutter contre cette immigration clandestine ? Je ne le pense pas.

Franchement, faut-il se contenter de continuer à faire de la rhétorique sur ce sujet ou s'agit-il de donner enfin aux étrangers qui acceptent notre société, ses lois et ses usages, un travail décent en attendant une intégration souhaitée par eux ?

Cette loi du 2 août 1989, il faut le reconnaître, fut une erreur psychologique majeure, mal reçue à l'intérieur et perçue à l'extérieur comme un signal. Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer les filières, connues de toutes vos polices : zairoise au Nord, turque et tunisienne à l'Est, marocaine au Sud.

Certes, depuis quinze jours, le Gouvernement sort de sa léthargie. On nous annonce, coup sur coup, le doublement des crédits budgétaires affectés à l'O.F.P.R.A. dans le collectif et la parution, demain, de diverses mesures concernant l'immigration.

Ce sont des improvisations, monsieur le ministre, qui nous paraissent particulièrement surréalistes lorsqu'on apprend, parallèlement, la prochaine signature d'une nouvelle convention de Schengen, attendue pour le 15 novembre prochain.

Quelle cohérence y a-t-il entre cette soudaine inquiétude gouvernementale devant la montée des flux migratoires et cette sereine poursuite d'une négociation engagée en 1985, en dehors des ministères intéressés et dans une perspective européenne totalement différente de celle que nous connaissons aujourd'hui ?

M. le président. Permettez-moi de vous faire observer, monsieur Masson, que vous avez dépassé votre temps de parole.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis. Je vais conclure, monsieur le président.

Les accords de Schengen ne seront assurément pas ratifiés à la sauvette dans nos assemblées et vous pouvez compter sur nous, monsieur le ministre, pour, le moment venu, vous appuyer dans vos exigences justifiées de garanties tangibles, qui sont indispensables à la sécurité intérieure de la France.

Entre-temps, vous aurez fait voter - du moins peut-on l'espérer - cette loi sur la sécurité intérieure destinée à prendre la relève du plan de modernisation de la police, qui s'achèvera en 1990 dans de bonnes conditions.

Ce projet, vous avez commencé à nous en parler aujourd'hui : il s'agit de répertorier et d'analyser les facteurs de menaces qui pèseront sur notre société dans une décennie avec un monde européen en pleine mutation, d'organiser les services en fonction de ces menaces, de coordonner les actions conjointes des gendarmes, des douaniers, des policiers, d'associer les villes, de concevoir autrement les quartiers, de renforcer la sécurité dans les transports, de fixer les étapes nécessaires pour la mobilisation des moyens propres à la lutte contre ces menaces, de modifier la législation, la réglementation, de vérifier, chez nos partenaires européens, la même volonté, de trouver chez eux la même logique. Vaste programme, en vérité, sur lequel nous vous attendons, monsieur le ministre, avec le plus grand intérêt !

Avant tout cela, et peut-être par priorité, il faudra que l'informatique de votre ministère soit enfin performante. Le schéma directeur arrêté place Beauvau en 1984 fut un désastre. Il a fait perdre quatre ans à votre ministère, qui, plus que tout autre, doit être en mesure de disposer, en temps réel, des données recueillies par ses multiples antennes.

Sans doute faites-vous, cette année encore, un effort budgétaire sur ce point ; mais cela n'est rien à côté du chemin qui vous reste à parcourir pour que votre ministère soit au niveau de ses grands homologues européens.

Il vous faudra multiplier par cinq le parc des terminaux d'ici à 1993 ; 960 agents supplémentaires seront à recruter au titre de votre budget ; 860 000 journées stagiaires seront nécessaires pour la formation des personnels, dont 650 000 pour la seule police. Le coût de tout cela, monsieur le ministre, est évalué à 3,7 milliards de francs.

Ces quelques considérations générales sur ces trois points amèneront peut-être le Gouvernement à mieux comprendre la position de la commission des lois et ses légitimes préoccupations.

A vous de nous convaincre que la sécurité de la France ne sera pas, dans dix ans, la petite orpheline d'une Europe ouverte à tous les appétits et à toutes les tentations de la misère du monde, que celle-ci nous vienne du froid ou qu'elle nous vienne du chaud. (*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. Tizon, rapporteur pour avis.

M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (Sécurité civile). Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'examen pour avis des crédits alloués à la sécurité civile, auquel votre commission des lois s'attache chaque année, s'inscrit, en cette fin d'année 1989, dans un contexte assombri.

En effet, l'année écoulée aura vu se reposer dans des proportions tragiques le problème des incendies de forêt, puisque 75 000 hectares auront été la proie des flammes - contre 6 700 hectares l'an dernier - et qu'au cours des opérations de lutte engagées, considérables et exemplaires - 27 000 sapeurs-pompiers locaux, 2 500 civils et militaires, 27 avions et 30 hélicoptères auront été déployés - douze sauveteurs auront trouvé la mort.

Pour le ministre de l'intérieur, soulignant devant le conseil des ministres du 4 octobre dernier l'étendue du désastre, la campagne de lutte se sera déroulée cette année dans les conditions les plus difficiles qu'ait connu le territoire depuis quarante ans.

Avant tout développement supplémentaire, votre commission rendra hommage aux sauveteurs morts en service commandé et rappellera avec indignation que plusieurs feux auront été le fait de mains criminelles.

L'année écoulée appellera également une mention particulière à l'endroit du département de la Guadeloupe, durement éprouvé par le cyclone le plus violent que l'île ait connu depuis des décennies. Au cours des opérations de sauvetage, sept membres des équipes de secours auront péri.

La commission des lois saluera de la même manière le dévouement et le courage de ces personnels, décédés, comme ceux de l'ensemble des sauveteurs victimes de leur devoir, au titre de l'une des plus éminentes missions de service public.

Comment se présentent les crédits de la sécurité civile pour 1990 ?

Au total, l'Etat consacra à la sécurité civile, en 1990, plus de 1,5 milliard de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, et près de 560 millions de francs en autorisations de programme.

Ces chiffres doivent être complétés par les mesures annoncées le 15 novembre dernier par le Gouvernement, au titre du collectif budgétaire dont notre Haute Assemblée débattera prochainement : il nous sera proposé d'autoriser l'allocation d'un crédit de 260 millions de francs aux moyens de lutte contre les incendies de forêt.

L'effort consenti par l'Etat apparaît donc notable.

Deux observations immédiates paraissent cependant s'imposer.

Premièrement, la mission de sécurité constitue un devoir essentiel de l'Etat. Qu'elle soit de sécurité extérieure ou intérieure, elle relève - rappelons-le - des charges de souveraineté, c'est-à-dire de charges, à l'évidence, prioritaires. Or, pour significatifs qu'ils puissent être, les crédits alloués par la loi de finances à la sécurité civile représentent à peine plus de 1 p. 1000 du montant total du budget de l'Etat.

Ainsi l'Etat perd-il de vue les priorités qui devraient s'imposer à lui : on ne peut comprendre que d'importants programmes de sécurité, tels que le renouvellement du parc aérien de lutte contre les feux, puissent céder devant certaines dépenses au cours de la phase préparatoire du budget et jusqu'au cours de la discussion.

Deuxièmement, la règle de l'annualité appliquée au budget de la sécurité civile ne répond qu'imparfaitement au souci de définir une action à long ou moyen terme. Le moment paraît donc venu pour le Gouvernement de proposer au Parlement l'examen d'une loi de programme en matière de sécurité civile. Ce texte compléterait, sur le plan financier, l'examen annuel du budget et, sur le plan législatif, le suivi administratif et logistique des missions de la sécurité civile, redéfinies par la loi du 22 juillet 1987.

Dans la lutte contre les feux de forêts, l'année 1989 a apporté tout à la fois déceptions et espoirs.

Alors qu'après la très mauvaise année 1986 les années 1987 et 1988 avaient été porteuses d'espoirs, l'année 1989 s'est révélée la plus critique qu'ait connue notre pays en matière de lutte contre les feux de forêts, et ce depuis longtemps.

En termes de surfaces incendiées, il faut remonter à 1976 pour relever un chiffre comparable. A cette époque, 88 300 hectares de forêts avaient été la proie des flammes. Encore faut-il observer que l'action de prévention et les moyens d'intervention étaient alors beaucoup moins développés.

Les surfaces incendiées auront atteint, cette année - à la date du 1^{er} octobre - 75 000 hectares pour 12 557 départs de feux, soit une moyenne d'environ 5,9 hectares par feu. En outre, douze sauveteurs ont trouvé la mort. Il est à noter que, parmi eux - témoignage des risques et des difficultés des opérations - un pompier de l'Ardèche et deux sauveteurs volontaires de la commune de Trets auront été tués par des largages d'eau.

Les causes de ce bilan d'ensemble restent largement à élucider. Quelques éléments apportent cependant un début de réponse.

L'année a connu, à n'en point douter, des conditions climatiques défavorables, caractérisées par une sécheresse persistante et généralisée à l'ouest d'un axe Cherbourg-Gap et des températures élevées. En outre, de violents coups de vent sont venus attiser, ainsi qu'à l'ordinaire, les multiples foyers naissants comme les incendies les plus importants.

Cependant, la multiplicité des feux conduit à s'interroger plus spécialement sur les autres causes du désastre - actes d'imprudence et actes criminels - ainsi que sur le non-respect presque généralisé de l'obligation de débroussaillage, prévue au code forestier dans des conditions déterminées par les lois du 4 décembre 1985 et du 22 juillet 1987.

On relèvera un chiffre, qui légitimerait d'ailleurs pleinement, s'il en était besoin, cette interrogation : 200 départs de feux auront été relevés en vingt-quatre heures dans les journées du 31 juillet et du 1^{er} août, soit neuf départs de feux à l'heure.

Enfin - point particulièrement préoccupant lorsqu'on sait que les feux se propagent par le sol - le non-respect presque généralisé de l'obligation de débroussaillage perpétue le danger que constitue, au sein de forêts non entretenues, un revêtement de broussailles sèches et combustibles.

D'après les informations que nous avons réunies, sur les 2 millions d'hectares de forêt des départements des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse, 4 000 hectares seulement seraient débroussaillés chaque année et 4 000 hectares entretenus en permanence, cependant que la quasi-totalité des forêts privées seraient laissées à l'abandon. Ces données traduisent, dans le domaine particulier qui fait l'objet du présent rapport, le drame que constitue pour notre pays la désertification des zones rurales.

Une autre façon de voir les choses est de prendre en compte les surfaces sensibles au feu recensées par la sécurité civile. Ces surfaces représentent 16 millions d'hectares ; sur ces 16 millions, les superficies les plus sensibles couvrent 4,5 millions d'hectares. Or, d'après les spécialistes, 10 p. 100 au moins de ces 4,5 millions devraient être débroussaillés par priorité compte tenu des critères retenus en la matière : l'opération est en effet tenue pour essentielle autour des habitations et des campings, près des voies ouvertes à la circulation, à proximité des dépôts d'ordures et sur les points dits stratégiques, c'est-à-dire les points de passage obligé du feu. Les surfaces traitées sont donc loin d'atteindre les normes souhaitables.

Cependant, nous relevons des éléments d'espoir grâce à l'efficacité confirmée des opérations de lutte.

Pour catastrophique qu'il ait été, le bilan des incendies de 1989 autorise cependant quelques raisons d'espérer.

L'efficacité des opérations de lutte est apparue à tous les stades.

Un dispositif préventif a, en premier lieu, été déployé, dans des conditions qui ont permis d'intervenir en toutes zones, notamment dans le Sud-Ouest.

Dès avant le début de la saison d'été, le ministre de l'intérieur a procédé à la répartition des moyens disponibles. Par ailleurs, les collectivités locales ont organisé la mobilisation préventive des moyens de leur ressort.

J'en viens au renouvellement du parc aérien.

Les onze Canadair de la sécurité civile ont entre treize et vingt ans, mais huit ont déjà au moins dix-neuf ans. Bien qu'ils aient peu d'heures à leur actif et qu'ils effectuent chaque année, en moyenne, environ 300 heures de vol seulement, ces appareils subissent une exploitation particulièrement éprouvante due aux nombreux écopages en eau salée. Les D.C. 6, achetés d'occasion, sont âgés de trente-trois ans et ont effectué plus de 30 000 heures de vol chacun. Les Tracker, comme les D.C. 6, ont plus de trente ans d'âge, mais ont effectué beaucoup moins d'heures de vol. La direction de la sécurité civile a toutefois prévu que les D.C. 6 ne voleraient plus dès cette année.

Aussi, le vieillissement des appareils et les contraintes techniques liées à l'utilisation des moteurs à pistons ont conduit à envisager de façon impérative leur renouvellement ou leur modernisation, pour des raisons tant d'efficacité opérationnelle que d'économie de fonctionnement. Plusieurs voies ont été explorées et ont fait l'objet de négociations avec des compagnies aéronautiques françaises et étrangères.

On note, par ailleurs, que la politique de déploiement du parc d'hélicoptères de la sécurité civile, engagée ces trois dernières années, a été poursuivie.

Examinons, à présent, les missions et les structures de la sécurité civile.

Depuis maintenant près de trois ans, la sécurité civile est engagée dans une profonde réorganisation faisant suite à la redéfinition de ses missions par la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

Cette année, plusieurs initiatives ont été prises ; on mentionnera, notamment, la création annoncée d'une nouvelle unité spécialisée dans le risque chimique et radiologique. Une unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, une U.I.S.C., serait implantée dans le couloir rhodanien.

Le nombre total des sapeurs-pompiers s'élevait, au 1^{er} janvier 1988, à 238 450. Sur le plan statutaire, l'attention reste tournée vers la mise en place du nouveau statut des sapeurs-pompiers territoriaux professionnels, faisant suite à la promulgation de la loi du 26 janvier 1984.

Les autres éléments du statut, notamment les dispositions concernant le recrutement, le déroulement de carrière, le régime indemnitaire et la formation, demeurent à l'étude. Ce dernier point est, au demeurant, tenu pour essentiel par le Gouvernement.

M. Michel Rocard, Premier ministre, a ainsi souligné, à La Baule, le 23 septembre dernier, l'attention qu'il portait à ce problème et a indiqué qu'était envisagée la création d'un centre national spécialisé.

Par ailleurs, deux projets sont à l'étude : un projet de texte de portée générale tendant à harmoniser le statut des sapeurs-pompiers départementaux, professionnels et volontaires, avec celui des sapeurs communaux ; un projet d'harmonisation, en matière de protection sociale, de formation et de recrutement, des règles applicables aux sapeurs volontaires avec celles des sapeurs professionnels.

Concernant le cyclone Hugo, la sécurité civile a été conduite à intervenir, cette année, à l'occasion du plus violent cyclone qu'ait connu la Guadeloupe depuis des décennies. Mon rapport écrit présente la chronologie des événements et les conditions, remarquables, dans lesquelles la sécurité civile est intervenue.

Au terme de la présentation de cet avis, deux observations semblent nécessaires.

Le dispositif de sécurité civile est, dans notre pays, d'une excellente qualité. La loi du 22 juillet 1987 a fixé des orientations qui font l'unanimité. Les personnels font preuve d'une compétence et d'un dévouement remarquables. La campagne de lutte contre les feux et l'intervention des secours en Guadeloupe - pour s'en tenir aux opérations les plus importantes conduites cette année - ont montré l'efficacité de l'ensemble.

Cependant - c'est ma seconde observation - la mission de sécurité civile est particulièrement étendue. Au-delà des risques naturels sont apparus des risques technologiques. Par ailleurs, les accidents de la vie quotidienne demeurent trop nombreux.

Or cette mission n'est pas encore suffisamment affirmée comme prioritaire. Ainsi, elle a dû céder le pas, au cours des arbitrages budgétaires, devant certaines dépenses.

En conclusion, mes chers collègues, la commission des lois a émis un avis globalement défavorable à l'adoption des crédits du ministère de l'intérieur figurant au projet de budget pour 1990. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. 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 : 55 minutes ;

Groupe de l'union centriste : 44 minutes ;

Groupe socialiste : 43 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants : 38 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et européen : 37 minutes ;

Groupe communiste : 22 minutes.

La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'aborderai successivement le budget de la police et celui de la sécurité civile.

Le budget de la police augmente de 6,5 p. 100, ce qui traduit un effort, notamment en faveur des personnels. Toutefois, l'étude attentive des différents aspects de ce budget conduit rapidement à relativiser la portée de cette progression. Ainsi constatons-nous une stagnation des autorisations de programme ; ainsi constatons-nous également que l'effort concernant les effectifs porte essentiellement sur la brigade des chemins de fer. Si cette mesure correspond, certes, à un besoin très largement exprimé, il reste que nous pouvons nous interroger sur les moyens permettant de répondre au besoin de sécurité dans l'ensemble de nos cités.

Les études concernant l'année 1989 font apparaître une augmentation de la grande et de la petite délinquance. Comment M. le ministre envisage-t-il d'inverser cette tendance ?

Vous savez à quel point le sentiment d'insécurité est ressenti par la population, notamment dans les grandes agglomérations. M. le ministre de l'intérieur lui-même a d'ailleurs tenu à le souligner.

Vous mesurez également - du moins, je l'espère - le développement des actes racistes et l'exploitation honteuse de la délinquance par l'extrême-droite pour justifier des thèses et des comportements qui rappellent les heures les plus sombres de l'histoire de notre pays.

Si la police n'est évidemment pas la seule concernée, elle a cependant un rôle à jouer pour enrayer ce phénomène.

Depuis longtemps déjà, nous proposons une politique reposant sur le triptyque prévention, dissuasion, répression.

Sans nullement sous-estimer la répression - qui est, hélas ! nécessaire - c'est évidemment en amont qu'il faut surtout intervenir pour être plus efficace.

Il est donc urgent de mettre en œuvre une véritable politique sociale de prévention et de dissuasion. Une telle politique exige, bien entendu, des moyens.

Le métier de policier est difficile ; il présente des risques et engage d'importantes responsabilités face aux citoyens. Il est impératif et urgent de le revaloriser. Cela passe à la fois par une meilleure rémunération et par une meilleure formation des fonctionnaires de police au service de la population.

Ce budget ne répond pas à ces exigences, pourtant fortement avancées par les professionnels concernés. Si leur action a permis d'arracher quelques mesures indiciaires positives, celles-ci sont loin de donner à ces fonctionnaires le statut social qu'ils sont en droit d'attendre.

Ainsi, la prime des agents de police judiciaire est loin de concerner tous les policiers. Elle ne répond pas à l'exigence d'une augmentation de 600 francs formulée par la F.A.S.P., la fédération autonome des syndicats de police, et encore moins aux 1 500 francs réclamés par la C.G.T.

Vos mesures s'attachent plus à désamorcer le mécontentement des policiers au coup par coup, par des indemnités aléatoires, qu'à répondre, sur le fond, à leur demande de qualification par une meilleure classification. Nous sommes bien loin du slogan officiel sur le « renouveau du service public » !

De même, l'affectation croissante de soldats du contingent, soustraits à la défense nationale et transformés en policiers quasiment « gratuits », ne saurait masquer l'insuffisance criante des effectifs de police réellement affectés, sur le terrain, aux tâches quotidiennes de sécurité.

Pour ce qui concerne l'ilotage, par exemple, il n'y aura, en emplois supplémentaires, pratiquement que des appelés.

Le 13 novembre dernier, M. le ministre de l'intérieur déclarait : « Il y a quelques années, j'ai fait voter une loi qui permet à des jeunes garçons d'effectuer leur service national comme policier auxiliaire. Ils sont environ 3 000 en service actuellement, dont une très forte proportion dans les communes de la région parisienne. » Cela signifie que, même sans augmentation massive des effectifs de la police nationale - c'est le moins que l'on puisse dire - l'accroissement a surtout porté sur la région parisienne.

Confirme-t-il, par ces propos, sa volonté d'accélérer plus encore cette fuite en avant devant ses responsabilités que représente le choix d'affecter massivement des soldats du contingent dans la police ?

Si, dans certains cas, leur présence peut indiscutablement rendre des services, cette incorporation massive d'appelés parmi les policiers ne peut remplacer les emplois qui seraient

nécessaires pour l'amélioration du service public de la police. Nous connaissons tous, comme M. le ministre lui-même, l'insuffisance de leur formation et de leur encadrement !

De plus, les propos que je viens de rappeler montrent que leur affectation se fait surtout en région parisienne, là où la tâche de l'ilotage, de la prévention et du maintien de l'ordre est la plus difficile.

Je l'affirmais déjà l'an dernier, à cette même tribune : l'ilotage ne saurait être abandonné aux plus inexpérimentés ». Je le répète avec force, cette année encore, car le Gouvernement maintient le cap d'une « défonctionnarisation » de l'ilotage dans Paris et sa région.

Au nom des sénateurs communistes et apparentés, et à la leur de mon expérience de maire d'une grande ville de 100 000 habitants en région parisienne, j'insiste une nouvelle fois pour que le Gouvernement considère, enfin, l'ilotage comme une priorité dans la lutte contre l'insécurité au sein de nos grandes agglomérations.

Mme Paulette Fost. Absolument !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Cela implique que les moyens humains et matériels nécessaires lui soient enfin alloués. Ce n'est évidemment pas par l'octroi d'une prime dérisoire et par l'instauration du salaire au mérite dans la fonction publique que la police sera le fameux « laboratoire de modernisation du service public » évoqué par M. Michel Rocard et repris par M. Joxe, ce matin.

J'ajoute que, si les forces de police étaient moins souvent mobilisées pour des tâches inutiles, elles pourraient davantage se consacrer à la sécurité des citoyens.

Si je pense à l'immobilisation, dans les commissariats, d'hommes qui effectuent des tâches qui ne leur incombent pas et pour lesquels ils ne sont d'ailleurs pas formés, je pense aussi aux forces que vous déployez contre les salariés qui agissent légitimement pour la revalorisation de leur traitement, y compris contre les fonctionnaires, tels que, par exemple, récemment, ceux des impôts.

Cet important déploiement de forces est parfaitement injustifié face à des salariés qui ne sont pas des gangsters, mais qui sont des fonctionnaires responsables.

Ces attitudes sont méprisantes à leur égard et relèvent davantage de la provocation à la violence que d'un quelconque souci de sécurité. Ils l'ont vivement ressenti, et je les comprends. Je tenais à me faire ici leur interprète.

S'agissant des crédits affectés à la sécurité civile, le moins que l'on puisse dire est que leur examen ne nous conduit pas à l'optimisme. En effet, le budget n'augmente que de 2,5 p. 100, soit une stagnation en francs constants. Quant aux autorisations de programme, elles diminuent de 8,9 p. 100, les crédits de paiement diminuant, eux, de 5,5 p. 100.

Nous ne pouvons que nous joindre à la remarque faite par le rapporteur de l'Assemblée nationale qui regrette « qu'aucun plan de renouvellement et de modernisation des bombardiers d'eau n'ait été programmé, alors que cette décision revêt un caractère d'urgence compte tenu de l'état de vétusté des appareils en service ».

Les propos que M. le ministre a voulu rassurants, ce matin, doivent-ils être interprétés comme une réponse concrète sur ce point, qui me paraît essentiel, notamment après l'été très difficile que nous avons connu puisque plus de 75 000 hectares de forêt ont brûlé ?

Dans le domaine de la sécurité routière, après une phase d'amélioration sensible, nous assistons, depuis deux ans, à une augmentation du nombre des tués et des blessés.

J'en termine en évoquant très brièvement le problème de la drogue. N'ayant pas trouvé la réponse à ma question dans l'exposé que M. le ministre a fait ce matin sur ce sujet, je veux lui demander quelles mesures il compte prendre pour aider à lutter contre la drogue, ce fléau qui frappe tant de grandes villes comme celle que je dirige et contre lequel, il faut bien le dire, aucune mesure énergique n'est prise, même dans les quartiers connus pour être à haut risque. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à treize heures, est reprise à quinze heures cinq, sous la présidence de M. Étienne Dailly.)

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Les groupes du R.D.E., de l'union centriste et de l'U.R.E.I., ainsi que les groupes socialiste et communiste étant réunis, il y a lieu de suspendre la séance quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures sept, est reprise à quinze heures dix.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances pour 1990 concernant le ministère de l'intérieur.

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

M. André Rouvière. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon propos se limitera aux problèmes de la sécurité civile.

Le bilan pour 1989 des feux de forêts est lourd, on a dit ce matin : 75 000 hectares brûlés, 12 257 départs de feu au 1^{er} octobre 1989. Les efforts financiers des collectivités locales et de l'Etat sont importants. Quant aux sapeurs-pompiers, ils ont lutté avec courage, maîtrise et efficacité. Je tiens à leur rendre hommage.

Je rappellerai les quatre domaines où l'efficacité me paraît particulièrement remarquable en matière de lutte contre les feux de forêt.

Premièrement, c'est l'efficacité des Canadair et des avions porteurs d'eau ; bien que le coût d'entretien et d'achat de ces appareils soit élevé, il est nécessaire, monsieur le ministre, et même indispensable, d'accélérer leur modernisation et d'en accroître le nombre.

Deuxièmement, c'est l'efficacité des hélicoptères porteurs d'eau ; là aussi, il est bon d'amplifier une initiative particulièrement opérationnelle.

Troisièmement, c'est l'efficacité des retardants, dont l'utilisation en 1989 a été élargie. Nous avons pu constater dans le sud de la France que c'était une chose excellente. Il est souhaitable, monsieur le ministre, que cette expérience soit étendue, car elle a permis, en 1989, de sauver des habitations et de limiter la propagation de certains feux de forêt.

Quatrièmement, c'est l'efficacité des patrouilles de surveillance mixtes. Cette année, dans le Gard notamment, vous avez mis en place, monsieur le ministre, des patrouilles alliant des militaires, des sapeurs-pompiers et des représentants de l'Office national des forêts. Il s'agit là, à mon avis, d'une expérience qu'il faut amplifier dans la mesure où elle a remporté d'indéniables succès.

Tout cela peut expliquer que, malgré des conditions météorologiques particulièrement favorables au feu, la superficie moyenne brûlée par feu n'ait atteint, cette année, que 5,9 hectares, contre 10,8 hectares en 1979 et 11,9 hectares en 1986.

Les progrès dans l'efficacité sont donc incontestables ; ils sont principalement dus à la rapidité des interventions. Cependant, monsieur le ministre, nous arrivons aujourd'hui, me semble-t-il, à un seuil à partir duquel tout progrès coûtera très cher si l'on ne modifie pas certaines habitudes, certaines traditions, certaines réglementations et certains modes d'organisation. Je me permettrai donc maintenant de faire quelques suggestions qui prendront la forme de trois remarques.

Première remarque : la forêt dépend d'un trop grand nombre de ministères : ministère de l'intérieur, ministère de l'agriculture, secrétariat d'Etat à l'environnement, quelquefois également ministère de la défense. Cette dispersion des responsabilités et des moyens n'est pas porteuse, en elle-même, de rapidité dans les décisions et de rapidité dans l'affectation et l'utilisation des crédits.

Je ne citerai qu'un exemple, celui du conservatoire de la forêt méditerranéenne. Je le connais très bien puisque j'y siège. C'est, en quelque sorte, monsieur le ministre - veuillez m'excuser d'employer cette expression - le « champ de bataille », le « ring » sur lequel les représentants des ministères de l'intérieur et de l'agriculture se livrent trop souvent à des affrontements qui paralysent le fonctionnement de cet organisme, sous l'œil impuissant des élus qui ne sont là qu'à titre de symbole puisqu'ils ne prennent pas part aux décisions. Au moment où la décentralisation doit progresser, cela est vraiment regrettable.

Monsieur le ministre, quand allez-vous supprimer cette structure paralysante ? Il existe une structure qui est bien rodée, qui a fait ses preuves ; il s'agit de l'entente interdépartementale qui associe les élus et les représentants des divers ministères concernés. Je suis de ceux qui pensent que l'entente peut, sans difficulté, absorber les missions que le conservatoire de la forêt méditerranéenne assume si mal.

Deuxième remarque : la rémunération des sapeurs-pompiers volontaires consiste, vous le savez, en vacations horaires. Ce système n'est pas sain. Il faut intéresser et impliquer les centres de secours dans la prévention. Le montant de la vacation pour la prévention devrait être très largement supérieur à celui de la vacation perçue dans la lutte directe contre les incendies.

Troisième remarque : il faut adapter la prévention au mode de vie actuel. L'obligation de débroussailler autour des habitations est un échec - tous ceux qui vivent dans le sud de la France le savent.

Parmi les modifications qui sont actuellement proposées en ce qui concerne le débroussaillage, on persiste à ignorer une évidence aveuglante : les propriétaires de résidences secondaires ne peuvent débroussailler que lorsqu'ils sont dans leur résidence secondaire, et ils n'y sont en général que pendant l'été. Il leur est fait obligation de débroussailler, mais, en même temps, il leur est interdit de brûler les produits de leur débroussaillage. Il y a là une contradiction très dangereuse et je ne citerai qu'un exemple pour être bref.

Cet été, une commune du département du Gard s'est trouvée confrontée à un problème d'accumulation de produits de débroussaillage. Il ne lui a pas été donné la possibilité de les faire brûler, même avec l'aide des pompiers. Cet entassement de produits de débroussaillage constituait une véritable poudrière qui, heureusement, n'a pas explosé, mais cela aurait pu être le cas.

Il existe donc, monsieur le ministre, un problème - il peut paraître mineur, mais il est important - pour lequel on ne trouve pas, sur le terrain, de solution.

Cette attitude paraît irréaliste et elle devrait être reconsidérée. L'intervention de quelques sapeurs-pompiers et de quelques fourgons-pompes tonnes qui encadreraient justement la destruction des produits de débroussaillage par le feu coûterait moins cher que la mobilisation de plusieurs centaines de sapeurs-pompiers pour éteindre des incendies.

En ce qui concerne l'aide au monde rural, le problème des incendies de forêts me paraît être étroitement lié à la désertification du monde rural. La disparition de la population rurale coûtera de plus en plus cher à la collectivité nationale et à la collectivité urbaine. La solidarité doit jouer dans tous les domaines. Je n'en citerai que deux, qui me paraissent particulièrement importants.

Le premier de ces domaines est la représentation du monde rural au sein des assemblées départementales. Le monde rural ne peut être défendu que s'il est représenté au sein de l'assemblée qui, actuellement, apporte le plus aux communes rurales : le conseil général. Toute loi électorale qui diminuerait la représentation du monde rural, donc qui affaiblirait sa défense, constituerait une erreur sur le plan de l'aménagement du territoire et sur celui de la protection de notre environnement.

Cela me paraît être étroitement lié - c'est le second domaine, dans lequel la solidarité doit jouer - à la péréquation des richesses que vous évoquiez ce matin, monsieur le ministre. Celle-ci me paraît indispensable. Le Gouvernement veut avancer dans ce domaine, ce dont je me félicite. Au moment où l'on modifie le calcul de la D.G.F., va-t-on laisser persister cette inégalité à mon sens révoltante ? Un citoyen d'une commune de plus de 200 000 habitants touche une dotation deux fois et demie plus élevée que celle que reçoit un citoyen d'une commune de moins de cinq cents habitants.

La péréquation du produit fiscal national - et peut-être local - doit commencer par une égalité de ressources par habitant, quelle que soit la commune où il habite.

Si l'on ne veut pas que le monde rural continue à être la proie des incendies que nous déplorions tout à l'heure, il faut que, proportionnellement, il soit davantage aidé que le monde urbain qui, lui, a d'autres possibilités.

Ma conclusion s'impose d'elle-même : la protection de la forêt ne peut pas être dissociée de l'aménagement du territoire. L'aide au monde rural doit être « tous azimuts ». Aucun secteur ne doit être négligé.

Je connais, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, votre clairvoyance et votre réalisme. Cela me permet de penser que vous consacrerez quelques instants de réflexion aux suggestions que je me suis permis de faire. Je sais que le monde rural peut compter sur vous. Je me permets de vous rappeler que vous pouvez compter sur moi. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Le président. La parole est à M. Hoeffel.

M. Daniel Hoeffel. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la décentralisation explique, pour une bonne part, la réussite de certains de nos partenaires européens. Il est donc indispensable que l'action décentralisatrice amorcée en France voilà une vingtaine d'années et accentuée à partir de 1982 soit poursuivie. Encore faut-il, dans cette perspective, que certains doutes soient dissipés. J'en vois essentiellement trois.

Le premier concerne les moyens en personnel. Il ne peut y avoir de réforme structurelle réussie sans un projet humain entreprenant et attirant. Il faut que les collectivités locales, dont les formes d'administration s'inspirent et devront s'inspirer de plus en plus souvent des entreprises, aient les moyens humains nécessaires. Or la construction statutaire avance trop lentement et des centaines de milliers de fonctionnaires territoriaux ou d'Etat sont dans l'attente soit d'intégration, soit d'options, soit de filières, qu'elles soient techniques, sanitaires et sociales, culturelles ou sportives.

Si, par exemple, le projet de filières techniques approuvé par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale était appliqué, il empêcherait, me semble-t-il, tout recrutement dynamique de la part des collectivités locales, compte tenu de la différence entre les primes versées à un ingénieur relevant de l'Etat et celles qui sont versées à un ingénieur relevant des collectivités locales. Or, lorsque nous avons adopté le nouveau statut de la fonction publique, nous voulions aller dans le sens d'une plus grande harmonisation et d'une plus grande parité.

Le deuxième doute est lié aux moyens financiers. Tout a été dit sur la D.G.F. et la position adoptée par le Sénat représente une solution équitable. Il est souhaitable qu'elle devienne durable. Or, qui dit D.G.F. dit aussi dotation générale de décentralisation.

En effet, nos collectivités sont très souvent engagées dans des programmes d'investissement de longue durée. Cela est vrai pour les compétences qui leur ont été formellement transférées depuis 1982, par exemple les lycées et les collèges. Cela est également vrai pour des transferts de compétences rampants, mais lourds, comme la voirie nationale, les universités, la recherche, les rivières domaniales, le T.G.V., les équipements pour handicapés et la maintenance en informatique pour tous, dont les dossiers ne peuvent progresser que parce que les régions, les départements et les villes se substituent à l'Etat ou lui apportent leur concours. L'intérêt respectif de nos régions nous commande d'apporter ce concours à l'Etat.

Il s'y ajoute les incertitudes concernant par exemple le financement du logement, la participation des communes aux collèges et le non-remboursement de la T.V.A., dès lors que l'on sort d'un domaine de compétence légale.

Dans un tel environnement, il n'est pas concevable que les ressources de la D.G.F. ou de la D.G.E. soient soumises à des règles de calcul fluctuantes. Il faut que les règles soient simples, durables et fondées sur des relations de confiance réciproques entre l'Etat et les trois niveaux de collectivités territoriales.

Le troisième et dernier doute concernant la décentralisation tient aux structures des collectivités territoriales.

Vous envisagez, monsieur le ministre, certaines réformes dont nous pourrions être saisis lors de la session du printemps 1990. A ce propos, je ne ferai que trois brèves remarques.

Tout d'abord, s'agissant des régions, nous devons nous méfier de tout découpage tendant à créer des régions dites de « type européen ». Il n'y a pas de région européenne type,...

M. Josselin de Rohan. Très bien !

M. Daniel Hoeffel. ... même pas en République fédérale d'Allemagne, où il y a de très grandes et de très petites régions. Pour qu'une région soit vivante, il faut, avant tout, qu'elle soit homogène, qu'elle ait une identité et que la population ait le sentiment d'y appartenir.

Ensuite, en ce qui concerne les départements, il faut que là où le canton représente une réalité humaine particulière, il soit préservé. C'est généralement le cas en milieu rural. La réalité cantonale des grandes villes est tout autre et le mode de scrutin doit en tenir compte.

Enfin, pour ce qui est des communes, le problème de l'intercommunalité est posé. Nous partageons tous l'analyse quant au besoin de faire travailler en commun nos communes, notamment lorsqu'il s'agit de développer la solidarité. Mais nous sommes inquiets de voir certains rapports insister sur la nécessité de développer des formes brutales de péréquation, notamment en matière de taxe professionnelle, ou encore de voir proposer des mécanismes marqués par des lourdeurs.

Nous devons exprimer notre préférence pour des solutions inspirées des syndicats à fiscalité intégrée, privilégiant la libre administration des collectivités locales plutôt que l'extension de mécanismes de répartition unilatéraux de dotations.

Puissiez-vous, monsieur le ministre, donner à ces trois interrogations des réponses qui soient de nature à marquer notre volonté de poursuivre l'action de décentralisation, indispensable à notre pays, et à permettre à nos collectivités d'avoir les structures, les finances et les hommes pour la réussir avec vous !

Si je tenais, pour l'essentiel, à présenter ces observations sur les collectivités locales, je souhaite, à l'occasion de l'examen du projet de budget du ministère de l'intérieur, évoquer rapidement un problème d'une tout autre nature : l'accroissement de l'immigration clandestine que nous constatons, depuis quelques semaines, dans des régions frontalières, particulièrement en Alsace.

Il semble que la substitution, en République fédérale d'Allemagne, des réfugiés en provenance de la R.D.A. aux travailleurs immigrés soit une des origines de ce phénomène préoccupant.

Nous n'ignorons pas, monsieur le ministre, combien votre charge est lourde, et nous savons que vous êtes très attentif à cette situation.

Nous sommes persuadés que vous saurez prendre les dispositions qui s'imposent pour mettre fin à ce phénomène, qui suscite une vive émotion dans l'opinion publique et que nous ne pouvons pas laisser se poursuivre. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)*

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

M. Jean Puech. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en m'exprimant à cette tribune, j'ai particulièrement conscience d'appartenir à l'assemblée parlementaire qui a en charge les intérêts territoriaux de notre pays.

Elle a vocation à veiller au respect des droits légitimes de chaque portion de notre territoire et des populations qui y sont attachées. Ainsi appartient-il à la Haute Assemblée d'être particulièrement attentive, d'une part, au développement harmonieux de chaque région française et, d'autre part, à toute évolution du mode d'administration du territoire. Voilà pourquoi le Sénat reste et doit rester le garant de l'unité profonde du pays dans une France décentralisée.

Je tenais à vous exprimer cette conviction simple - je sais que vous la partagez, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat - à un moment où le débat sur les institutions françaises connaît un regain d'actualité. Je l'ai fait, parce que je pense profondément que le débat institutionnel en France est en train de bien mal s'engager.

En effet, si continue à se développer, au cours des prochains mois, un climat de scepticisme, de doute, voire de suspicion et d'arrière-pensées, la crédibilité, la force, le dynamisme de nos institutions, de la plus petite commune à la Haute Assemblée, en seraient profondément atteints et, monsieur le ministre, l'autorité de l'Etat dont vous avez - je le sais - la plus haute conception, en serait amoindrie.

L'équilibre des pouvoirs et des institutions réalisé par les lois de décentralisation de 1982 est, certes, d'une grande cohérence, mais aussi d'une grande fragilité. Toucher à l'un ou l'autre des principes essentiels qui le fondent reviendrait, sans même que nous en ayons une claire conscience, à le remettre en cause dans son ensemble.

Mais ce qui serait encore plus grave, ce serait d'introduire le doute dans l'opinion publique sur la réalité des avantages et des acquis du nouvel équilibre institutionnel généré par les lois de 1982. Or, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, depuis le début de l'été, j'ai l'impression qu'une véritable campagne d'insinuations est menée à l'encontre des collectivités territoriales, voire de leurs responsables politiques. Il n'est pas dans mon propos de chercher les responsabilités ; je constate simplement les faits tels que je les perçois.

Avons-nous, nous, responsables de collectivités, tant démerité dans l'exercice de nos mandats pour encourir de tels opprobres ? La décentralisation dans nos communes, nos départements, nos régions, a-t-elle freiné le développement économique, social, culturel de notre pays ?

Vous savez bien que non, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat ; vous savez bien que le bilan de la décentralisation est très largement positif : les rapports des inspections générales, notamment celui de l'inspection générale du ministère de l'intérieur, montrent que nos collectivités décentralisées ont remarquablement réussi la mise en œuvre des lois de décentralisation.

Mais, en m'entendant, peut-être vous demanderez-vous comment il se fait que l'intervenant souligne les mérites de la décentralisation alors que vous estimez qu'elle est votre œuvre, voire celle du parti socialiste, et que c'est donc à vous d'en revendiquer les mérites.

Monsieur le ministre, rendons à César ce qui est à César ; disons que l'intuition de M. le Président de la République et de son ami Gaston Defferre sont à saluer, encore que, sur ce dossier qui avait été largement ouvert, M. Christian Bonnet - il est aujourd'hui notre collègue - avait remarquablement montré la voie, en particulier avec la création unanimement appréciée de la D.G.F., qui est aujourd'hui remise en question.

Mais l'intuition manifestée par ceux qui ont inspiré ces lois de décentralisation s'appuyait sur la confiance dans les hommes, responsables élus de chaque portion de notre territoire. Or, cette confiance me paraît quelque peu remise en cause. Aussi, je souhaite beaucoup que nous retrouvions cet esprit de partenariat, suivant la conception que j'ai de cette notion.

Monsieur le ministre, comme je l'ai fait en vain à Nantes, lors du 59^e congrès des présidents de conseil général, je vous propose, une nouvelle fois, un véritable dialogue. Ce dernier devrait avoir quatre objectifs, qui, d'ailleurs - j'en suis sûr - nous sont communs : la clarification des compétences, l'efficacité et la transparence de la gestion, la modernisation de la fiscalité locale, la démocratisation de la vie locale.

Avant d'engager ce dialogue, il me paraît nécessaire de poser deux ou trois préalables.

En premier lieu, ce dialogue ne peut se passer par presse et médias interposés. Or, je suis obligé de constater que, depuis quelques mois, le Gouvernement, en ces matières si délicates, réserve la primauté de ses informations à la presse et, sans doute, à ses amis politiques, mais en aucun cas aux représentants élus des collectivités. Je remarque qu'il ne fait pas preuve de davantage de considération pour les assemblées parlementaires, puisque tout ce que vous avez dit, ou à peu près, à l'Assemblée nationale, avait déjà été amplement développé dans la presse, quelques jours et même quelques semaines auparavant.

En deuxième lieu, évitons de dire ou de tout faire pour donner l'impression que les collectivités territoriales sont très riches et qu'elles coûtent de plus en plus cher à l'Etat. Monsieur le ministre, dans ce débat budgétaire, je ne peux que souligner combien je suis choqué par la présentation des documents budgétaires concernant nos collectivités. Il y est

indiqué, à plusieurs reprises, que les concours que leur apporte l'Etat sont très élevés. Or, 90 p. 100 d'entre eux résultent de la stricte application des lois de décentralisation, ce qui n'est indiqué à aucun moment. Je rappellerai simplement l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983 qui prévoit que chaque transfert de compétence doit être accompagné du transfert des moyens correspondants. Pourquoi l'Etat ne le précise-t-il pas, notamment dans la présentation des documents budgétaires ?

Enfin - c'est le dernier préalable avant d'engager le dialogue - il convient d'arrêter cette campagne d'insinuation systématique selon laquelle les collectivités subiraient une gestion laxiste et contreviendraient aux règles essentielles de la transparence et de la rigueur budgétaires.

Monsieur le ministre, je sais combien vous êtes attaché à la poursuite de la moralisation de la vie publique, et donc politique, et personne ne vous le reprochera. Mais je sais aussi que la parabole de la paille et de la poutre est une histoire éternelle et je n'oublie pas, pour l'avoir vécu, qui gérait avant 1982. Nous sommes, nous aussi, capables de mesurer l'effort de nos collectivités en faveur de l'Etat avant et après cette date ; nous sommes, nous aussi, à même de mesurer la qualité de la gestion des dépenses sociales avant 1982 dans nos départements !

Je n'ai pas le temps, aujourd'hui, de vous donner tous les éléments de comparaison, mais je les tiens à votre disposition, car, quand il s'agit de porter une appréciation, il est bon de comparer ce qui s'est passé avant et après 1982.

Prenons l'exemple des collèges : les chefs d'établissement sont ravis que les départements, en moins de trois ans, aient restauré le patrimoine immobilier, alors que l'Etat connaissait nombre de difficultés lorsque cet entretien relevait de sa compétence. Or, tel était bien l'objectif - il est atteint - de la décentralisation : pouvoir mettre en œuvre des politiques au plus près de la réalité locale. Nous avons réussi et je crois qu'il était important de le souligner. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

Par conséquent, monsieur le ministre, arrêtons ce « petit jeu » et rappelez-vous, malgré tout, que s'il appartient à l'Etat de veiller à la légalité de nos décisions et de nos actes, il revient au seul électeur de juger de leur opportunité !

J'en arrive aux objectifs qui devraient nous réunir et, tout d'abord, à la clarification des compétences.

Monsieur le ministre, je constate que l'action gouvernementale reste parfaitement cloisonnée et je le regrette, comme nous tous, je crois. Vous nous parlez réformes de structures et réformes électorales ; les ministres de la santé, des personnes âgées, des handicapés, de l'agriculture, de l'environnement, du tourisme, des transports, du logement, de l'éducation nous parlent participation obligatoire des collectivités à la mise en œuvre des politiques nationales qui, jusqu'à nouvel ordre, sont du ressort de l'Etat, Or, M. le ministre du budget, lui, ne veut pas en entendre parler et, pour cela, grignote peu à peu nos moyens !

Les lois de décentralisation ont posé des règles simples et claires ; tout à l'heure, j'en ai rappelé une concernant les moyens à inscrire au regard des compétences transférées. Malheureusement, j'ai parfois l'impression qu'elles sont tenues aujourd'hui pour inexistantes. Nous sommes prêts à des évolutions, à des ajustements et même - pourquoi pas ? - à des corrections. Mais nous voulons que cela se fasse dans la clarté.

Nous voulons aussi que cette question de la clarification des compétences soit la première à être débattue. Comment, en effet, pourrait-on poursuivre les trois autres objectifs que nous avons fixés sans répondre préalablement à cette interrogation ? Comment peut-on être efficace, transparent, démocrate dans la confusion qui s'installe et qui risque de s'accroître ? Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, donnez-nous les moyens de cette clarification.

J'ai proposé que soit créé dans les plus brefs délais un observatoire de la décentralisation réunissant les parlementaires, les grandes associations d'élus et l'Etat. Cet observatoire aurait pour tâche d'examiner, secteur par secteur, la situation actuelle et d'esquisser les évolutions nécessaires et souhaitables.

A ce propos, je vous ai demandé de relancer les travaux de la commission consultative de l'évaluation des charges, qui, je le rappelle, ne s'est pas réunie depuis un plus d'un an et demi.

S'il est vrai que cet instrument n'est plus adapté, dans ses missions et son fonctionnement, à la situation actuelle, n'est-il pas grand temps et de se doter d'un véritable outil d'évaluation permanente de la décentralisation ?

Telle est notre priorité à tous. Je sais, en effet, que mon sentiment est largement partagé dans cette enceinte.

Le deuxième objectif à atteindre est l'efficacité et la transparence de la gestion, qui nécessitent une fonction publique territoriale performante, des outils financiers et fiscaux modernes, ainsi que des procédures de contrôle et d'arbitrage claires et équitables.

Je connais votre attachement à la poursuite et à l'achèvement de la construction statutaire. Je sais aussi combien cette tâche est complexe et difficile. Je vous demanderai cependant plus d'ouverture, de qualité d'écoute de nos problèmes et de considération pour nos propositions.

Monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai été peiné ce matin en recevant votre lettre m'indiquant que vous aviez été obligé de présenter des décrets à la signature de M. le ministre, alors que l'avis de l'assemblée des présidents de conseil général n'avait pas pu être pris en compte parce que nous aurions été absents du débat.

Nous vous avons écrit à plusieurs reprises. Par ailleurs, on n'a pas daigné lire ma lettre devant le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Je dresse là d'un constat.

Je souhaite véritablement le dialogue. Je souhaite que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ainsi que le Centre national de la fonction publique territoriale puissent reprendre les propositions des collectivités, qui portent une attention très grande au déroulement de la carrière de leurs collaborateurs.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Puech ?

M. Jean Puech. Je vous en prie, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Je vous remercie, monsieur Puech, de me permettre de vous interrompre, car je voudrais vous répondre sur ce point précis.

Je ne peux pas vous laisser dire que l'information n'est pas donnée au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

La concertation au sujet des ingénieurs a été entamée il y a un an : des lettres ont été envoyées à l'Association des présidents de conseil général ; la date de la réunion du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a été fixée quatre mois à l'avance, en présence d'ailleurs des représentants de l'Association des présidents de conseil général.

Pendant ces quatre mois, je n'ai reçu aucune remarque ! De plus, le jour de la réunion, le 26 octobre 1989, aucun des quatre représentants de l'association des élèves n'était présent ! On ne peut donc pas prétendre que l'association n'a pas pu se faire entendre.

J'en profite pour rappeler que seul un syndicat a voté contre ce texte.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Puech.

M. Jean Puech. Ce n'est pas sur ce terrain que je souhaite développer le dialogue ! (*M. le ministre sourit.*)

Cela vous fait sourire, monsieur le ministre ; je ne reviendrai cependant pas sur ces dates !

Je me borne donc à indiquer à M. le secrétaire d'Etat que le groupe de travail de l'Association des présidents de conseil général s'est réuni ce matin. Nous avons repris toutes les lettres que nous lui avons adressées ; ces lettres n'ont reçu pour toute réponse que de simples accusés de réception ! Cela prouve à quel point vous n'avez pas réellement accompli d'effort en faveur de la concertation.

Si nous nous sommes mal compris, il serait bon que nous puissions nous retrouver pour tenter de renouer cette concertation que nous souhaitons ardemment.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Puech ?

M. Jean Puech. Je vous en prie, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. J'ai déjà entendu la plainte de M. Puech lors de la réunion, à Nantes, des présidents de conseil général, à laquelle j'ai assisté avec M. le Premier ministre, voilà quelques semaines. La décentralisation est menacée ! On ne nous consulte pas ! Le Gouvernement intervient par ukase ! A vous entendre à Nantes, on se demandait de quel côté du rideau de fer on se serait trouvé avant qu'il ne soit levé !

M. Jean Puech. Non !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je me suis renseigné. J'ai commencé à vous écouter et à vous lire.

Voilà quelques semaines, faisant preuve d'une grande patience, M. Baylet vous a même entendu parler d'« escroquerie » et de « hold-up » commis par l'Etat.

M. Jean Puech. Non !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Ne dites pas toujours non, monsieur Puech ! Prenez la responsabilité de vos paroles et de vos écrits !

Monsieur Puech, vous dites aujourd'hui que l'on ne vous consulte pas ! Faut-il que le ministre de l'intérieur porte secours au secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales ? Faut-il qu'il recoure à la force publique pour que vous-même et vos amis veniez quand vous êtes invités à une réunion de concertation ? Est-ce le seul moyen dont nous disposons pour que vous ne puissiez plus dire que l'on ne vous consulte pas ? (*Exclamations sur les travées de l'U.R.E.I.*)

Monsieur Puech, vous êtes consulté, vous êtes même invité à des réunions plusieurs mois à l'avance. Vous n'y allez pas et vous venez dire au Sénat qu'on ne vous consulte pas ! Ce n'est pas très sérieux !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Puech.

M. Jean Puech. Monsieur le ministre, cette appréciation n'engage que son auteur.

Vous vous dites favorable à la concertation. Ainsi, vous nous avez fait l'honneur de vous rendre au congrès des présidents de conseil général. Vous saviez combien nous étions heureux d'accueillir M. le Premier ministre et combien les 102 présidents de conseil général présents souhaitaient engager le dialogue. Or, vous vous êtes retirés immédiatement après un discours formel de M. le Premier ministre.

M. René Rénault. C'est un peu excessif !

M. Jean Puech. Ni vous, ni M. le secrétaire d'Etat n'avez voulu prolonger l'honneur que vous nous faisiez en restant dialoguer avec nous.

Alors, ne nous dites pas que nous, responsables de collectivités locales, nous ne souhaitons pas le dialogue ; c'est inexact !

Par ailleurs, si vous avez rappelé des propos que j'aurais tenus, c'est parce que M. le secrétaire d'Etat venait de vous les « souffler » !

Pourriez-vous présenter le texte ? Mais n'engageons pas un tel débat ! L'enjeu est d'une tout autre importance !

Monsieur le ministre, je souhaiterais beaucoup entendre vos réponses sur des questions précises et importantes comme la réunion de la commission consultative de l'évaluation des charges, qui ne s'est pas réunie depuis un an et demie, ou la création d'un observatoire de la décentralisation. Nous souhaiterions que ces propositions concrètes soient prises en compte.

Je sens que mes propos vous font réagir, monsieur le ministre !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Oui ! car vous venez de dire une inexactitude.

M. Jean Puech. Pourtant, M. Peyronnet, qui est député socialiste et président du Centre national de la fonction publique territoriale, a tenu les mêmes propos à l'Assemblée nationale. Comme moi, il s'inquiète pour l'avenir de la fonction publique territoriale.

Je souhaite que la fonction publique territoriale soit réellement prise en considération afin que les collectivités territoriales disposent des moyens humains qui leur sont nécessaires pour mettre en œuvre, dans les meilleures conditions, les politiques décentralisées.

M. René Régnauld. Très bien !

M. Jean Puech. La fiscalité locale - c'est le troisième objectif - soulève un vaste débat que l'Etat sera bien obligé d'arbitrer, tant il est vrai que les intérêts peuvent être divergents, voire contradictoires.

Je ne suis pas un spécialiste de la question. Mon expérience me permet cependant d'affirmer quelques principes simples que je voudrais verser au débat.

Il nous faut une fiscalité dynamique, qui reste ou soit accrochée à l'évolution des données économiques du pays. Il nous faut une fiscalité adaptée à nos compétences. En ce sens, je souhaite une certaine spécialisation de notre fiscalité locale, en fonction des niveaux d'administration.

Enfin, il est sûr que les mécanismes de péréquation doivent être renforcés à chaque niveau afin de permettre la mise en œuvre par l'Etat, les régions et les départements d'une réelle politique d'aménagement du territoire.

Le quatrième objectif à atteindre, c'est la démocratisation de la vie locale. Quel démocrate oserait aller à l'encontre de propositions visant à la renforcer ?

Les assemblées territoriales doivent gérer, en mettant en œuvre des logiques qui s'apparentent de plus en plus à des logiques d'entreprise.

Le mode de démocratie qui doit s'exercer en leur sein doit en tenir compte. En effet, s'il y a des élections, ce n'est pas pour perpétuellement remettre en cause un bilan ou des orientations de gestion justement sanctionnées au moment du choix de l'électeur, au moment où l'élu passe un véritable contrat avec l'électeur.

A ce sujet, le meilleur moyen de renforcer la démocratie locale consiste-t-il à supprimer le lien personnel du conseiller général avec son électorat - ce serait, dit-on, vos intentions - la politisation des scrutins et l'emprise des états-majors de partis sur les élections locales ?

Monsieur le ministre, je conviens avec vous qu'il faut réfléchir à une adaptation pour tenir compte des données démographiques. Mais il convient de préserver ces remarquables points d'équilibre que constituent les conseils généraux entre la représentation territoriale et la représentation nationale.

Voilà quelques directions, quelques objectifs. Je souhaiterais entendre vos réponses à toutes ces questions et, surtout, connaître la volonté de partenariat et de dialogue qui anime l'Etat.

Monsieur le ministre, ces questions, nous les posons depuis plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Or, seule la presse nous distille quelques informations. Monsieur le ministre, avant d'entamer le véritable dialogue que nous souhaitons, il faut, je vous en supplie, éliminer les faux problèmes entre nous ; je vous ai dit lesquels. Il faut nous entendre sur les objectifs prioritaires ; j'ai cité ceux qui me semblent largement partagés.

Enfin, il faut réfléchir aux évolutions législatives nécessaires.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, le Sénat s'est toujours fait l'écho des préoccupations de nos collectivités, qui œuvrent quotidiennement au service de nos concitoyens. Pouvons-nous espérer une attitude faite de dialogue et d'esprit de partenariat réel de la part du Gouvernement envers les collectivités ? Si tel n'était pas le cas, comment relèverions-nous le grand défi européen ?

Or, comment relever les grands défis actuels si l'Etat et les collectivités n'unissent pas leurs efforts et s'ignorent, voire se combattent ?

Ne prenez pas la responsabilité de continuer à creuser le fossé qui est en train de se créer. Je vous en supplie, monsieur le ministre. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. de Rohan.

M. Josselin de Rohan. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, je présenterai quelques observations aussi brèves que possible sur les problèmes relatifs aux collectivités locales.

Je traiterai, tout d'abord, d'une question qui me tient particulièrement à cœur et dont nous avons l'occasion de nous entretenir chaque année, à savoir le statut de l'élu local, plus particulièrement, la retraite des maires.

Je me félicite d'apprendre que les élus pourront peut-être disposer d'un statut au printemps ; je me félicite également de votre souci d'associer les élus, quelle que soit leur appartenance politique, à la réflexion sur ce sujet. Nous ne manquerons pas de vous faire les propositions que vous sollicitez.

Ce problème est très profondément ressenti par l'ensemble des maires ; pour en obtenir la confirmation, l'association des maires de mon département a d'ailleurs réalisé un sondage auprès des maires, afin de connaître leur opinion sur ce sujet. Je me permets de vous en donner la primeur, car cela vous éclairera peut-être sur certaines des préoccupations des élus d'un département de 650 000 habitants comme le mien.

Sur 261 maires interrogés, 165 ont répondu, ce qui représente un taux de réponses de 63,21 p. 100 ; 95 p. 100 des maires ont souhaité l'instauration d'une retraite minimale de 1 800 francs par mois ; 40 p. 100 ont formé le vœu que cette retraite soit financée à 50 p. 100 par les collectivités locales et à 50 p. 100 par l'Etat, 60 p. 100 des maires interrogés préférant toutefois que le financement de cette retraite soit supporté intégralement par l'Etat. Je ne suis pas sûr que le Gouvernement soit tout à fait d'accord, plus tard, sur cette interprétation, mais je vous donne la réaction des maires.

Un statut de l'élu a recueilli la faveur de 92 p. 100 des maires interrogés ; ces derniers ont exprimé quatre priorités pour l'élu.

La première priorité consiste en une plus grande capacité pour l'élu à exercer son mandat, cette facilité devant être obtenue de l'employeur privé, lorsque l'élu est salarié, ou de l'Etat, lorsqu'il est fonctionnaire.

La deuxième priorité est une augmentation des indemnités de fonction, qui permettrait peut-être aussi aux élus de consacrer plus de temps à leur fonction municipale.

La troisième priorité réside dans l'augmentation des retraites, tandis que la quatrième priorité vise les rémunérations diverses. A cet égard, 53 p. 100 des maires estiment que leurs indemnités sont insuffisantes.

S'agissant de la retraite, je citerai un exemple que j'aimerais vous voir garder en mémoire, avant que nous n'examinions le projet de loi que vous nous avez annoncé, monsieur le ministre : le président de l'association des maires de mon département, qui est maire d'une commune de 547 habitants depuis 1953 - c'est l'un des plus anciens élus du département - toucherait, s'il prenait sa retraite immédiatement - je cite ce chiffre avec son autorisation - 110 francs par mois ! Voilà qui n'est pas très cher payé pour autant d'années de loyaux services ! Or, de nombreux maires sont dans ce cas !

Cela démontre qu'il est urgent de prendre des mesures.

M. René Régnauld. Très bien !

M. Josselin de Rohan. Certes, nous savons bien que les élus n'ont pas accepté ces fonctions dans un but lucratif ; mais, entre le désintéressement total et la situation actuelle, mes chers collègues, il existe une large marge qu'il faudra combler.

M. René Régnauld. Tout à fait !

M. Josselin de Rohan. Aussi attendons-nous beaucoup de votre projet de loi, monsieur le ministre.

J'évoquerai maintenant les propos tenus par M. le ministre de l'intérieur sur la décentralisation. Je ne suis pas de ceux qui veulent lui faire un procès d'intention, pas plus que je ne souhaite en faire un au Gouvernement, s'agissant du désir qu'il aurait de revenir sur la décentralisation.

Je voudrais simplement vous soumettre, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, un point qui me laisse perplexe.

Dans quelques semaines, nous aurons à examiner un projet de loi sur l'hébergement des personnes défavorisées, dont toutes les dispositions comportent des injonctions de faire : on contraint les départements à établir un plan dans un délai

donné ; si, au cours de cette période, aucun accord n'a pu intervenir entre le préfet et le président du conseil général pour l'établissement du plan, c'est le pouvoir exécutif qui l'établira d'autorité. Voilà une manière quelque peu contraignante d'aborder les choses !

Par ailleurs, un autre aspect du dispositif me paraît extrêmement contestable : tous les organismes qui doivent mettre en place ce système doivent passer des conventions avec le département, avec les divers partenaires sociaux. Faut-il d'un accord, le préfet pourra choisir un organisme d'H.L.M. et disposer d'autorité de 30 p. 100 des affectations de logement. Ce système de contrainte ne va pas beaucoup, à mon avis, dans le sens de la concertation que vous évoquiez tout à l'heure. En effet, il existe bien d'autres moyens d'obliger moralement les départements à loger les personnes défavorisées.

Je pourrais continuer à parler de ce projet de loi, mais, comme nous allons prochainement en débattre, cela aboutirait à allonger inutilement notre discussion.

Je vous suis parfaitement, monsieur le ministre, lorsque vous dites - vous le dites souvent et le fonctionnaire que je suis ne vous contredira pas à cet égard - que la décentralisation n'a pas comme contrepartie l'abaissement de l'Etat. Il faut cependant que les agents de l'Etat dans les départements, s'agissant des rémunérations, ne fassent pas figure de parents pauvres, vis-à-vis des autres fonctionnaires départementaux.

Les agents des collectivités locales n'ont pas lieu de se plaindre, je crois, de la manière dont ils sont traités. Cependant, à l'heure actuelle, les agents des préfectures, notamment, ressentent assez durement leur situation sur le plan tant de leur traitement que, peut-être, aussi de leurs conditions de travail. C'est pourquoi beaucoup d'entre eux observent actuellement des grèves partielles ou totales.

Il s'agit là d'une situation préoccupante, puisque, selon mes renseignements, vingt-sept préfectures seraient affectées par ces grèves. Je souhaite donc qu'une solution soit apportée au problème de ces agents, qui ont beaucoup travaillé avec nous et qui méritent considération et respect.

Monsieur le ministre, vous avez fait allusion, ce matin, aux nouvelles modalités d'élection des conseils généraux. Or, alors que vous êtes généralement un esprit très clair, vous avez été quelque peu elliptique sur ce point : vous ne nous avez pas apporté beaucoup de précisions sur vos projets dans ce domaine. Peut-être votre religion n'est-elle pas encore tout à fait faite ? Peut-être certains événements très récents vous ont-ils conduit à apprécier différemment la manière de procéder ?

Quoi qu'il en soit, puisque vous ne nous avez pas donné tous les détails, souffrez que nous vous disions ce qui, selon nous, est important.

Il ne nous paraît pas possible de supprimer les cantons, particulièrement dans le monde rural, car il ne faut pas couper le lien existant entre les électeurs et l'élu. Or, chacun sait que, dans le monde rural - il est encore important - le conseiller général joue un très grand rôle, en raison de son élection au scrutin uninominal : il est celui qui parvient à concilier les points de vue parfois fort différents entre les maires de son canton. Par-delà les clivages politiques, il exerce un rôle non seulement d'arbitrage, mais aussi d'impulsion. Je suis convaincu que si l'on coupait le lien que fonde le scrutin uninominal entre l'élu et l'électeur, on ferait disparaître cette fonction d'impulsion, qui est aujourd'hui très importante dans le monde rural.

M. Roland Courteau. Mais oui !

M. Josselin de Rohan. Par ailleurs, il ne faut pas fonder l'élection d'une assemblée départementale sur des critères exclusivement démographiques. Il n'est pas sage, à mon avis, d'opposer l'espace à la population ; il faut au contraire les concilier.

Monsieur le ministre, nous ne nions pas la réalité de l'évolution démographique, de l'urbanisation et du dépeuplement des campagnes. Cependant, dans un département comme le mien, lorsque les trois quarts de la population occuperont à peine un tiers du territoire, qu'advient-il des autres habitants, si la représentation est fondée exclusivement sur la démographie ? Les habitants de la partie la moins peuplée n'auront alors plus d'avocats, de défenseurs en nombre suffisant. Or ce sont ces régions en proie à la dépopulation qui ont peut-être besoin plus que les autres d'être défendues.

Par ailleurs, les conseils généraux jouent un rôle de péréquation des ressources. Par conséquent, si le conseil général comporte un très grand nombre d'élus représentant les villes - en effet, si les assemblées départementales sont élues au scrutin de liste, on recherchera alors, bien évidemment, des candidats représentant le plus grand nombre d'électeurs - il aura tout naturellement tendance à allouer les crédits aux collectivités dont sont issus la majorité de ses représentants. Ce rôle de péréquation qui, à l'heure actuelle, est heureusement exercé par nos conseils généraux n'existera plus. C'est la politique de l'aménagement du département qui en souffrira.

Telle serait la conséquence d'une élection de l'assemblée départementale au scrutin de liste. J'ose croire que tels ne sont pas vos projets, monsieur le ministre.

M. Puech, président de l'assemblée des présidents de conseils généraux, a rendu compte, dans une interview, d'un entretien qu'il a eu avec M. le Président de la République ; ce dernier tenait des propos profondément justes, à savoir que lui, qui a été très longtemps conseiller général, n'avait été l'élu de nulle part. Nous qui sommes des élus cantonaux, nous sentons que nous avons des racines et que nous représentons des gens qui en ont également ; nous souhaitons qu'il en soit ainsi encore très longtemps !

M. Pierre Louvot. Très bien !

M. Josselin de Rohan. La mainmise des états-majors politiques sur des listes départementales sera évidente. Que se passera-t-il ? Une ou deux personnalités seront désignées comme têtes de listes ; mais pour s'assurer de la docilité de l'ensemble et pour conforter la position des élus qui occupent la présidence, on s'efforcera de choisir des candidats sans relief excessif !

Monsieur le ministre, vous avez toujours combattu les notables - du moins j'ai cru le comprendre. Avec un système de ce genre, vous créez des satrapes ; il n'est donc pas question que nous vous suivions sur ce terrain.

Je dois vous mettre en garde, monsieur le ministre : si véritablement vous vouliez nous engager dans cette voie, l'opposition tout entière serait obligée, je crois, de vous combattre avec fermeté et détermination. En effet, nous sommes conscients qu'une telle réforme non seulement n'améliorerait pas les conditions de vie des collectivités locales, mais, au contraire, les rendrait infiniment plus difficiles.

S'agissant de ma région, je ferai une remarque quelque peu semblable : je tiens à vous mettre en garde contre la tentation qui existe, paraît-il, de créer des listes régionales pour l'élection des conseillers régionaux et de ne pas faire élire ces derniers à l'échelon départemental.

Un tel procédé entraînerait des déséquilibres démographiques. En effet, dans une région comme la Bretagne, certains secteurs sont beaucoup plus peuplés que d'autres ; ils deviendraient, de ce fait, beaucoup plus influents, alors que les autres secteurs, dont la population est moindre, seraient moins bien représentés à l'échelon régional. Il ne faudrait pas commettre la même erreur.

J'en viens au propos que vous avez tenu ce matin, s'agissant des élections communales. Monsieur le ministre, vous avez le souci, légitime, me semble-t-il, de moraliser les élections municipales.

Ce n'est pas parce que vous voulez éviter de faire voter les morts qu'il faut décourager les vivants ! (*M. le ministre sourit.*)

En effet, un très grand nombre de nos compatriotes qui habitent, par exemple, la région parisienne et qui sont d'origine bretonne - monsieur le ministre, vous qui avez un peu de sang breton, vous devez me comprendre - désirent aller voter dans leur commune d'origine. Ils ont dû venir travailler en région parisienne. Ils n'ont souvent pas eu le choix. Mais ils restent très profondément attachés à leur terroir. Ils y possèdent une résidence, secondaire certes, dans laquelle ils se rendent fréquemment, d'autant plus que les moyens de communication sont faciles. Ils désirent participer à leur manière à la vie communale.

Les priver du droit de vote au motif que, dans certaines parties du territoire, des pratiques ne sont pas très orthodoxes, serait une grave erreur. Je ne suis d'ailleurs pas certain qu'une telle disposition soit constitutionnelle. Il conviendrait de le vérifier. En tout cas, ce serait une erreur psychologique. Je vous supplie, monsieur le ministre, de ne pas tomber dans ce travers.

Il faut permettre à ceux qui ont des racines dans une commune d'y exercer leur droit de citoyen. C'est peut-être une question de proportion. Pourquoi voulez-vous interdire à un Breton de Paris d'aller voter dans sa commune de naissance ? S'il a acheté une résidence ou s'il est titulaire d'une concession au cimetière de sa commune d'origine, il a bien de droit d'exercer dans cette dernière son droit de citoyen.

D'ailleurs, nous avons entendu dire que certains - je ne vous taxe pas d'avoir ce projet, monsieur le ministre - voudraient étendre le droit de vote à tous les contribuables.

Si l'on s'engage dans cette voie, les étrangers qui paieront des impôts dans la commune où ils résident auront le droit de vote.

Dès lors, pourquoi interdire à des Français ce que l'on tolérerait à des étrangers ? (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*) Il faut donc être extrêmement prudent dans la manière d'aborder ce problème.

En définitive, dans la mesure où vous voulez adapter - c'est un souci légitime - nos institutions régionales, départementales ou locales à leur temps, est-il sage de commencer par le département plutôt que par la commune ?

La France comptant plus de 36 000 communes, si nous comparons notre parcellaire communal à celui qui existe dans les autres pays de la Communauté économique européenne, nous sommes en situation d'infériorité, dit-on. Certaines de nos communes n'ont pas la taille critique, ajoute-t-on. Tout n'est pas faux dans cette appréciation. Mais l'encouragement à l'intercommunalité est un moyen de répondre à cette question et peut-être conviendrait-il de commencer par réfléchir à une meilleure appréhension intercommunale des problèmes.

Je ne crois pas qu'il soit sage de pratiquer la politique de la « carte forcée ». Mais il serait opportun de renforcer, notamment dans le domaine fiscal, les incitations à l'intercommunalité. En effet, nombre de problèmes trouveront ainsi leur solution.

Apprendre à travailler ensemble, c'est tout de même un moyen d'être plus efficace. Il serait préférable d'agir à l'échelon départemental, par l'intermédiaire des préfets, qui peuvent jouer, à cet égard, un rôle extrêmement utile, pour réfléchir aux moyens d'encourager l'intercommunalité là où elle n'existe pas, plutôt que d'entreprendre une réforme départementale ou régionale dans laquelle les considérations de politique partisane pèsent d'un poids assez lourd.

Il est préférable de donner aux communes, notamment par des réformes concernant la fiscalité locale, la possibilité d'affronter les défis de leur temps, défi européen ou défi de développement sur le plan national, plutôt que de toucher à l'ensemble de notre édifice institutionnel, notamment par une réforme départementale.

En définitive - je conclurai sur ce point - nous le savons bien, la France bouge et doit bouger. Il faut réformer certaines structures, en tenant compte des mouvements démographiques, sinon, nous serions aveugles et rétrogrades. Mais il faut se garder de deux tentations, tout d'abord, de la tentation partisane, adossée sur l'idéologie, qui est dangereuse parce que ceux qui sont à l'origine de certaines réformes n'en sont pas toujours les bénéficiaires et, ensuite, de la tentation technocratique, qui consiste à ne croire qu'à la vérité des chiffres et des nombres, vérité toujours contredite par la réalité.

Si nous voulons procéder à des changements, il faut agir avec prudence. Le meilleur moyen d'y parvenir rapidement, c'est justement de prendre le temps et de réfléchir.

« Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante » disait Montesquieu. Je livre ce propos à votre méditation.

Lorsqu'on veut toucher à un édifice qui, depuis 1871 et même avant, a fait ses preuves, qui a su résister à toutes les tempêtes que nous avons dû affronter, à toutes les constitutions que nous avons éprouvées, il faut être extrêmement prudent.

En effet, en voulant trop bouleverser les choses, nous risquerions de faire naître bien des amertumes, de causer bien des déconvenues et d'aller à l'encontre de l'objectif que nous recherchons à atteindre. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, c'est dans la commune que les habitants expriment le plus directement leurs préoccupations, leurs besoins, les aspirations nouvelles comme les soucis les plus divers et parfois les plus graves de vie quotidienne qui doivent être pris en compte.

La décentralisation devait être conçue comme un formidable moyen de répondre à toutes ces légitimes questions en faisant assumer ce qui lui revient par chaque niveau de responsabilité : Etat, région, département, commune, avec les ressources correspondantes.

Nous sommes loin de cette conception de la décentralisation dont les communes auraient dû bénéficier en développant leurs propres initiatives et en recevant l'aide globale nécessaire.

Tout au contraire, l'Etat a transféré sur les collectivités locales des charges de plus en plus lourdes, sans transfert correspondant de ressources.

Dans le même temps, la situation des habitants dans la commune s'est aggravée et un nombre croissant de familles est placé devant des difficultés de tous ordres : chômage, salaires insuffisants, loyers élevés, impôts de plus en plus insupportables, même pour des salariés qui ont un revenu assuré.

Ponctionner plus de 5 milliards de francs sur la dotation globale de fonctionnement et, dans le même temps, offrir sur un plateau 20 milliards de francs de cadeaux supplémentaires au grand patronat, responsable de ces dégradations des conditions de vie, c'est injuste et inadmissible, d'autant que les collectivités sont appelées non seulement à supporter indûment les conséquences d'une politique nationale de suppression de productions françaises, donc de suppression d'emplois stables, qualifiés, pour faire face à toutes sortes de précarisations, mais aussi à prendre les responsabilités et les charges d'une fausse insertion au travers du R.M.I., car la véritable insertion que nous voudrions mettre en œuvre, ce sont la formation et l'emploi.

Cette décision de faire main basse sur plus de 5 milliards de francs revenant aux collectivités locales par la dotation globale de fonctionnement a soulevé un tollé général. Cela ayant été largement dit dans cet hémicycle, je n'y reviens pas.

Moins de moyens pour la commune, c'est ou bien l'obligation de peser plus sur la taxe d'habitation ou l'obligation de réduire les services rendus aux habitants. Ni l'un ni l'autre ne sont acceptables.

Je tiens à rappeler que la dotation globale de fonctionnement n'est pas un don de l'Etat, une sorte de générosité qui peut obéir au gré du bon vouloir. C'est un dû aux communes après la suppression autoritaire du versement représentatif de la taxe sur les salaires. Il s'agit donc d'une recette compensatrice d'une autre recette supprimée, et non d'un cadeau de l'Etat.

C'est pourquoi l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur la T.V.A. était une garantie que cette recette essentielle pour les communes évolue au rythme de l'activité économique, à législation constante, c'est-à-dire quelle que soit l'évolution du taux de T.V.A.

Le nouveau mécanisme que vous avez mis en place doit permettre, avez-vous dit, monsieur le ministre, « d'associer les collectivités locales à l'effort financier rendu nécessaire par l'harmonisation européenne ». C'est dire qu'il s'agit bien dans votre esprit de sacrifier les ressources des communes sur l'autel de l'Europe de la finance.

La droite, majoritaire au Sénat, n'a rien à dire contre ce mécanisme-là. Elle ne propose pas de maintenir et de développer les ressources des collectivités locales. Elle a seulement proposé, à la sauvette, de réduire la perte de 5 milliards de francs à 3 milliards de francs, mais le fond est le même. Du reste, elle sollicite un type d'indexation de la D.G.F. qui n'assurera pas plus les collectivités de ressources globalisées de fonctionnement constantes puisqu'elle soumet ces ressources aux exigences d'une économie tout inféodée à l'Europe de la finance.

Alors que la majorité de cette assemblée refuse toute avancée, si minime soit-elle, qui aille dans l'intérêt des contribuables locaux - on l'a vu avec son refus d'accepter quelque mesure que ce soit permettant d'appliquer une taxe d'habita-

tion en fonction des revenus - on ne saurait être dupe quant à sa démarche par rapport à la D.G.F. D'ailleurs, n'a-t-elle pas voté l'Acte unique européen ? Comment ne pas souligner qu'on a trompé les maires ?

Je m'explique. Tous les gouvernements, depuis celui dans lequel M. Bonnet était ministre de l'intérieur, ont toujours indiqué devant le Sénat que l'harmonisation des taux de T.V.A. n'aurait aucune conséquence sur les ressources des communes, en particulier sur la dotation globale de fonctionnement depuis que celle-ci a été mise en place.

En l'état actuel, le seul système qui garantisse une rentrée de ressources sûre pour les communes, c'est le système d'indexation actuel.

Avant d'en changer, il est absolument indispensable d'avoir une large et réelle concertation avec les élus, ce qui n'a pas eu lieu. Des informations ne constituent pas une concertation.

Au moment où vous soulignez une reprise de la croissance économique, vous décidez de priver les communes de ses fruits en désindexant la D.G.F. de la T.V.A., alors même que les communes ont, comme je l'ai précisé, de plus en plus de responsabilités à assumer. Après la ponction sur la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, la C.N.R.A.C.L., répétée chaque année depuis 1985, avec des taux d'emprunt prohibitifs, cette nouvelle réduction des ressources est très grave.

Cette ponction sur la D.G.F., c'est plus de difficultés pour vivre dans la commune. En bref, on va demander aux familles de payer deux fois les services qui leur sont dus. Ce sont des tarifs plus élevés pour les restaurants scolaires. C'est une taxe d'habitation plus lourde. Nous demandons donc, une fois de plus, l'annulation de cette mesure concernant la D.G.F., le *statu quo* pour l'année 1990 et une véritable concertation avec les élus et les populations.

Par ailleurs, nous demandons que les taux d'intérêt d'emprunts soient diminués, que la charge actuelle de la dette soit allégée. L'Etat doit également restituer des sommes prélevées sur la caisse de retraite des agents des collectivités locales. Enfin, la T.V.A. doit être remboursée sur toutes les dépenses de fonctionnement.

Mais vous refusez ces propositions, monsieur le ministre. Qui plus est, vous vous attaquez à l'autonomie communale pour intégrer les collectivités à la mise en œuvre de votre politique en incitant au regroupement et à la supracommunauté.

Vous avez l'intention de créer des structures qui auraient, par exemple, le pouvoir urbanistique. Vous ôtez ainsi aux communes leurs compétences en matière d'urbanisme. Cela signifie que les populations et les élus ne pourraient plus décider ce qui est nécessaire à leur ville en matière de logement, de maîtrise des sols, de transports, de ressources financières, de développement économique.

Vous déployez en vérité une politique autoritaire d'intégration à l'Europe de l'affairisme, qui tourne le dos à la satisfaction des besoins des Françaises et des Français et qui ferait sauter l'obstacle que constituent les communes de France.

Enfin, nous voyons revenir le projet de péréquation fiscale pour agir contre ce que M. le Premier ministre appelle « l'égoïsme des communes ». La lutte contre les inégalités, les besoins des habitants de chaque commune ne sont pas au rendez-vous dans ce projet de péréquation.

En un mot, vous préconisez de prélever l'impôt en dehors des communes, pour une politique décidée aussi en dehors d'elles.

Nous proposons, au contraire, une politique destinée à satisfaire les besoins des communes, fondée sur la démocratie et sur une véritable coopération librement consentie, qui n'entame, en aucun cas, l'autorité communale.

Nous agissons avec nos concitoyens pour que de tels choix de progrès prévalent. Ce sont des choix de gauche. Notre opposition à votre projet de budget a cet engagement pour base. Nous pensons que l'union et le rassemblement dans toutes les collectivités sont possibles pour obtenir satisfaction. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.)*

M. le président. La parole est à M. Paul Girod.

M. Paul Girod. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je suis déjà intervenu ce matin en tant que rapporteur spécial de la commission des finances pour l'administration centrale et la sécurité. Je n'aurais certainement pas repris la parole à titre individuel, cet après-midi, sur une autre partie du budget du ministère de l'intérieur s'il n'y avait pas eu, dans cet hémicycle lors de la discussion générale du projet de loi de finances, un « incident » avec M. le ministre délégué au budget, à propos vous n'en serez pas étonné, monsieur le secrétaire d'Etat, de la dotation globale de fonctionnement.

J'ai un certain nombre de questions précises à poser à M. le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales et à M. le ministre de l'intérieur.

Je souhaiterais, d'abord, savoir si vous partagez intégralement le point de vue de M. Charasse, selon lequel il était hors de question que l'Etat levât des impôts au lieu et place des collectivités territoriales, ce qui expliquerait la modification dans la loi de finances, de manière unilatérale et non préparée, du système d'indexation de la D.G.F. Celui-ci aboutit, chacun le sait - notre collègue M. Bernard Pellarin l'a parfaitement démontré ce matin - à réduire considérablement les fonds collectés par l'Etat au nom des collectivités territoriales en direction de celles-ci. Telle est bien la philosophie qui prévaut depuis la mise en place de cette dotation.

Les impôts locaux étant considérés comme injustes, il est étonnant de voir ceux qui, lorsqu'ils n'avaient pas les responsabilités de l'Etat, les dénonçaient comme tels, transférer des charges qu'ils n'osent plus lever au titre des impôts de l'Etat, d'autant que, dans le même temps, l'Etat lui-même incite assez largement les collectivités territoriales à s'engager dans la dépense !

Malgré l'explication de texte quelque peu vigoureuse survenue dans l'hémicycle, je ne me rappelle pas que nous ayons obtenu une réponse satisfaisante au fait, par exemple, que les régions, et subsidiairement les départements, pour une bonne part, soient amenés, au titre des contrats de plan, à s'engager lourdement sur les routes nationales dès lors qu'il s'agit d'une déviation de rase campagne ou plus ou moins urbaine.

Nous n'avons pas eu non plus de réponse sur le fait que, lorsqu'il s'agit de lancer des établissements universitaires nouveaux, les collectivités territoriales sont toujours sollicitées à s'engager, avant même qu'on ne commence à examiner la possibilité de création d'un nouvel établissement !

Nous n'avons encore pas obtenu de réponse - hélas ! vous savez pourtant mieux que nous ce que cela signifie, monsieur le secrétaire d'Etat - concernant le rapport intellectuel qui peut exister entre la désindexation de la D.G.F. - et au passage de la D.G.D. - par rapport à l'évolution économique du pays, et l'incitation que vous nous avez demandée.

Vous avez déploré, ce matin, que le Sénat ne vous ait pas intégralement suivi, mais j'ai, pour ma part, été étonné de constater que, là où la disposition était la moins contestable, personne, hormis le groupe auquel j'appartiens, ne vous avait épaulé dans votre action économique.

Il ne nous a pas été expliqué non plus pourquoi, ici ou là, nous sommes incités - nous, responsables départementaux - à signer des chartes d'action culturelle qui engagent autant, sinon plus, nos deniers que ceux de l'Etat dans un domaine qui, normalement, n'a pas été décentralisé à ce point.

Je passe sur l'aspect que constitue l'insertion du R.M.I. - M. le rapporteur en a parlé ce matin - sur le futur projet de loi concernant le logement et sur la fameuse circulaire d'application de l'amendement Creton relatif aux handicapés. Dans tous ces cas, c'est l'Etat qui prend la décision de mobiliser les finances locales.

Par conséquent, je ne vois pas pourquoi, alors que l'Etat se lance dans une telle démarche, il nous est expliqué, du haut de la tribune du Parlement par un ministre éminent qu'il n'est pas question que l'Etat continue à lever des impôts au nom des collectivités locales pour en transférer la charge à des impôts réputés injustes. Il y a un illogisme sur lequel j'aimerais que vous puissiez nous éclairer.

Il est une question précise que je souhaiterais vous poser. Elle concerne la « fameuse histoire » des quinze articles relatifs à la fiscalité locale introduits, à l'Assemblée nationale, dans la deuxième partie de la loi de finances. Ils ont été considérés comme adoptés sans même que les députés aient pu en discuter.

Dans la mesure où ces dispositions ont été intégrées dans la deuxième partie du projet de loi de finances à l'issue d'une seconde délibération, elles n'ont pu que recevoir l'accord du Gouvernement !

Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, s'agit-il d'une nouvelle manière de légiférer ? A-t-elle reçu l'aval du ministre de l'intérieur ? Le ministère de l'intérieur est-il « copartageant » de ce système prévisible de répartition des taxes professionnelles ? Est-il « copartageant » de ces modalités de prise en compte du revenu dans la taxe d'habitation ? Ces dispositions ont-elles été élaborées avec vos services ou en dehors d'eux ? Si, comme je le crois, elles l'ont été en dehors d'eux, où est la cohésion gouvernementale dans une telle démarche ?

Telles sont les questions que je souhaitais vous poser. Les réponses que vous y apporterez me permettront de déterminer l'attitude que j'aurai au moment de voter ce projet de budget, non sans en avoir, au préalable, débattu rapidement avec les collègues de mon groupe. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., 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. Régnauld.

M. René Régnauld. Mon intervention se limitera au secteur des collectivités locales, à l'exclusion de tout ce qui concerne la sécurité et la police, dont les crédits sont en augmentation de 9,3 p. 100. Ce chiffre est sensiblement inférieur lorsqu'il s'agit des crédits consacrés aux collectivités territoriales. Leur évolution, toutefois, est souvent mécanique, à l'exception de la D.G.F., sur laquelle je reviendrai dans un instant.

On observe des inscriptions de crédits satisfaisantes, souvent en hausse, une hausse parfois nettement supérieure à celle qui est prévisible pour les prix. Je pense au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, dont les crédits sont en augmentation de près de 9 p. 100. Les communes les plus défavorisées apprécieront cet effort de péréquation. Il aurait toutefois été meilleur encore si une « entorse » de taille n'était pas intervenue en août 1986, qui, de mon point de vue, n'honore pas notre Haute Assemblée à l'origine de cette décision.

Cette mesure, qui a rendu éligibles à ce fonds les villes de plus de 200 000 habitants, à l'exception de Paris, a coûté 16 p. 100 de ce fonds en 1988. Ainsi les communes de moins de 2 000 habitants ont-elles perdu entre un tiers et un quart de leur part de cette péréquation.

La dotation globale d'équipement, dont je considère que les mécanismes d'attribution différenciée sont à peu près satisfaisants, est en augmentation de 6,39 p. 100. Le respect de l'esprit de la décentralisation plaide en faveur d'une association plus large entre la commission des élus et l'administration, en particulier au-delà de la seule définition des critères d'éligibilité et des taux, mais aussi pour l'établissement détaillé du programme aidé.

Sans vouloir prolonger cette étude détaillée, je vous ferai part de mon appréciation positive quant aux dotations destinées à subventionner l'équipement des collectivités locales d'un montant global de plus de 25 milliards de francs, en augmentation de 9,54 p. 100.

Il n'est pas inutile de rappeler, pour y insister, que les investissements des collectivités locales pour 1988 étaient en accroissement, hors départements et territoires d'outre-mer, de plus de 6,9 p. 100. Pour 1989, avec 142 milliards de francs prévisibles, ils augmenteraient de l'ordre de 6,5 p. 100, soit une croissance supérieure à celle de l'ensemble de l'économie française.

Les investissements publics locaux tirent la croissance et participent à l'assainissement financier par un autofinancement en progression constante, le recours à l'emprunt évoluant de plus de 67 milliards de francs en 1987 à moins de 62 milliards pour 1989.

Quant à la dotation globale de fonctionnement, dont nous nous sommes beaucoup entretenus avec votre collègue chargé du budget, nous ne sommes pas encore satisfaits.

Pour avoir, depuis plusieurs mois et en divers lieux, milité en faveur de la reconnaissance du droit aux fruits de la croissance pour les collectivités locales, j'apprécie que ce droit soit maintenant reconnu à hauteur de 66 p. 100 à partir de 1992 et de 50 p. 100 à partir de 1991.

En considérant que ce sont là des options minimales qui pourraient quantitativement être améliorées, mais auxquelles j'adhère, je demeure irréductiblement insatisfait par la proposition du Gouvernement, qui, pour 1990, rejette alors toute référence à la participation à la croissance. Que l'on cesse de dire que la proposition est bonne puisque, en masse, elle croît de 6,5 p. 100, dont plus de 4 p. 100 résultent d'un « habillage » fait de la régularisation de la D.G.F., produit prévu et voté dans la loi de finances initiale pour 1989, et donc dû.

Il faut, monsieur le secrétaire d'Etat - nous en appelons à votre soutien - que les collectivités locales soient, dès 1990, associées aux fruits de la croissance, c'est-à-dire qu'elles obtiennent, avec droit à régularisation, une évolution égale à l'indice des prix plus une part de la croissance.

Personnellement, je considère comme un compromis acceptable la proposition de notre collègue, président du comité des finances locales, selon laquelle il serait bon de se mettre d'accord sur une disposition visant à retenir l'indice des prix plus un tiers de la croissance.

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. René Régnauld. En octroyant des moyens financiers justes et adaptés à nos collectivités, nous pourrions parachever le processus de décentralisation. En effet, l'autonomie de nos collectivités locales se mesure d'abord à leur autonomie financière.

Mais ce second souffle, dont la décentralisation est en quête, pourrait également résider dans une politique d'aménagement du territoire fondamentalement réorientée. J'indiquais, la semaine dernière, à M. Chérèque, ministre chargé de l'aménagement du territoire, que sa politique volontariste, vigoureuse, conduite dans la solidarité et au nom de l'égalité géographique est complémentaire de la décentralisation, comme l'est la déconcentration de l'Etat.

La déconcentration, largement engagée autour des préfetures, doit être poursuivie. Votre projet de budget pour 1990 s'en donne les moyens, et votre volonté, monsieur le ministre, ne fait pas l'ombre d'un doute. Un véritable partenariat territorial, dégagé de tout esprit de concurrence ou de rivalité entre l'Etat et les collectivités locales au sens large, est nécessaire et doit être renforcé au nom de l'efficacité de la décentralisation.

Mais, outre des moyens financiers plus substantiels, plus justes et mieux répartis, les collectivités locales doivent aussi être dotées de compétences précises et clarifiées.

Je voudrais ici évoquer brièvement le récent projet de loi sur l'action des collectivités locales en faveur du développement économique, qui a été soumis au Sénat en première lecture à la fin du mois d'octobre dernier. Ce texte a été très mal accueilli, il a même été dénaturé, ce que je déplore.

Ce projet, certes perfectible - j'avais moi-même émis des réserves - va tout de même dans le bon sens : suppression des financements croisés, participation des départements dans les sociétés de développement régional, toilettage des conditions d'octroi des aides directes et indirectes, appui aux sociétés d'économie mixte, etc.

La décentralisation, œuvre de longue haleine, étape fondamentale de nouvelles avancées vers la démocratie, la démocratie locale en particulier, ne doit pas s'arrêter en chemin. L'Etat, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, commettrait une erreur historique - risquer que vous ne prendrez pas - s'il s'avisait d'en freiner le processus. Au contraire, le Gouvernement doit s'employer à en assurer la poursuite et la réussite.

Nous suivons avec intérêt l'élaboration du projet de loi que vous préparez, qu'il s'agisse de la coopération, du statut des élus, de la démocratie locale, des élections ou encore de la clarification des compétences. Je reviendrai sur ses principaux titres. Dès à présent, je veux attirer votre attention sur l'urgence qui s'attache à la clarification par le rappel de principes fondamentaux.

Ainsi, nous adhérons aux dispositions de votre projet de loi concernant les collèges, lesquelles, au nom de la suppression des financements croisés, visent à mettre fin, tant pour l'investissement que pour le fonctionnement, à la participation obligatoire des communes. Le récent congrès de l'association des maires de France a exprimé son approbation à cet égard. Il suggère même de raccourcir respectivement les délais prévus de dix ans et cinq ans à cinq ans et deux ans.

Toujours dans ce domaine de l'enseignement, l'association des maires de France demande aussi au Gouvernement et, en particulier, à son propre ministre de tutelle, de clarifier, sur les plans législatif et réglementaire, la répartition des dépenses entre communes d'accueil et communes de résidence. Bref, nous vous demandons de revenir, pour l'amender, sur l'article 23.

Des moyens financiers conséquents, de nouvelles compétences si importantes, si significatives soient-elles, ne nous autorisent pas à faire l'économie d'une réforme de la fiscalité locale. Le système est en effet complètement obsolète ; il est, en outre, injuste pour les ménages, les entreprises, les exploitants agricoles ou forestiers, etc.

Je souhaite que s'engage, de façon progressive, pragmatique, mais sans délai, une réforme de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti. Il y a là urgence. Je sais que c'est un objectif que vous cherchez à atteindre, monsieur le ministre, je ne peux que vous encourager dans cette voie tant il est nécessaire de remédier à la situation actuelle.

Je plaide, par exemple, pour que l'on supprime ou, à défaut, qu'on l'atténue sensiblement, le lien existant entre les quatre vieilles. La taxe professionnelle doit être revue prioritairement puisqu'elle ne satisfait personne.

Les entreprises qui en subissent les conséquences s'agissant de l'assiette et les collectivités territoriales qui pâtissent des concurrences malsaines, perverses et de l'insuffisante péréquation ne peuvent s'accommoder, sans dommage pour l'avenir, du *statu quo*. Si réforme il y a, la coopération intercommunale s'en trouvera sensiblement améliorée et les élus locaux qui, nombreux, recherchent collectivement des réponses - jamais totalement satisfaisantes - seront soulagés et pourront se consacrer davantage et plus efficacement aux dossiers qui leurs sont soumis, aux défis auxquels ils sont confrontés.

Permettez-moi d'insister quelque peu sur ce dossier de la taxe professionnelle. Il serait intéressant de recenser les travaux qui ont été effectués, les recherches qui se développent intensément sur le terrain. Il y aurait là matière à faciliter la réforme, dès lors que les propositions du Gouvernement pourraient rejoindre les réflexions, les préoccupations, les suggestions des élus locaux. La jonction entre ces deux démarches serait, à mes yeux, de bon augure pour la réussite de la réforme.

La coopération intercollectivités pourra se développer à partir du moment où des mesures incitatives adaptées seront arrêtées. Le développement local, dans ses diverses dimensions, rend incontournable la recherche de solidarité intercommunale.

J'adhère tout à fait à la démarche, dès lors qu'elle concilie le maintien de la spécificité de notre pays et de ses 36 700 communes, avec la solidarité, la péréquation, la démocratie locale, démocratie et solidarité se nourrissant du suffrage universel.

Je crois, en effet, que des mesures d'harmonisation en matière fiscale, l'accès à une fiscalité propre, peuvent conduire à des réformes qui, telle l'institution des communautés rurales que vous avez évoquée, dotées de compétences précises, offriront des solutions tout à fait intéressantes.

J'aborderai maintenant la question de la démocratie locale et les problèmes qui s'y rattachent.

Parmi ceux-ci revient toujours la sempiternelle question du statut de l'élu. Souvent promis, ce statut est enfin en passe de devenir une réalité. Je veux y croire.

En effet, si la démocratie n'a pas de prix - on l'a longuement répété tout au long de cette année du bicentenaire de la Révolution ; les événements qui secouent depuis quelques semaines l'Europe de l'Est nous le rappellent aussi - elle a en revanche un coût. Il faut l'accepter sans hypocrisie. C'est le prix de la liberté et de la responsabilité pour tous, accessibles à tous.

L'Etat, garant de la solidarité comme des valeurs supérieures de notre société, doit s'engager délibérément dans ce sens et tous les élus, sans hypocrisie, doivent s'unir. Je sais que vous travaillez à cette œuvre, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat. Là encore, je ne peux que vous prodiguer des encouragements. Nous attendons également avec intérêt les résultats des travaux de M. Marcel Debarge.

Il faut en particulier que des réponses soient apportées à des questions fondamentales, comme la formation, la protection sociale maladie, vieillesse, retour à l'emploi. Le temps requis pour bénéficier doit être précisé, reconnu, et des indemnités légitimes doivent être allouées par référence à celles que perçoivent les parlementaires. Parallèlement, harmonisation et clarification doivent présider à la garantie d'un juste équilibre.

Les collectivités locales ont aussi besoin d'un personnel qualifié, qui soit de qualité et motivé. Dès 1981, je le disais : « la décentralisation ne se fera pas sans les personnels et encore moins contre eux, elle se fera avec eux. » Les lois du 26 janvier et du 22 juillet 1984, qui parlent d'une « fonction publique territoriale attrayante, revalorisée, offrant aux agents concernés, mobilité, promotion, formation » sont encore incomplètement et insuffisamment traduites dans les faits.

La fonction publique territoriale est une pièce maîtresse de la décentralisation. Elle conditionne sa réussite, notamment la formation initiale qui pose de nombreux problèmes. Un certain nombre de textes paraissent. D'autres sont attendus. Il y a urgence à activer la construction statutaire pour tous. Bien des problèmes surgissent et surgiront encore.

Les insatisfactions qui découlent des injustices se manifestent dans mon département comme ailleurs. Je souhaite, monsieur le ministre, que le Gouvernement y porte intérêt et j'aimerais d'ailleurs connaître son sentiment sur ce dossier en général et sur les problèmes particuliers qu'il pose par ailleurs.

Enfin, le grand chantier du service public est ouvert ; le vécu du service public, de la fonction publique, montre à l'évidence que le dialogue se déroule souvent dans un climat conflictuel, ce qui, manifestement, ne satisfait ni les agents, ni les usagers, ni les pouvoirs publics.

Aussi est-il nécessaire de réfléchir à l'aménagement d'un cadre approprié et décentralisé de dialogue permanent entre les trois parties. J'ai déposé avec le groupe socialiste du Sénat une proposition de loi visant à créer un conseil national du service public qui regrouperait les agents, les usagers et les pouvoirs publics d'Etat et locaux. Il traduirait une sorte de parité triangulaire où personne ne pourrait s'imposer à l'autre et où chacun devrait écouter l'autre. Bien sûr, ce conseil permanent serait décentralisé aux niveaux locaux - régions, départements, communes. Je souhaite plus que jamais que le Gouvernement s'intéresse à cette structure, ou à une structure similaire, en s'engageant à la soumettre au Parlement.

La réforme de la grille, sous l'éclairage de la décentralisation et de l'Europe de 1993, devra nous conduire à une remise en cause de la gestion de la fonction publique issue des textes de 1946. Le monolithisme, l'homogénéisation sclérosent le service public auquel nos compatriotes sont attachés et qui est géré par des fonctionnaires ouverts aux évolutions, à la modernisation, à la nécessaire adaptation.

Je plaide pour l'instauration d'une plus grande souplesse, d'une plus grande autonomie dans l'organisation et la gestion du service public, à partir d'une organisation par métiers par exemple, les fonctionnaires locaux étant régis par des dispositions générales valables pour tous, mais dépendant d'une gestion propre et particulière à chaque métier pour la carrière, la classification, la rémunération, etc.

Tels sont, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, rapidement brossés, dans une intervention un peu longue, ce dont je vous prie de m'excuser, les quelques sujets que je voulais évoquer à l'occasion de l'examen de vos crédits. Je sais déjà combien vous êtes sensibles à toutes les préoccupations qui ont été exprimées. Je tiens à vous dire que nous sommes nombreux, élus, agents, responsables locaux, notamment, à compter sur votre action dans tous ces domaines, mais aussi sur votre diligence.

D'ores et déjà, vous pouvez être assurés que le groupe socialiste aura à cœur de coopérer, de construire et de vous soutenir. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Marcel Rudloff. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, dans ce débat budgétaire, je souhaiterais présenter les quelques brèves observations d'un président de conseil régional, relativement aux ressources et aux compétences de la région, ainsi qu'à leur devenir.

S'agissant des ressources des régions, vous savez que la dotation générale de décentralisation et la dotation régionale d'équipements scolaires en sont les principales composantes. Je ne ferai aucun commentaire sur la dotation générale de décentralisation puisque, sur cette question comme sur celle de la dotation globale de fonctionnement, tout a été dit et tout le sera encore. Je souscris aux excellents propos de mes collègues et je me rallie à la position prise par le Sénat en cette affaire.

Je voudrais insister quelques instants, comme l'a fait M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis, sur le problème de la dotation régionale d'équipements scolaires, qui est la principale ressource en dotations de la région et qui correspond aux compétences de la région en matière de lycées.

Cette dotation, communément appelée D.R.E.S., a perdu aujourd'hui toute sa cohérence. Elle était destinée - elle l'est toujours - à compenser les transferts de charges en matière d'investissements scolaires et, selon la loi, elle varie comme la dotation globale d'équipement. Elle est répartie entre les régions selon des critères extrêmement complexes et compliqués, tels que l'importance des surfaces, des effectifs et des retards en équipements scolaires constatés dans la région. Elle fait surtout référence à la situation de 1986.

Or tout le monde connaît l'exceptionnel effort d'investissement que les régions ont été obligées de consentir - elles l'ont fait avec enthousiasme - pour les lycées. Cet effort va encore devoir se poursuivre pendant quelques années. Il va peut-être même devoir s'amplifier, puisque l'objectif est d'amener 80 p. 100 des élèves au baccalauréat et que l'investissement destiné aux lycées représente près de la moitié de l'ensemble des budgets d'investissement des régions françaises.

Dans ces conditions, que signifie une dotation régionale d'équipement scolaire qui augmente comme la D.G.E., selon les cas, de 5,5 p. 100, de 6,5 p. 100, au maximum de 6,8 p. 100, ce qui aboutit à des coefficients d'augmentation qui n'ont rien à voir avec les coefficients d'augmentation nécessaires pour permettre aux régions de réaliser les investissements scolaires dont les taux d'augmentation, eux, se situent aux alentours de 25 p. 100 ?

Je crains, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que les régions n'aient pas le temps d'attendre une réforme fondamentale de la fiscalité locale dans ce domaine.

Ce mécanisme est largement dépassé - la commission consultative sur l'évaluation des charges l'a encore souligné au mois de mars 1989 - et mérite d'être très rapidement revu pour que, à partir de l'année 1991, les régions puissent bénéficier d'une dotation susceptible de mieux répondre à l'équité et d'être plus conforme à la réalité.

En ce qui concerne les compétences, je dirai brièvement que la région a fait preuve - malgré certains scepticismes - de sa compétence et de son efficacité. En effet, alors qu'elle n'était pas préparée à ce genre d'exercice, cette collectivité a pris en compte la construction de lycées et la gestion d'un patrimoine qui se trouvait en fort mauvais état au moment où s'est opéré le transfert. Personne ne le conteste plus aujourd'hui.

C'est ainsi que la situation, qui était dramatique en 1986, en matière de lycées classiques et de lycées d'enseignement professionnel tend, dans toutes les régions de France, à devenir tout à fait convenable. En tout cas, les périodes de tension que tout le monde a connues dans ces domaines particulièrement importants pour l'avenir du pays se sont très heureusement atténuées. Chacun, en effet, peut constater les efforts faits par les régions et le bénéfice que l'ensemble des élèves ont retiré de ce transfert de compétences.

Bien sûr, on pense à de nouvelles extensions de compétences. Pourquoi pas ? Le processus est entamé pour l'enseignement supérieur et, par conséquent, pourquoi ne pas envisager sa généralisation ?

Je souhaiterais cependant, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que les réformes de compétences se fassent dans la clarté et avec réalisme.

Dans la clarté, il s'agit de faire disparaître au maximum le flou qui subsiste et qui est susceptible de créer des tensions.

Avec réalisme, figurez-vous que, sur le terrain, aujourd'hui, les choses ne se passent pas si mal ! Au lieu d'envisager des réformes, sans doute inspirées par la logique intellectuelle

mais assez peu en prise avec la réalité, il serait infiniment préférable de tenter de codifier des règles qui sont déjà appliquées dans la pratique.

Autrement dit, monsieur le secrétaire d'Etat, votre projet de loi eût, me semble-t-il, bénéficié d'un meilleur accueil s'il avait mieux tenu compte d'un certain nombre de pratiques observées sur le terrain.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. C'était le cas !

M. Marcel Rudloff. En effet, sur place, les financements croisés ne suscitent pas nécessairement des problèmes. A force de se frotter les unes aux autres, les collectivités locales, jalouses de leur indépendance, fières de leur autonomie, sûres de leur avenir, ont appris à mieux se connaître. De ce fait, les conflits qui peuvent encore naître tendent à s'atténuer.

Je pense donc que toutes les réformes ultérieures en matière de compétences des régions ou des autres collectivités territoriales devront tenir très largement compte de la pratique.

Il en va de même du problème - que je ne traiterai pas en détail car le moment n'est pas venu - de la taille des régions. Ce problème a, selon moi, été mal posé. En revanche, il me semble qu'il serait intéressant d'envisager la possibilité d'un regroupement des régions. Encore faut-il, dans ce domaine, agir avec prudence et réalisme, et peut-être aussi encourager concrètement un certain nombre de fédérations.

Je terminerai cette brève intervention en souhaitant, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que les collectivités territoriales puissent continuer à travailler dans la stabilité et la sérénité.

Le temps des remises en cause et des discussions sur les gaspillages issus des quatre degrés d'administration est dépassé. On aime ou on n'aime pas, on peut critiquer, mais je crois que tous les élus ont le souci d'agir avec efficacité et sérénité, dans le cadre de leurs compétences.

Que cessent les remises en cause, que cesse la bousculade des projets de réforme des différents modes de scrutin, qui donnent toujours lieu à toutes sortes de spéculations et qui ont pour conséquence d'entretenir un mauvais climat électoral qui n'est pas de mise dans la plupart des collectivités départementales ou régionales. En effet, celles-ci ne connaissent guère les clivages politiques, sinon à certains moments particuliers. Que cesse, donc, une certaine incertitude et que règne une nouvelle stabilité.

Que cessent aussi les procès d'intention sur les « dépenses somptuaires » et les « gaspillages ». J'ai encore en mémoire - et cela ne m'a pas fait plaisir - les propos que l'un de vos plus distingués collègues a tenus, lors de la discussion de la première partie de la loi de finances, sur le « gaspillage » pratiqué par certaines collectivités locales ou territoriales.

Que serait la France, aujourd'hui, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, que seraient sa vie économique, sa vie culturelle, sa vie artistique, sa vie sportive et son urbanisme si ses collectivités locales et territoriales n'œuvraient pas tous les jours dans ces domaines ? Par conséquent, les régions, dernières nées de ces collectivités, veulent également avoir leur part de considération et de confiance auprès de l'opinion publique et de nos concitoyens. Pour cela, il faut d'abord que leur soit confirmée la confiance de leur ministre de tutelle. Nous comptons sur vous ! (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Si j'ai demandé à intervenir, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est parce que je pense que les débats parlementaires voient leur intérêt enrichi lorsqu'ils sont un peu vivants.

A cet égard, l'intervention de M. Rudloff me paraît particulièrement bien choisie pour répondre, d'une part, à la question qu'il a évoquée et, d'autre part, à un problème purement politique, celui du fonctionnement des instances de concertation, dont se plaignait tout à l'heure M. Puech.

Puisque le débat se prolonge et qu'il devra être poursuivi en séance de nuit, je préfère aussi répondre dès à présent, pendant que vous êtes encore relativement nombreux dans cet hémicycle, à certaines des observations qu'a présentées M. Masson. En effet, il a évoqué un important problème d'actualité et je ne voudrais pas, par une réponse tardive et nocturne, paraître éluder le débat. La tradition parlementaire veut que l'examen d'un budget soit l'occasion d'un débat sur l'action du Gouvernement. Je vous répondrai donc sur l'immigration irrégulière dans un instant.

Auparavant, permettez-moi un mot sur les méthodes de concertation. Je connais le problème qu'a évoqué M. Rudloff, notamment parce que je suis un ancien député : lorsque le précédent gouvernement a décidé, voilà deux ans, de tenter de résoudre le délicat problème des charges transférées en matière de lycée, il nous a proposés, dans son projet de budget, une première rallonge de 500 millions de francs, suivie d'une seconde de 700 millions de francs, soit au total 1,2 milliard de francs.

En réalité, dans cette affaire, tout le monde a raison : deux gouvernements successifs, fort opposés l'un à l'autre, ont jugé que l'on pouvait considérer que les charges transférées avaient bien reçu leur contrepartie, y compris sous forme de mesures exceptionnelles. Certes, le coût de la construction des établissements d'enseignement - notamment des lycées - a évolué au fil des années dans des conditions et des proportions telles qu'effectivement des charges supplémentaires en ont résulté.

De cela, nous pouvons discuter. Mais est-ce au ministre de l'intérieur de mener ce débat ? N'intéresse-t-il pas plutôt le ministre de l'éducation nationale - il s'agit bien de sa mission ! - voire le ministre du budget, dans la mesure où un problème d'arbitrage entre différentes catégories de dépenses publiques est posé, ou bien encore le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales, car il s'agit de répartir des charges entre l'Etat et les collectivités territoriales ? Quoi qu'il en soit, débattons !

En tout cas, je suis obligé de souligner, pour que le Sénat, l'opinion et la presse soient informés, que, dans ce domaine, si les décisions prises ne correspondent pas toujours à ce que souhaitent les parlementaires et les élus locaux, la concertation a bien eu lieu.

Tout à l'heure, M. Puech se demandait pourquoi, depuis 1986, la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétence n'avait jamais été réunie. Or M. Rudloff vient de faire lui-même référence à la dernière réunion de cette commission ! Ceux qui, au Sénat, pensent que le Gouvernement ne réunit pas la commission consultative doivent donc savoir que ce n'est pas exact !

La commission s'est réunie le 29 mars dernier, et je me suis fait communiquer le compte rendu officiel de ses travaux par télécopie. Elle a discuté de la question que M. Rudloff a évoquée, elle a arrêté des orientations.

Il est vrai qu'un certain nombre de membres de cette commission n'étaient pas présents. Je ne vais pas en donner la liste, mais elle est accessible à chacun d'entre vous puisque le Sénat est représenté dans cette commission consultative.

Je ne peux en tout cas pas laisser mettre en cause les collaborateurs de mes services - et, accessoirement, M. Baylet et moi-même - en laissant affirmer qu'il n'y a pas eu de concertation. Oui, il y a eu concertation ; oui, il y a eu discussion ; oui, la commission s'est réunie ; oui, elle a pris un certain nombre de décisions sur la difficile et problématique question des lycées.

Vous avez également regretté l'absence de concertation dans le domaine de la fonction publique territoriale. Je suis, là encore, obligé de retracer ce qui s'est passé. Même si, en mai 1988, au moment de la parution des textes relatifs à la fonction publique territoriale, certains sujets ont été « oubliés », il n'en reste pas moins qu'une concertation a eu lieu entre les différents intéressés, c'est-à-dire les représentants du Gouvernement, des élus et des fonctionnaires.

Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale s'est réuni le 5 juillet 1989, et l'administration lui a fourni une note d'orientation, qui a été examinée et discutée. Le bureau de ce même conseil s'est réuni, trois mois après, et il a fixé, avec l'accord du représentant du collège des présidents de conseils généraux, la date de la séance d'examen des projets de décret au 26 octobre, soit près de quatre mois

après que le Gouvernement eut communiqué ses projets. Aucune observation n'a alors été avancée, même s'il est vrai, je le reconnais, qu'aucun représentant du collège des présidents de conseils généraux n'assistait à la séance du 26 octobre. Voilà pour les faits.

La critique permet de faire avancer la réflexion, de faire la lumière sur les faits, mais elle doit être fondée, argumentée. Ainsi, on m'a reproché à une ou deux reprises, cet après-midi, un manque de concertation, et je viens d'apporter la démonstration que ce reproche n'était pas fondé.

Je demande donc que l'on veuille bien poursuivre le débat, en formulant éventuellement des critiques, en manifestant des désaccords, mais pas en déplorant une absence de concertation que je suis en mesure de démentir une heure après en apportant les comptes rendus de réunions de commission qui ont eu lieu. C'est un problème de méthode, mais c'est également un problème politique.

Si, effectivement, cette concertation n'avait pas eu lieu, si effectivement la commission consultative sur l'évaluation des charges n'avait pas été réunie, si effectivement des décrets préparés sans aucune consultation par mes services avaient été signés par moi et par le Premier ministre, je reconnaîtrais que la critique est éventuellement fondée, même si elle est désagréable à entendre.

Mais, lorsque quatre mois se sont écoulés - même si c'était, en partie, pendant la période des vacances - entre la diffusion d'un projet et son adoption, dans un cadre juridiquement défini, régulièrement élaboré, à ce moment-là, la critique est infondée. Par conséquent, je ne répondrai pas à toutes les critiques de cette nature.

Je tenais à faire cette démonstration car, s'il est normal que l'on adresse des critiques au Gouvernement, il faut qu'elles visent des actes qu'il a commis ou des lacunes dont il est responsable et non des situations dont je peux démontrer que leur réalité est autre que celle qui a été présentée au Sénat et, à travers lui, à l'opinion.

La deuxième question que je veux aborder devant vous, pensant qu'il ne serait pas bon que l'après-midi se termine sans que j'aie été amené à le faire, c'est le contrôle de l'immigration et, en particulier, la lutte contre l'immigration irrégulière. Si cette question ne relève pas à proprement parler du domaine budgétaire, elle y est tout de même étroitement liée puisque ce sont les services de police, et aussi, d'ailleurs, les administrations préfectorales, qui permettent d'entreprendre, de poursuivre notre politique à cet égard.

Monsieur Masson, vous m'avez dit en commission, puis ici même, que le Gouvernement avait été inactif dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière, tout en critiquant la loi du 2 août 1989 ou le nouveau projet de loi en cours de discussion qui est destiné à rétablir, sous une autre forme, un recours suspensif contre les arrêtés de reconduite à la frontière.

D'abord, même si les questions sont connexes, on ne doit pas faire l'amalgame entre, d'une part, le statut des étrangers, qui définit l'ensemble des droits, devoirs et obligations applicables aux personnes de nationalité étrangère qui vivent sur notre territoire, le statut des étrangers qui sont en situation régulière ou qui, ne l'étant pas, doivent être soumis à un statut juridique quant à leur éloignement du territoire, et d'autre part, les dispositifs contre l'immigration irrégulière.

Les dispositions qui ont été adoptées au printemps dernier par le Parlement concernent les garanties des personnes qui ont une très grande ancienneté de séjour sur le territoire, qui ont des liens de famille avec des Français ou qui sont entrées très jeunes dans notre pays, toutes situations qui ont fait ou font encore l'objet de la part de beaucoup d'entre vous d'interventions personnelles en faveur de jeunes gens ou de gens mariés. Ces dispositions concernent seulement un aspect du statut, et non pas l'immigration irrégulière.

En revanche - il faut le rappeler, pour ceux qui l'auraient oublié - la loi du 2 août 1989 a maintenu intact, au sens étymologique - on n'y a pas touché - le dispositif de contrôle de l'entrée en France et le dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière, notamment la reconduite administrative à la frontière des étrangers en séjour irrégulier.

Que l'on soit contre la loi d'août 1989 en tant qu'elle concerne le statut des étrangers en France, soit ! Mais que l'on n'oublie pas que cette loi n'a pas modifié les conditions d'entrée sur le territoire et, par conséquent, le dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière.

Quant au projet de loi en cours de discussion, il se borne à confier au juge administratif, comme certains d'entre vous l'avaient demandé, et non au juge judiciaire, comme le Gouvernement l'avait proposé, une voie de recours.

Lorsque vous avez évoqué le bilan de l'activité gouvernementale dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière, permettez-moi de vous dire, monsieur Masson, que vous avez été quelque peu injuste. En effet, vous avez omis la loi votée qui a sensiblement renforcé les pénalités contre le travail clandestin, qui a porté de un à deux ans de prison la peine encourue pour l'emploi des étrangers sans titre, qui a porté de 20 000 à 200 000 francs l'amende applicable en cas de travail clandestin, qui a aggravé les pénalités contre les importateurs de main-d'œuvre étrangère clandestine, qui, pour la première fois - c'est justice, et il était temps - a réprimé les employeurs qui utilisent les travailleurs sans titre par l'intermédiaire d'une fausse sous-traitance, qui a institué une amende pour les employeurs qui prélèvent sur les salaires de leur personnel étranger le montant de la redevance qui est due à l'office d'immigration internationale.

Cette loi, dans son esprit et dans ses dispositions, me paraît être, à terme, un instrument essentiel de lutte contre l'immigration clandestine. En effet, comme j'ai été amené à le dire dans cette enceinte et à l'Assemblée nationale, l'immigration clandestine, c'est avant tout l'immigration des travailleurs clandestins, alimentée et même engendrée, en partie, par l'appel des employeurs de main-d'œuvre clandestine.

Je tenais à rappeler cette législation nouvelle.

Au-delà - si je ne l'ai pas dit, j'ai eu tort ; si je l'ai dit, je le répète - il ne faut pas négliger les efforts accomplis et les résultats obtenus par les services des préfectures, par les services de police, bref par l'ensemble des services compétents pour combattre l'immigration irrégulière et pour éloigner du territoire les clandestins dont la situation irrégulière a été reconnue.

D'ailleurs, votre rapport le mentionne : plus de 60 000 étrangers ont été refoulés en 1988 et 54 000 durant les dix premiers mois de cette année. Cela signifie que l'année 1989 se terminera sur une augmentation, hélas ! ou heureusement ! - hélas ! s'agissant du phénomène auquel on doit faire face ; heureusement ! grâce à la vigilance et à l'efficacité des services compétents - du nombre de refoulements.

Les reconduites à la frontière, quant à elles, prononcées par les préfets ou par les tribunaux, se sont élevées à 15 600 en 1988, après avoir atteint 15 800 en 1987 ; ce sont là des chiffres équivalents. Il n'y a donc plus aucun effondrement, plus aucun recul de la lutte contre l'immigration irrégulière. Pour 1989, nous en sommes déjà à 11 000 pour les huit premiers mois. J'ai donc toutes les raisons de penser que nous en compterons environ 16 000 ou 17 000 en fin d'année, sans doute un peu plus que l'année dernière.

Nous avons, hélas ! à faire face à un phénomène croissant, préoccupant - M. Hoeffel, comme beaucoup d'autres, en a parlé - mais, face à cette situation, il n'y a aucun relâchement, tout au contraire.

De même, s'agissant des interpellations de clandestins, nous voyons bien que la pression s'accroît, mais nous constatons - là aussi, je dirai hélas ! et heureusement ! : hélas ! quant au phénomène, heureusement ! quant à la vigilance et à l'efficacité - une augmentation des interpellations, qui atteint 50 p. 100.

Tous ces chiffres sont le résultat d'une activité soutenue et difficile des services compétents, en particulier à nos frontières.

Je tenais à apporter ces précisions pour que le Sénat ne reste pas sur l'impression que l'on relâchait l'effort - comme je l'ai entendu - alors que la vérité, c'est que l'effort est maintenu et que les résultats sont, hélas ! au même niveau ou parfois supérieurs - hélas ! pour les causes, mais, heureusement ! pour les moyens mis en œuvre.

Quant à des mesures nouvelles pour mieux maîtriser l'immigration irrégulière, vous semblez penser que le Gouvernement n'y réfléchit pas, alors que c'est tout le contraire. C'est même une question que le Premier ministre a inscrite dans ses préoccupations depuis plusieurs mois et à propos de laquelle un comité interministériel s'est tenu il y a quelques jours.

Il s'agit d'un phénomène sur lequel le Gouvernement français se concerta avec tous les gouvernements d'Europe, car l'abus du droit d'asile ne concerne évidemment pas que

la France. Des mesures ont déjà été mises en œuvre pour que, dans le cadre législatif et réglementaire en vigueur, nous puissions améliorer notre efficacité grâce, par exemple, à l'application plus systématique des accords de réadmission et grâce à des démarches diplomatiques, publiques ou non, auprès de pays de transit ou auprès de pays frontaliers de la France qui tendent à exporter leur immigration irrégulière.

S'agissant de l'amélioration des relations entre l'office français de protection des réfugiés et apatrides, l'O.F.P.R.A., organisme dépendant du ministère des affaires étrangères et qui est une quasi-juridiction, et les préfectures ou de la lutte contre les fraudes dans le domaine du droit d'asile, le relevé de plus en plus systématique et de plus en plus facile à utiliser des empreintes digitales, au fur et à mesure que les moyens techniques d'identification informatisée progresseront, facilitera notre action.

Concernant le problème plus large du droit d'asile, que j'ai déjà évoqué, je répète que notre réflexion porte sur le risque que font courir au droit d'asile l'abus ou le détournement de ce droit.

Je tenais à vous apporter dès maintenant ces précisions et ces quelques chiffres. En effet, sachant que le conseil des ministres de demain doit précisément traiter de ces questions et que le problème a été soulevé cet après-midi par l'un d'entre vous, je ne voulais pas répondre au milieu de la nuit, à une heure où certains d'entre vous pourraient, bien légitimement, considérer que l'intérêt des débats tend à s'éteindre. En outre, il s'agit d'une question d'une grande importance pour notre pays. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Dans la suite de la discussion, la parole est à M. Trucy.

M. François Trucy. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon intervention sera brève puisqu'elle ne traitera que des crédits consacrés à la sécurité civile, pour les déclarer d'ailleurs insuffisants.

L'action relative à la sécurité civile représente, dans ce budget, 943 millions de francs, ce qui correspond, à structure constante, à une hausse de 1,7 p. 100, taux inférieur au taux prévisionnel de la hausse des prix.

De plus, les crédits de subvention aux collectivités locales au titre des services d'incendie et de secours passent de 58 300 000 francs à 45 500 000 francs, soit une baisse de 22 p. 100 en francs courants.

Enfin, les crédits d'entretien des aéronefs - groupement de Marignane et groupement d'hélicoptères - diminueront, eux, de 10 p. 100.

Pourtant, dans ce projet de budget - je vous en donne volontiers acte - malgré les difficultés, vous avez réussi, à dégager un crédit de 2 millions de francs pour le personnel de la base de Marignane au titre d'une « indemnité de performance technique », ce qui est très positif. Monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est en effet une réelle performance technique qu'accomplissent ces mécaniciens, lorsqu'on sait que le travail qui leur est demandé, c'est d'entretenir une flotte de onze Canadair qui ont entre treize et vingt d'âge ainsi que treize Tracker conçus voilà plus de quarante ans.

Je suis déjà intervenu à cette tribune, monsieur le ministre, pour vous demander quels étaient les plans du Gouvernement en ce qui concerne le renouvellement de la flotte aérienne anti-incendie. M. Nallet, ministre de l'agriculture, vous avait suppléé en insistant longuement sur les actions du Gouvernement, sans nous laisser espérer cependant des mesures nouvelles immédiates ou lointaines.

L'examen de ce projet de budget nous apprend que le Gouvernement remplacera les appareils détruits et que les négociations sont très avancées en vue de l'acquisition d'un Fokker et de deux hélicoptères. Remplacer la flotte c'est bien, mais la renforcer est indispensable, monsieur le ministre.

Tout le monde sera d'accord pour dire qu'il ne suffit pas d'affirmer une volonté de lutte contre les incendies, mais qu'il faut la traduire en crédits budgétaires suffisants, qu'il ne suffit pas de rendre hommage aux hommes engagés dans cette lutte, mais qu'il faut leur donner les moyens de la gagner.

Si l'examen de ce projet de budget pouvait nous permettre, monsieur le ministre, de préparer l'avenir, de connaître vos intentions en matière de renforcement ou tout au moins de renouvellement de la flotte aérienne, nous accomplirions un grand pas en avant.

J'en viens à une question qui n'est pas sans intérêt. En huit ans, la direction de la protection civile a changé cinq fois de directeur. Dans un domaine où la continuité des services est plus indispensable qu'ailleurs, quelles solutions pensez-vous pouvoir apporter dans l'avenir pour assurer une stabilité de ce poste.

Monsieur le ministre, ne jugez pas mes propos, si brefs soient-ils, comme une attaque quelconque, mais considérez qu'ils sont l'expression d'une inquiétude, celle des élus et des populations, particulièrement du Sud-Est. Ces derniers savent qu'avec ce projet de budget et en l'absence de toute mesure nouvelle, l'enfer réel que nous avons vécu l'été dernier peut se reproduire dans six mois. En été, nos forêts et nos maisons brûlent, des pompiers meurent, nous le savons. A l'automne, travaillons ensemble pour que les désastres ne se reproduisent pas. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. Jacques Oudin. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, notre fiscalité locale atteint actuellement des sommets de complexité. Chacun en convient, mais les dispositions que nous sommes amenés à examiner vont dans le sens d'une aggravation de cette complexité.

Certaines intentions sont parfois compréhensibles, voire louables, certes, mais je suis persuadé que leurs conséquences ne font qu'obscurcir un système qui ne l'est déjà que trop.

Je me demande combien de maires, combien de conseillers régionaux, combien de secrétaires de mairie sont en mesure de comprendre la totalité des dispositions de notre fiscalité locale.

Mon intervention portera sur trois points : l'évolution des dotations transférées, la complication du système, les déviations de ce même système.

Je serai bref sur le premier point, car la plupart de nos rapporteurs et de nos collègues ont déjà évoqué certaines dotations versées par l'Etat aux collectivités locales.

Rappelons que le projet d'indexation de la D.G.F. sur les prix est inacceptable.

Notons les évolutions curieuses de la dotation globale d'équipement - notre collègue Paul Girod a évoqué cette question - dont les autorisations de programme augmentent de 6,9 p. 100 et les crédits de paiement de 1,06 p. 100.

Quant à la deuxième part de la dotation globale d'équipement des communes, les évolutions sont encore plus contrastées : les autorisations de programme augmentent de 6,40 p. 100 et les crédits de paiement diminuent de 8,8 p. 100.

Soulignons également l'importance des transferts sans compensation, notamment la surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse, les charges liées au revenu minimum d'insertion supportées par les départements, les charges de voirie nationale - les orateurs précédents ont évoqué ce point - et l'enseignement supérieur.

Lors de l'examen du projet de loi portant X^e Plan et lors de la discussion générale de ce présent projet de loi de finances, j'avais souligné que l'Etat ne serait pas en mesure d'assurer un bouclage satisfaisant de son budget en raison de la croissance trop forte des dépenses de fonctionnement. Dans ces conditions, il n'a trouvé qu'une porte de sortie : assurer ce bouclage sur le dos des collectivités locales, moyen commode de réduire ainsi le déséquilibre de son budget. C'est la seule explication du mécanisme injustifiable prévu par l'article 31 du projet de loi de finances.

Ensuite, la complication de notre fiscalité locale mérite, je pense, de faire figurer notre système fiscal en bonne place dans le *Livre des records*.

Sur ce point, je ne peux être plus sévère que le conseil des impôts dans son dixième rapport remis à M. le président de la République cette année. Pour éviter d'être accusé de parti pris, je me suis référé très longuement, vous le verrez dans la suite de mon propos, aux jugements et aux conclusions du conseil des impôts.

Je ne suis pas certain que ce document ait été lu entièrement par vos services ni par votre cabinet, monsieur le ministre, sinon je pense qu'ils ne vous auraient pas proposé quelques-unes des mesures que nous retrouvons dans les projets de loi actuels.

Quelles sont les raisons des évolutions que nous avons constatées, et de la situation actuelle de notre fiscalité locale ?

Permettez-moi donc de citer et de commenter certains passages du rapport du conseil des impôts.

« C'est en raison de la multiplicité et de la fréquence des modifications législatives, ainsi que d'un recours croissant aux interventions de l'Etat que la situation est devenue particulièrement complexe et confuse. » Vous le constatez, mes chers collègues, tout au long de ce rapport, l'Etat est systématiquement « épinglé ».

« Les mesures successives intervenues, souvent contraires aux caractéristiques propres de la fiscalité directe locale, qu'il conviendrait pourtant de préserver, remédient aux effets et non aux causes principales des difficultés constatées ; elles tendent, ainsi, à différer les adaptations qui seraient nécessaires au risque de conduire à terme à l'effondrement du système. » Vous le voyez, ce rapport du conseil des impôts, rédigé par des hommes sages et prudents, n'y va pas de main morte !

Face à cette situation, quels sont les principes qui guident la réflexion du conseil des impôts et qui peuvent, bien entendu, guider notre propre réflexion ?

Première remarque : « L'assiette réelle et indiciaire sur laquelle sont fondés les impôts locaux présente certains avantages qu'il conviendrait de préserver. »

Cette remarque s'appuie sur trois principes essentiels.

Premier principe : « Les collectivités doivent pouvoir bénéficier de ressources stables et localisables » - les deux termes sont importants - « dont le produit puisse être réparti sans trop de difficulté entre tous les bénéficiaires des services rendus par chacune d'elle ». Cela implique d'exclure les assiettes fluctuantes, comme les bénéfiques ; cela implique d'exclure l'impôt sur le revenu, dont l'assiette est trop étroite et les redevables sont insuffisants en nombre. Je l'ai dit hier, lors de l'examen du projet de budget de la santé, nous savons que treize millions de foyers fiscaux sont actuellement exonérés de l'impôt sur le revenu.

Deuxième principe : le montant de l'impôt local doit rester modéré pour pouvoir être acquitté par le plus grand nombre. Un impôt est accepté lorsqu'il est acceptable.

Troisième principe : le maintien du recours à la valeur locative - c'est un problème important - doit être préservé. Le conseil des impôts écrit : « Pour répartir le produit fiscal attendu par les collectivités locales, il n'est cependant pas de critère qui serait préférable à la valeur locative. »

Deuxième remarque : le conseil des impôts estime que « l'aggravation des défauts du système est de nature à mettre en cause sa pérennité et il résulte de l'évolution du rôle de l'Etat ». Nous y revenons : c'est l'Etat qui est en cause.

Le conseil des impôts précise : « C'est en agissant seulement pour atténuer les conséquences des anomalies constatées au lieu d'agir sur leurs causes » - on y revient - « que l'Etat est conduit inéluctablement à accroître son intervention permanente et, de ce fait, à dégager les collectivités de leurs responsabilités. »

Quels sont les facteurs essentiels de cette situation ?

Certes, il y a l'état des structures administratives locales, notamment leur émiettement - nous le savons - mais, à ces distorsions, s'ajoutent celles que provoque le défaut d'entretien de l'assiette des taxes locales.

Je cite le conseil des impôts : « Les prévisions et mises à jour de l'assiette des taxes locales - c'est-à-dire des bases - n'ont, à ce jour, jamais été réalisées conformément à ce que prévoyait la réglementation. La hiérarchie entre les valeurs locatives n'a, dès lors, plus qu'un rapport lointain avec la hiérarchie réelle de ces valeurs. » Cela, tous nos collègues le savent bien.

Les inégalités et les distorsions qui en découlent, l'absence de révision générale des bases, ont entraîné l'Etat dans des mécanismes de personnalisation de l'impôt local. Par exemple, ce qui nous est proposé pour la taxe d'habitation et, globalement, 21 p. 100 des produits fiscaux encaissés par les collectivités locales sont, en fait, acquittés par l'Etat.

« Ainsi - écrit le conseil des impôts - l'Etat compromet la fonction initialement dévolue à l'impôt local et reproduit au niveau local les défauts actuels de l'impôt sur le revenu. »

Je terminerai par une dernière citation qui me paraît lourde de conséquences dans le jugement de ce rapport :

« Le sentiment prévaut que personne n'a désormais la maîtrise des ressources locales, notamment de la fiscalité directe locale.

« A défaut de mettre en œuvre les transformations nécessaires, l'intervention de l'Etat ne pourra que continuer à progresser. Elle se traduirait inmanquablement par une réduction de l'autonomie des collectivités locales, qui pourrait porter non plus seulement sur la fiscalité, mais sur le volume des dépenses. »

Mes chers collègues, si nous ne prenons pas garde aux évolutions qui nous sont proposées, c'est bien dans cette direction que nous risquons d'aller.

Ainsi, résumons-nous : avec un système qui arrive à mêler tout à la fois des exonérations, des abattements, des dégrèvements, des allègements, des péréquations, des lissages, des compensations - la liste est longue et je suis sûr qu'elle n'est pas exhaustive - la fiscalité locale devient le seul domaine des spécialistes, dont certains avouent d'ailleurs qu'il devient ingérable. C'est le cas, notamment, pour la D.G.F.

Monsieur le ministre, votre circulaire du 15 février 1989, relative au calcul de la seule D.G.F. oblige à effectuer trois pages de calculs. Je les ai faits personnellement. C'est fort complexe.

J'en viens maintenant au troisième point de mon propos, les déviations de l'administration.

Je prendrai un seul exemple que je connais bien, puisqu'il concerne le district que je préside - vous m'en excuserez, mais on ne parle bien de ce que l'on connaît. C'est un cas qui a valeur de symbole.

Voilà un district, créé par un arrêté préfectoral du 27 décembre 1988, qui regroupe quatre communes et prend la suite d'un Sivom - syndicat intercommunal à vocation multiple - qui n'avait pas de fiscalité propre, mais qui avait seulement une fiscalité directe. Ce district fonctionne depuis le 1^{er} janvier 1989 et assure donc les charges obligatoires qui lui incombent, en particulier le service d'incendie et de secours, dont le coût, en l'espèce, est de un million de francs par an.

Cette collectivité a-t-elle droit à la D.G.F. dès sa première année de fonctionnement, pour lui permettre de faire face, notamment, aux charges obligatoires ?

Bien entendu, je ne parle pas de l'encouragement que cela représente pour favoriser et développer cette « intercommunalité », dont tout le monde s'accorde à estimer qu'elle représente l'une des solutions à notre problème de structures locales. Si l'on examine les textes, il n'y a aucun doute.

En effet, l'article L. 234-17 du code des communes, qui est en fait l'article 20 de la loi du 29 novembre 1985, dispose : « Les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre reçoivent une attribution de la dotation globale de fonctionnement ». Il est bien précisé « reçoivent », c'est-à-dire qu'il n'y a aucune restriction dans le temps. Le principe est général ; il s'applique dès la première année de fonctionnement. La loi est claire et sans ambiguïté.

Toutefois, il est évident que le calcul de cette dotation doit s'effectuer sur des bases fiscales certaines. Or, pour la première année de fonctionnement, ces bases ne sont disponibles qu'en fin d'année civile. Cela constitue-t-il un obstacle à l'application de la loi ?

Partant de ce problème matériel, qui n'a rien à voir avec un principe de droit, votre ministère, monsieur le ministre, estime que la D.G.F. est due à partir, non pas de la première année de fonctionnement, mais de la deuxième.

Cela signifie, mes chers collègues, que le ministère s'arroge le droit de supprimer l'octroi de la D.G.F. à une collectivité pendant une année entière.

L'administration a interprété discrétionnairement la loi et a fait partager son point de vue au ministre.

Comme le disait d'ailleurs un responsable : le système est déjà ingérable ; on ne va pas le compliquer davantage. L'autre raison factuelle est peut-être que l'ensemble des dotations avait déjà été réparti.

Je vous signale, mes chers collègues, que j'ai été le premier à soulever ce problème. Il existe 101 districts à fiscalité propre qui ont été créés au cours des dernières années. La situation a été acceptée par tous mes prédécesseurs, monsieur le ministre. Il y avait là, me semble-t-il, un symbole sur lequel je voulais insister auprès de vous.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas convenable de dévier ainsi l'esprit des lois. En effet, jamais le législateur n'a envisagé de priver une collectivité de son droit à la D.G.F. pendant une année. Il suffit de consulter tous les textes préparatoires, notamment ceux de la loi de 1985, pour constater qu'il en est ainsi.

En définitive, monsieur le ministre, pour revenir au problème général de la fiscalité locale, je pense que nous sommes, en fait, tous empêtrés dans un système dont vous accordez à outrance la complexité et dans lequel vous introduisez des objectifs contradictoires, voire incompatibles.

Faute d'avoir pu ou voulu réviser les valeurs locatives, faute d'avoir instauré un dialogue loyal et constructif avec la représentation nationale, vous êtes en train de créer des opacités supplémentaires dans un système déjà peu clair. Vous allez instituer de nouvelles distorsions d'imposition. Et développer ainsi de nouvelles inégalités entre les collectivités locales.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons émettre que les plus vives réserves sur la plupart des projets que vous nous présentez.

Tout d'abord, la réforme de la taxe d'habitation aboutira à des distorsions inacceptables entre les résidences principales et les résidences secondaires. L'article de loi que nous avons rejeté surtaxait les résidences secondaires. Pensez aux collectivités locales qui, comme la mienne, possèdent 10 000 habitations, dont 6 000 résidences secondaires et 4 000 résidences principales. Avec ce système, 6 000 habitations seront surtaxées, c'est tout à fait inacceptable.

Ensuite, une nouvelle taxe départementale sur le revenu est instituée alors que nous connaissons les défauts actuels de l'impôt sur le revenu en France. Je crois que le Sénat doit en débattre à la fin de la semaine. Nous aurons sûrement des échanges de vues intéressants à ce sujet.

Enfin, les modalités d'indexation de la dotation globale de fonctionnement sont - je l'ai déjà dit - tout à fait inacceptables. Sur ce dernier point, monsieur le ministre, vous avez réussi à faire l'unanimité de cette assemblée contre votre projet. C'est un signe que vous ne devriez pas négliger.

Ainsi, au lieu de nous présenter, parfois à la sauvette, de mauvaises mesures, monsieur le ministre, il serait préférable d'engager, sur cette importante et vaste question de la fiscalité locale, un vrai débat avec l'ensemble de la représentation nationale. Je suis persuadé que le Sénat y est prêt ; je ne suis pas certain que vous le soyez. (*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. Collard.

M. Henri Collard. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, 1982-1989, voilà déjà sept ans que les lois de décentralisation ont été préparées et votées par la majorité d'alors, qui est la même que celle d'aujourd'hui, sept ans pendant lesquels l'ensemble des responsables des collectivités territoriales, maires, présidents de conseil général, présidents de conseil régional, toutes tendances politiques confondues, ont montré qu'ils étaient aptes à administrer et à gérer.

Pourtant, nous avons l'impression d'assister - pour ma part, j'en ai la conviction - à une reprise insidieuse, par le Gouvernement de 1989, des « droits et libertés », pour reprendre le titre de la loi de 1982, que le gouvernement de 1981 avait accordés.

Insuffisance de concertation, malgré ce qu'a dit tout à l'heure M. le ministre, et transfert des charges me paraissent être les marques essentielles de la politique gouvernementale de cette dernière année. En voici quelques exemples.

Tout d'abord, en ce qui concerne la D.G.F. et la D.G.D. - le problème est en effet le même pour les deux - de longs débats ont eu lieu et je ne voudrais pas les reprendre.

Depuis trois ans, la D.G.F. était très bénéfique pour les collectivités locales. Outre le fait que l'harmonisation des taux de T.V.A. à l'échelon européen aurait très vraisemblable-

ment rendu les prochaines années moins favorables, pourquoi le Gouvernement qui est en place depuis 1981 n'a-t-il pas proposé les modifications qu'il nous présente aujourd'hui en 1983 ou en 1984, lorsque les recettes de T.V.A. étaient beaucoup moins élevées et que l'augmentation des prix à la consommation était nettement supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui ? Le taux d'augmentation de la D.G.F. n'aurait pas été de 2,5 p. 100, comme il le sera en 1990. Justement, monsieur le ministre, parlons-en de ces 2,5 p. 100 !

Devant la commission des finances et ailleurs, M. le ministre chargé du budget s'embarrasse dans des explications impossibles en voulant expliquer qu'en 1990 les collectivités locales bénéficieront de 6,5 p. 100 d'augmentation, ce qui est vrai. Toutefois, il convient d'ajouter que, sur ces 6,5 p. 100, 4 p. 100 appartiennent déjà aux collectivités locales puisqu'il s'agit d'une régularisation des recettes de 1989.

En 1990, l'augmentation de la D.G.F. s'élèvera donc seulement à 2,5 p. 100. J'ajoute que cette augmentation ne concernera que la moitié des communes de France. En effet, près de 17 000 communes en France reçoivent la dotation minimum garantie ; pour ces dernières, l'augmentation de la D.G.F. sera très exactement de 1,375 p. 100.

Par ailleurs, la diminution, voire la suppression de la taxe d'habitation, est, bien entendu, une bonne chose pour les familles modestes, mais elle n'est pas une bonne mesure pour ceux qui paient.

En ce qui concerne les communes, cette mesure est financée, en partie par l'Etat, en partie par les contribuables dits « riches » ; elle est donc, en principe, neutre pour les communes.

Toutefois, outre le fait que cette mesure ne coûte pratiquement rien à l'Etat - il vient d'économiser 4 milliards à 5 milliards de francs sur la D.G.F. en ne reversant que 83 milliards de francs au lieu de 87 milliards de francs, voire 88 milliards de francs et, pour la taxe d'habitation, il versera seulement 2 milliards de francs - l'exonération de nombreux foyers fiscaux représentera également - cela me paraît important - une cause d'augmentation des dépenses.

En effet, comment imaginer que des habitants d'une commune ne demande pas l'adduction d'eau, l'assainissement, des infrastructures s'ils savent que cela ne leur coûtera rien, d'autant que - vous le savez bien, monsieur le ministre - de tels besoins existent dans de nombreuses communes.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, la loi de 1984 avait, c'est exact, de nombreux inconvénients, mais elle allait dans le sens de la décentralisation. Elle avait instauré le Centre national de la fonction publique territoriale, les centres régionaux d'orientation et les centres départementaux de gestion et avait attribué, aux collectivités décentralisées, en particulier, aux centres départementaux de gestion un rôle important dans la gestion et l'administration du personnel communal.

La loi du 10 juillet 1989, en créant le paritarisme de tous les organismes, en particulier dans les centres de gestion, risque de rendre difficile, voire dangereuse, l'administration du personnel des communes.

Par ailleurs, le versement de la dotation spéciale institués par le Centre national de la fonction publique territoriale s'est révélé être une mesure impossible à mettre en œuvre en 1989. C'est la raison pour laquelle l'application de cette disposition a été reportée au 1^{er} janvier 1990. Toutefois, sera-t-elle applicable, compte tenu des actuelles conditions de fonctionnement de ce centre ? Administrateur de ce centre, j'en doute.

Enfin - c'est le plus important - les lois de décentralisation ont donné la possibilité de transférer aux communes, aux départements et aux régions les fonctionnaires de l'Etat de qualité. Toutefois, nous avons l'impression que les fonctionnaires qui ont opté pour les départements sont les mal aimés de la décentralisation et les mal aimés de la fonction publique de l'Etat. Leur promotion est retardée.

Les projets de décret en cours concernant les directeurs généraux et les ingénieurs ne répondent pas aux choix de ces cadres de qualité. Je confirme ce qu'a dit M. Puech tout à l'heure : on ne peut parler de consultation ou de concertation quand le projet de décret qui est actuellement en cours d'examen a été remis quarante-huit heures avant aux administrateurs du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

S'agissant des contrats de plan, leur établissement aurait pu être l'occasion d'un fructueux partenariat entre l'Etat et les collectivités locales et surtout les régions, en application d'une réelle décentralisation. Ce n'est pas ce qui s'est réalisé complètement. On a constaté, c'est exact, un progrès. Ce sont les préfets de région qui ont été chargés, par l'Etat, de négocier les contrats de plan. Toutefois, les directives ministérielles étaient si contraignantes que les résultats sont là : pour les régions, les contrats de plan du X^e Plan sont beaucoup plus difficiles que les contrats de plan du IX^e Plan.

Par ailleurs, nous regrettons l'absence - pratiquement totale - de concertation avec les autres collectivités. En particulier, il semble que la participation financière des départements et communes ait été largement augmentée - et sans concertation - dans les projets de déviations routières, urbaines et périurbaines.

De même, la décision qui vient d'être prise par le ministère des finances de faire participer les sociétés d'autoroutes au financement des compagnies de sécurité de gendarmerie nous paraît aller à l'encontre de la décentralisation, à moins que, monsieur le ministre, vous n'ayez l'intention de laisser ces gendarmes sous la responsabilité des sociétés d'autoroutes.

L'autre exemple d'application discutable des lois de décentralisation concerne les lycées et les collèges.

Depuis quelques années, les départements et les régions ont fait des efforts financiers très importants. Je me demande même si quelques régions n'ont pas pris un risque financier trop important.

Dans l'ensemble, on peut affirmer que, depuis quatre ou cinq ans, la situation matérielle des collèges et des lycées s'est améliorée. D'ailleurs, les chiffres cités dans le rapport de M. Pellarin le confirment : la participation de l'Etat représente 23 p. 100 pour les collèges et 26 p. 100 pour les lycées. De la sorte, les collectivités participent, pour les trois quarts à la construction des collèges et des lycées.

Par conséquent, cette dotation pour les collèges et les lycées correspond à ce que faisait l'Etat pour les collèges et les lycées avant la décentralisation. En effet, depuis quatre ou cinq ans, les régions et les départements ont multiplié par trois les crédits affectés aux investissements dans les collèges et les lycées. Cette constatation ne nécessite pas de commentaires.

Pourtant, à partir de 1990, malgré l'avis réservé des présidents de conseil général, vous demandez la suppression de la participation des communes aux dépenses des collèges.

Je rappelle qu'un certain nombre de départements, dont le mien, ont déjà supprimé la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges. Cependant, les présidents souhaitent engager une négociation pour que les communes puissent, dans la mesure où elles le souhaitent, participer à ces dépenses.

Je sais qu'un certain nombre de communes et la majorité des départements sont tout à fait favorables à la participation des collectivités locales pour une raison bien simple. Les communes considèrent que leur collège est le leur et elles souhaitent avoir leur mot à dire. Or, pour ce faire, il faut apporter une petite participation. Je ne dis pas que celle-ci devrait s'élever, comme c'est le cas actuellement, à 25 p. 100, 30 p. 100 ou 35 p. 100 ; elle pourrait être diminuée - elle sera diminuée. Mais le libre choix devrait être laissé aux collectivités locales, notamment aux départements.

En ce qui concerne le revenu minimum d'insertion - je ne reviendrai, ni sur le fond ni sur la finalité de cette mesure, sur laquelle tout le monde est à peu près d'accord - le bilan de la première année montre que, dans la majorité des départements, le montant des dépenses obligatoires - 20 p. 100 de la participation de l'Etat - sera largement dépassé.

L'assurance obligatoire des titulaires du R.M.I., mise à la charge des départements, représente une dépense supplémentaire importante qui n'avait pas été comptée et, bien entendu, pas compensée. Je prendrai encore l'exemple de mon département : les dépenses prévues s'élèvent à 9 millions de francs. Je les évalue, d'après les allocations mensuelles, à 7 millions de francs. Les dépenses d'assurances personnelles s'élèvent à 6 millions de francs. Le total est donc de 13 millions de francs, soit un surplus, pour 1989, de 4 millions de francs. Je tiens ces chiffres à votre disposition, monsieur le ministre.

Voilà quelques exemples qui me semblent aller à l'encontre d'une véritable décentralisation. Nous pourrions présenter d'autres remarques, notamment sur l'insuffisance de l'aug-

mentation des crédits de paiement de la D.G.E. Je m'interroge, d'ailleurs, sur l'importance de la différence qui existe entre les crédits de paiement et les autorisations de programme en la matière, et je souhaiterais que M. le ministre réponde à cette question, que lui a également posée M. le rapporteur.

Nous pourrions également évoquer la charge imposée aux collectivités locales par le maintien de la surcompensation de la C.N.R.A.C.L., mais je n'y insiste pas. De même, c'est volontairement que je n'ai pas traité des projets de réforme électorale qui revêtent un aspect par trop politique.

Au total, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, nous avons l'impression que le Gouvernement ne poursuit pas la décentralisation qu'il avait engagée en 1982 et 1983. Des projets importants restent en suspens, ne serait-ce que la déconcentration, dont on n'a pas beaucoup parlé et pour laquelle presque tout reste à faire, ou encore le partage des D.D.E. tel qu'il est envisagé dans les projets de décret et qui n'a pas recueilli l'assentiment des présidents de conseil général.

Plusieurs dossiers importants pourraient mobiliser l'Etat et les collectivités locales dans le cadre de l'Europe. Il en est ainsi de la réforme de la fiscalité locale, dont a parlé longuement M. Oudin. Il apparaît, à ce sujet, que les mesures prévues dans le projet de loi de finances pour 1990, au moins en ce qui concerne la taxe d'habitation, vont aussi à l'encontre de la décentralisation puisqu'un impôt jusqu'à présent local deviendra, du moins en partie, à partir de l'an prochain, un impôt national.

Par ailleurs, aucun projet portant sur l'aménagement du territoire n'est annoncé, alors que de nombreuses régions rurales françaises s'interrogent sur leur avenir et que nous subissons les décisions de Bruxelles, qui vient de réduire considérablement le nombre de régions françaises aidées. En revanche, il semblerait que l'on s'intéresse au statut de l'élu local.

La décentralisation, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, a aujourd'hui sept ans, ce qui est, me semble-t-il, l'âge de raison. Le temps est donc venu, pour le Gouvernement et les collectivités locales, de se concerter et de parler d'égal à égal afin que cette décentralisation soit, en fait, un acquis. *(Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., 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. Loridant.

M. Paul Loridant. Monsieur le ministre, assurer la sécurité des personnes et des biens est l'une des premières missions d'un Etat de droit et l'examen des budgets alloués à votre ministère montre bien qu'il s'agit effectivement d'une des principales priorités du Gouvernement.

L'année 1990 sera le dernier exercice pour la mise en œuvre du plan de modernisation de la police, dont vous êtes l'auteur. Mon intervention traitera donc essentiellement des moyens destinés à la police.

Son budget augmente plus que le budget de l'Etat, avec des autorisations de programme se situant au même niveau que celles de 1989 et des crédits de paiement en hausse de 5,9 p. 100. L'effort consenti ces dernières années pour former les hommes, construire, rénover et moderniser les commissariats est poursuivi. C'est ainsi qu'on constate une très forte augmentation des crédits d'équipement concernant l'immobilier, l'informatique et les transmissions.

Monsieur le ministre, je salue votre persévérance, votre détermination et votre attachement au programme de constructions neuves. Je veux néanmoins souligner la difficile situation dans laquelle se trouve la grande couronne de la région Ile-de-France : pour « l'après-plan » de modernisation, il faudra encore satisfaire des demandes de communes importantes, comptant plus de 20 000 habitants, qui ne disposeront toujours pas de commissariat.

Par ailleurs, les effectifs, avec la création de 1 200 postes, dont 925 seront occupés par des appelés du contingent, vont s'accroître. Je puis vous dire que ces appelés, dont il faut peut-être mieux définir les missions et améliorer l'encadrement, sont bien perçus par la population et par les élus locaux.

De même, la création de brigades ferroviaires constitue une mesure importante : 500 agents y seront affectés. Ayant déjà évoqué la situation de la grande banlieue et connaissant votre

détermination à développer des actions nouvelles dans le domaine de l'ilotage et des transports, je veux attirer à nouveau votre attention sur le manque de personnel en grande couronne.

Certes, la brigade ferroviaire sera conduite à intervenir « territorialement » dans ce secteur. Il n'en reste pas moins que le manque d'effectifs y est évident et que des inégalités subsistent entre Paris et la petite couronne, d'une part, la grande banlieue, d'autre part. Pour réduire ces inégalités, il convient assurément - je dirais même impérativement - de se pencher sur les différences statutaires existant entre les personnels en poste à Paris ou en banlieue, car il y a là - vous le savez bien, monsieur le ministre - un frein à la mobilité et à la bonne utilisation des ressources humaines. Je sais qu'il s'agit là d'une de vos préoccupations, qui est partagée par nombre d'élus locaux.

Vous poursuivez votre politique de formation du personnel. La modernisation du parc immobilier permettra, d'ailleurs, l'ouverture de nouveaux centres. Selon les secteurs, les crédits de formation augmentent de 30 p. 100 à 50 p. 100. La formation initiale sera plus longue et plus ouverte sur l'extérieur. Quant à la formation permanente du personnel, elle devient systématique et largement déconcentrée.

Nous nous félicitons également de votre volonté de revaloriser la situation des personnels. A cet égard, je signalerai, notamment, l'attribution d'une prime forfaitaire de qualification aux gardiens de la paix suivant un stage de formation à l'exercice des fonctions d'agents de police judiciaire ; la revalorisation des indemnités relatives au travail de nuit ou intensif et au travail aux postes difficiles ; le renforcement de l'encadrement et le rapprochement des corps, avec, en 1990, la création de 909 emplois d'avancement, compensée par la suppression corrélative d'un nombre égal, dans chaque corps, de grades de base et par des rapprochements indiciaires et statutaires entre les enquêteurs et les gardiens de la paix, d'une part, les officiers de paix, d'autre part. L'harmonisation des différents corps de police sera ainsi entreprise dès l'année prochaine.

Nous soutenons également votre politique en matière de logement du personnel. Permettez-moi, néanmoins, de révéler quelles peuvent être ses limites, conséquences du parc actuel de logements sociaux. En effet, pour avoir été confronté à cette situation en qualité de maire, je constate qu'aujourd'hui, en Ile-de-France, un jeune fonctionnaire de police qui recherche un logement ne peut obtenir satisfaction en raison, d'une part, des loyers pratiqués et, d'autre part, des exigences de revenus qui sont celles de la société d'H.L.M. Cette anomalie constitue un sérieux handicap pour l'affectation de vos personnels.

Monsieur le ministre, si subsistent encore des difficultés, vous les connaissez comme nous, et même mieux que nous. Il convient de ne pas oublier tout ce que ce chantier, ouvert voilà cinq ans, a permis de réaliser dans le domaine de la modernisation de la police. Durant ces cinq années, la police nationale s'est formée et la situation de ses personnels a été revalorisée. Il faut poursuivre et nous comptons sur vous. Sur ce point, vous pouvez être assuré du total soutien du groupe socialiste.

Enfin, je ne voudrais pas achever mon propos sans évoquer les difficultés actuelles, que l'on connaît non seulement dans l'administration préfectorale, mais, d'une façon générale, dans l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat.

A ce titre, je veux saluer votre résolution à moderniser les préfetures. Vous avez annoncé un plan comprenant trois volets : équipements, formation des personnels et revalorisation des rémunérations.

Je relève, d'ailleurs, que vous êtes le premier ministre de l'intérieur, depuis longtemps, à vous engager dans une telle réflexion sur l'organisation territoriale de l'Etat, tout comme vous avez été le premier à mettre en œuvre un plan de modernisation de la police nationale.

Nous savons que les 23 000 agents des préfetures sont concernés au premier chef. Pour eux, comme pour vous, c'est le rôle de l'Etat, à travers ses services déconcentrés, qui est en jeu ainsi que la mise en application de sa politique.

Deux exemples - je pourrais en citer d'autres - éclaireront à bon escient mon propos : la mise en place du revenu minimum d'insertion et celle du crédit formation, domaines dans lesquels l'administration préfectorale est totalement partie prenante. Cela montre bien le rôle primordial et central des préfetures dans l'architecture territoriale de l'Etat.

Ces 23 000 agents sont, dans leur immense majorité, et malgré le mouvement actuel qui affecte certaines préfectures, favorables à votre démarche. Je crois même pouvoir affirmer qu'en ce qui concerne l'équipement et la formation des personnels vous avez leur total soutien.

Des difficultés persistent néanmoins, concernant la régularisation des rémunérations : régime d'indemnités inégalitaires hérité de la période antérieure à 1982, promotions internes et avancements insuffisants, répartition hiérarchique inadéquate au regard des missions des préfectures, la grande majorité des agents appartenant aux catégories C et D.

Le caractère drastique et durable de la politique salariale dans la fonction publique, les inégalités actuelles et les faibles perspectives de carrières se soldent par une démotivation des agents, qui transparaît au travers du mouvement de grève.

J'ai eu l'occasion, tout comme vous lors de votre venue dans le département de l'Essonne, de rencontrer certains de ces agents. A la suite de ces contacts, le maire que je suis - comme bien d'autres maires - serait tout à fait disposé, avec votre accord, à recevoir, dans les collectivités locales, des agents des préfectures en position de détachement, pour une période de formation.

Si vous vous engagez dans cette voie, je peux vous assurer que les élus locaux, qui traitent régulièrement leurs dossiers avec l'administration territoriale de l'Etat, participeront à cet effort de formation et seront à vos côtés pour faciliter la mise en œuvre de votre plan. On pourrait, d'ailleurs, imaginer en retour que des stages de formation des fonctionnaires territoriaux aient lieu dans les services de la préfecture ou des sous-préfectures.

Voilà, monsieur le ministre, des propositions qui vont - me semble-t-il - dans le sens d'une meilleure compréhension et d'une nouvelle vision des lois de décentralisation et du rôle de l'Etat.

L'année 1990 constituera le terme de votre plan de modernisation de la police nationale. Chaque responsable peut, aujourd'hui, en mesurer les effets bénéfiques. J'espère que ces actions perdureront.

Vous vous lancez à présent dans un autre chantier. Notre groupe a confiance dans vos méthodes de travail et sait que vous tiendrez vos engagements : soyez donc assuré de son total soutien. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Goussebaire-Dupin.

M. Yves Goussebaire-Dupin. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon propos portera sur les crédits du budget du ministère de l'intérieur réservés aux collectivités locales.

Je ferai une remarque préliminaire : le contexte dans lequel nous examinons ces crédits présente des éléments qui peuvent être utilement rappelés. Ils portent sur l'année 1988, mais ces tendances se sont confirmées en 1989.

J'en relèverai trois : une augmentation de la part d'autofinancement dans les budget locaux et un ralentissement du recours à l'emprunt ; une croissance des dépenses d'investissement, soit 7 p. 100 en francs constants ; un infléchissement de la croissance de la part de la fiscalité dans l'ensemble des recettes, en particulier un maintien de la pression fiscale dans les communes.

La conjoncture économique favorable a été un facteur appréciable ; la régularisation de la D.G.F. en est une illustration significative.

Mais j'insisterai sur une seule évidence. A l'heure où l'on parle de bilan de la décentralisation, ces indicateurs m'apparaissent surtout comme une preuve suffisante que la confiance et l'autonomie sont bien méritées par les gestionnaires locaux.

Je ne reviendrai pas sur les chiffres largement cités et commentés par nos rapporteurs concernant l'évolution des crédits, sauf pour regretter avec eux leur relative stagnation.

J'articulerai mes remarques autour de trois points principaux, dont certains déborderont le strict cadre de ce budget.

En premier lieu, évoquons les dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Nombre de mes collègues ont abordé la délicate question de la D.G.F. Je ne vous étonnerai pas, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, en me rangeant, moi aussi,

parmi les insatisfaits en raison d'un projet initial inacceptable, d'un compromis insuffisant à l'Assemblée nationale et d'une absence de dialogue au Sénat. Cela reste donc encore une affaire à suivre et nous la suivrons.

A ce stade, je m'interroge, et je vous interroge, sur un dispositif en particulier. Quelles pourraient être les conséquences prévisibles pour les communes qui sont à la garantie minimale de progression ? Pouvez-vous préciser, d'une part, si le taux de 55 p. 100 sera maintenu et, d'autre part, si ces communes ne subiront pas une baisse de leurs ressources annuelles ?

En ce qui concerne les concours particuliers de la D.G.F. versés aux communes dites touristiques et thermales, les critères d'éligibilité à la dotation supplémentaire, modifiés en janvier 1988, ont eu pour conséquence une chute du nombre des communes éligibles, qui est passé de 1 237 en 1987 à 1 151 en 1988.

Les critères de répartition actuels laissent une part limitée de 20 p. 100 aux éléments liés au potentiel fiscal. Dans l'hypothèse où les ressources de la D.G.F. diminueraient, l'un des risques serait d'inciter les communes à compenser cette diminution par une augmentation de leur pression fiscale. Pouvez-vous garantir que ce mode de calcul de la répartition pour cette dotation ne saurait être remis en cause ?

Je soulignerai à mon tour la poursuite de la stagnation des crédits affectés à la dotation régionale d'équipement scolaire.

Dans les budgets primitifs des régions pour 1989, la croissance de 31 p. 100 de leurs dépenses d'investissements demeure principalement due à l'augmentation des dépenses liées à l'enseignement, alors que, dans le poste concernant les acquisitions et travaux, les dépenses directes concernant le même secteur sont en hausse de 90 p. 100 par rapport à 1988.

Or, quoi de plus normal que la décision des régions maîtres-d'œuvre d'accélérer la construction et l'ouverture de nouveaux lycées ? N'y a-t-il pas toujours décalage entre la volonté des collectivités régionales d'assumer le mieux possible leurs responsabilités et la réticence de l'Etat à accompagner cette action ? Comment ne pas souhaiter vivement une amélioration de cette situation et un engagement plus net de l'Etat dans le prochain budget ?

En second lieu, je souhaiterais aborder les textes en préparation par le Gouvernement concernant les finances locales et les collectivités locales en général.

Il semble de nouveau que le paysage administratif français soit la cible d'une importante intention réformatrice. Vos déclarations à diverses occasions ne ménagent pas les effets d'annonce.

Vous insistez sur trois ambitions : préparer les collectivités locales françaises à l'ouverture du marché communautaire en 1993, répondre aux attentes des élus et approfondir l'œuvre de décentralisation.

Je me bornerai, pour ma part, à vous interroger sur trois réformes envisagées.

Je traiterai tout d'abord de la fiscalité locale.

Nous ne cessons pas d'être en attente de la refonte générale d'une fiscalité locale considérée souvent comme un impératif quand il est envisagé de revoir le dispositif d'une taxe particulière - je pense à la taxe professionnelle et au rapport Aicardi - mais restant encore plus souvent au stade de l'utopie lorsqu'il s'agit de concrétiser les intentions.

Le Gouvernement semble vouloir procéder par touches successives sur une affaire qui, le temps passant, devient plus compliquée encore.

La question de l'actualisation et de la révision des bases des valeurs locatives foncières est, à cet égard, un exemple flagrant.

Pendant plusieurs années, l'Etat n'a pas fait face à des échéances pourtant régulièrement fixées. Je remarque d'ailleurs que, une fois de plus, le projet sur la prévision, dont nous devons discuter cet automne, n'a pas vu le jour. Le rapport d'information que notre ancien collègue M. Jacques Descours-Desacres avait présenté en juin dernier avait pourtant largement éclairé le Sénat sur la question et sur l'état de préparation gouvernementale. Je souhaiterais que M. le ministre nous donne, dans un proche avenir, des informations précises sur le devenir de ce texte, dont le dépôt a été prévu.

Je constate que, en d'autres occasions et sur d'autres sujets, la volonté n'hésite pas, en revanche, à se manifester. Mais il semble que se pose, alors, un problème de méthode.

Le Sénat aura très prochainement l'occasion d'en reparler longuement, en détail et sur le fond. Comment concevoir raisonnablement, lorsqu'on insiste sur le nécessaire temps de réflexion et de consultation démocratique, l'introduction d'une réforme aussi fondamentale que la modification de l'assiette d'un impôt local par l'adoption d'un amendement en seconde délibération, à l'Assemblée nationale ?

Je fais bien sûr allusion à la substitution de la part départementale de la taxe d'habitation, prévue dans l'article 58 du projet de loi de finances, par une taxe départementale proportionnelle au revenu.

Les députés de l'opposition ont eu raison de s'élever contre cette nouvelle manière de légiférer, qui s'appuie sur les seules déclarations de principe d'un rapport d'information - le rapport de M. Hervé - et semble avoir l'allure d'un diktat opposé au Gouvernement par un groupe politique.

Je suis certain que le Sénat manifestera de nouveau - cette session budgétaire d'automne lui en donne souvent l'opportunité - sa vigilance, tant sur la forme que sur le fond.

Il serait, semble-t-il, plus fructueux que le Gouvernement, s'appuyant sur les dernières réflexions produites par les instances les plus éclairées, telles que le Conseil des impôts, s'efforce de répondre à des questions simples.

Comment garantir aux collectivités locales les ressources stables et suffisantes dont elles ont besoin ?

Quelle répartition organiser entre niveaux et catégories de collectivités locales, et selon quel mécanisme péréquateur ?

Je constate, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat - mais d'autres ministres sont concernés au premier chef - qu'on ne sent pas la ligne directrice indispensable.

La deuxième piste de réforme est plus précise. Il s'agit du texte que vous préparez sur l'administration territoriale de la République.

Les grandes lignes de ce texte ont été présentées au dernier congrès de l'Association des maires de France et le texte de l'avant-projet a même fait l'objet d'une publication dans la presse spécialisée.

Je m'arrêterai un instant sur l'une de ses dispositions essentielles, concernant le développement de la coopération intercommunale.

Nous ne connaissons pas encore la teneur exacte du volet financier et fiscal qui devrait être inséré dans ce texte et qui devrait comporter un certain nombre de mesures incitatives.

Monsieur le ministre de l'intérieur, vous avez récemment annoncé que ces dispositions feront l'objet, dès le début de l'année prochaine, d'une large concertation nationale.

Elle pourrait, semble-t-il, s'engager par l'organisation d'un grand colloque, dans une grande ville de l'ouest de la France.

Je souhaiterais connaître, monsieur le ministre, les participants à ce colloque, en particulier les associations représentatives d'élus, les ministères et savoir si les « forces vives », c'est-à-dire les chambres consulaires, les comités d'expansion et les comités économiques et sociaux régionaux, seront invitées.

Je souhaiterais également savoir quels seront les axes de réflexion de ce colloque.

Je voudrais, par ailleurs, contester une affirmation que j'ai relevée au cours d'une de nos précédentes discussions budgétaires relative à l'aménagement du territoire : les gouvernements socialistes seraient les seuls à entreprendre de manière active une réforme de la coopération intercommunale.

Ce serait faire peu de cas de l'action engagée par le gouvernement entre 1986 et 1988, en particulier de la loi présentée par M. Yves Galland à l'automne 1987 et promulguée en janvier 1988, qui faisait suite au rapport M. Bernard Barbier et reprenait certaines de ses propositions.

Monsieur le ministre de l'intérieur, vous avez pourtant récemment reconnu l'intérêt de ce rapport. Vous avez, en particulier, relevé la proposition numéro 33, proposition de nature fiscale, qui consistait, dans le cas des zones d'activités intercommunales, à permettre au syndicat maître d'ouvrage de fixer le taux d'imposition de la taxe professionnelle sur cette partie du territoire intercommunal.

Pouvons-nous considérer cette remarque comme une orientation définitive ?

Vous avez également souligné la nécessité de prendre le temps de la concertation, puis de la réflexion et du travail parlementaire sur ce texte. J'ose espérer que ce sera le cas et que ce temps nécessaire n'obérera pas votre volonté de nous soumettre un texte dès l'année prochaine.

La troisième réforme, c'est le statut de l'élu.

De nombreux sondages ont montré que cette question est pour les maires l'une des principales dont ils attendent une solution législative. Des initiatives parlementaires se sont fait jour. J'ai, en particulier, noté - ce n'est pas un hasard - la proposition assez ambitieuse de M. Laurent Fabius.

Vous vous êtes vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, exprimé à plusieurs reprises sur le sujet et vous avez déterminé les grandes questions à régler.

Un groupe de travail a été de nouveau constitué sous la présidence de M. Marcel Debarge. Il sera saisi des propositions du Gouvernement. En espérant que les conclusions de ce groupe de travail seront déposées, comme vous nous l'avez annoncé ce matin, monsieur le ministre, au début de l'année prochaine, pouvez-vous nous dire quel sera le coût des mesures envisagées, tant pour l'Etat que pour les collectivités locales elles-mêmes ?

En dernier lieu, j'évoquerai brièvement une réforme de nature réglementaire.

Monsieur le ministre, vous avez clairement affirmé, devant l'Assemblée nationale, la volonté de sortir la déconcentration de son statut de thème incantatoire et de prendre de réelles mesures dans ce cadre.

Ainsi, en 1991, les budgets locaux de fonctionnement devraient être généralisés à tous les services territoriaux de l'Etat comme ils ont déjà été appliqués aux préfetures en 1985.

Cette mesure devrait être accompagnée d'une refonte complète du dispositif de gestion déconcentrée des crédits d'investissements. L'objectif est de déconcentrer 30 p. 100 de ces crédits d'ici à cinq ans.

On connaît les difficultés auxquelles se sont heurtées les anciennes réformes de ce type. Je souhaiterais donc savoir quelles seront les procédures que vous comptez mettre en place afin de limiter ou de supprimer les effets de « remontée ».

En conclusion, monsieur le secrétaire d'Etat, si nous pouvons être sensibles aux évolutions souhaitables, nous voulons qu'elles soient claires, constructives et opportunes. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le ministre, je tiens tout d'abord à vous remercier publiquement d'avoir, ce matin, évoqué l'irénisme et donc, indirectement, *Saint Irénée*, qui est si cher au cœur des Lyonnais, comme je me suis permis de vous l'écrire dans une petite note. Je suis sûr que le cardinal Decourtray, qui est actuellement primat des Gaules, sera très sensible à l'hommage rendu à l'un de ses prédécesseurs.

Vous avez également cité, avec la culture qui est la vôtre, monsieur le ministre, Alphonse Baudin. Voilà cent trente-huit ans et deux jours, il tombait sur les barricades en prononçant la phrase célèbre que vous avez évoquée tout à l'heure. Que ce soit pour moi l'occasion de rendre hommage à ce républicain courageux, mort sur les barricades pour défendre la République face au coup d'Etat du prince Bonaparte et d'évoquer l'espoir des maires d'avoir un statut de l'élu local, et de se voir reconnaître une rémunération pour les services qu'ils rendent à leurs concitoyens.

Ils exercent leurs fonctions dans un esprit de service et non dans l'espoir de percevoir une rémunération ou une retraite, mais la collectivité nationale s'honorerait de traduire par un geste matériel la gratitude que leur doivent non seulement les élus des collectivités territoriales qu'ils animent, mais la nation tout entière pour leur œuvre, pour leur coopération au développement économique de la France.

M. Trucy a présenté des observations très pertinentes sur la sécurité civile. Je me contenterai donc de vous faire part d'une constatation et de vous poser une question.

Ne considérez pas cette constatation comme un reproche monsieur le ministre, car je suppose qu'il est bien difficile d'être ministre, et d'obtenir d'un ministre des finances - je mesure également les difficultés de sa tâche - les crédits nécessaires.

Je constate que la sécurité civile, telle que l'a définie la loi du 22 juillet 1987, « a pour objet la prévention des risques de toutes natures ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes. »

M. le Premier ministre, dans une lettre datée du 6 juillet 1989, approuvant, en quelque sorte, les conclusions de travaux menés depuis deux ans par le secrétariat général de la défense nationale, a adressé aux membres du Gouvernement, pour autant que je sache, une directive visant notamment à souligner la polyvalence des dispositifs de protection des populations face aux risques naturels, technologiques ou résultant d'agressions.

De nombreux ministres ont en charge une partie de la protection et de la sécurité civile ; mais c'est incontestablement au ministre de l'intérieur qu'incombe la responsabilité essentielle dans ce domaine.

Hier, à l'occasion de l'examen du projet de budget du secrétariat général de la défense nationale, nous avons constaté que les crédits du programme civil de défense atteignaient à peine 80 millions de francs, qu'ils étaient en stagnation par rapport aux crédits de 1989, lesquels étaient eux-mêmes en diminution sensible par rapport à ceux de 1988.

MM. les rapporteurs de la commission des finances et de la commission de la défense se sont inquiétés que, dans un budget de plus de 1 250 milliards de francs, moins de 80 millions de francs soient consacrés, dans le budget du S.G.D.N., au programme civil de défense.

Nous sommes certains que vous avez tenté d'obtenir, pour la sécurité civile, plus que vous n'avez obtenu, monsieur le ministre. Mais est-il normal, dans un pays où la croissance économique est ce qu'elle est depuis quelques années et où le budget atteint une telle somme, que le ministère de l'intérieur ne puisse consacrer à la sécurité civile, dans le projet de loi de finances pour 1990, que moins de un milliard de franc ?

M. Louis Perrein. Vous ne votez pas les crédits ! Pourquoi demandez-vous des suppléments ?

M. Emmanuel Hamel. Je ne faisais pas de polémique ! J'analysais une situation qui est fondamentale : dans le domaine de la sécurité civile, la France est, hélas ! en retard par rapport à ses pays voisins, pour ne pas citer le cas exemplaire de la Suisse.

M. Louis Perrein. Tout à fait !

M. Emmanuel Hamel. Je ne faisais pas de polémique ! Je constate simplement une réalité.

M. Louis Perrein. Moi aussi !

M. Emmanuel Hamel. Cet été, pour combattre le feu, plus de 30 000 militaires et pompiers étaient mobilisés en une seule journée, plusieurs pilotes d'hélicoptère ou de Tracker ont été tués et douze pompiers sont morts dans leur combat contre le feu.

Par ailleurs, en dehors du midi méditerranéen, le développement de notre société entraîne une accumulation de risques. Quel habitant du département du Rhône ne se rend-il pas compte, à la réflexion, qu'il vit dans un couloir de la chimie, un couloir du nucléaire où peuvent un jour se développer les cataclysmes ? Or, nous devons assumer ces derniers, puisqu'ils sont, en quelque sorte, consubstantiels à la réalité de la vie moderne, du développement de la science et des technologies ainsi que de l'effort de la France pour assurer à sa population le niveau de vie que rend possible la maîtrise de ces techniques, notamment nucléaires.

Il est incontestable qu'en dépit des efforts déjà accomplis nous nous comportons comme un « peuple léger ». « La France ô peuple léger » ; disait Péguy, dont votre grand-père, Daniel Halévy, fut l'un des amis, monsieur le ministre. Je me souviens de ce si beau passage de *Notre jeunesse*, l'un des plus beaux textes de Charles Péguy.

Péguy et votre grand-père cheminaient, discutant, méditant l'un et l'autre sur l'homme de quarante ans. Au Sénat, nous avons dépassé cette moyenne d'âge ; nous sommes près de notre fin. (*Exclamations.*) Cela nous donne encore plus de vigilance, s'agissant des menaces qui pèsent sur notre société.

Monsieur le ministre, le devoir de notre assemblée est, à mon avis, de vous soutenir dans ces combats que vous conduisez au sein du Gouvernement pour que des moyens réellement plus importants soient mis au service de la sécurité civile.

Vous en avez la possibilité. J'ai fait quelques comparaisons : il n'existe actuellement que trois unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, composées d'hommes admirables de courage, alors que le programme en prévoyait une par région militaire. Vous nous avez laissé entendre qu'une quatrième serait créée dans le projet de loi de finances rectificative. Sans doute le sera-t-elle, d'après ce que nous savons, dans la région lyonnaise, notamment pour prévenir les risques que connaît ce couloir de la chimie.

Mes chers collègues, il ne me paraît pas normal - je n'en fais pas le reproche à M. le ministre - que, dans un pays dont les ressources sont telles, des crédits plus importants ne soient pas affectés à quelques-uns des objectifs essentiels de la vie nationale.

J'espère vous aider par mes remarques : l'ensemble des crédits dont disposent les unités d'instruction et d'intervention de Brignoles et de Corte, qui, chaque été, doivent protéger une immense zone contre le feu, équivalent à la subvention allouée au Théâtre de l'Odéon. Je ne suis pas contre la culture, mais il existe quand même des disproportions assez extraordinaires !

Monsieur le ministre, votre ministère n'est pas le seul à avoir en charge la sécurité civile, puisque le ministère de l'équipement y consacre également des crédits. Ainsi, les crédits alloués à la maintenance du groupement aérien de la sécurité civile, qui sont en diminution de 10 p. 100, atteindront cette année, en autorisations de programme, 130 millions de francs, soit à peine le double de la subvention allouée à l'Opéra de la Bastille et à l'école de danse de Nanterre !

D'autres comparaisons permettent de constater qu'il serait possible de faire davantage pour la sécurité civile.

En dehors du problème des crédits, n'est-il pas nécessaire d'établir une loi de programmation, comme il en existe une en matière militaire, afin que la continuité et le développement des crédits nécessaires au financement de la sécurité civile ne dépendent pas des aléas de la conjoncture financière ou des pressions pesant sur le ministre de l'économie, des finances et du budget ?

Monsieur le ministre, dans la loi du 7 août 1985, relative à la modernisation de la police, vous avez prévu un délai de cinq ans pour la mise en œuvre des moyens nécessaires à l'exécution des missions assignées à la police nationale. De même, d'autres textes, tels ceux qui sont relatifs à la prévention, fixent un délai de dix ans pour essayer de parvenir à des résultats.

Dans ces conditions, n'est-il pas nécessaire que vous obteniez de M. le Premier ministre l'élaboration rapide d'un projet de loi de programmation pour le développement ; de la sécurité civile ?

Un tel texte présenterait trois avantages : tout d'abord, il assurerait la croissance nécessaire des crédits pour faire face aux investissements et aux dépenses de fonctionnement ; par ailleurs, il préviendrait les risques de rupture ou de diminution de crédits dus à la conjoncture ; enfin, il permettrait d'assurer au ministre de l'intérieur une autorité renforcée sur l'ensemble des ministères pour la mise en œuvre et le développement de la sécurité civile.

M. Trucy a évoqué tout à l'heure la question de l'indemnisation des pilotes d'hélicoptère, celle des hommes si courageux du centre de Marignane, ainsi que le problème du renouvellement de la flotte. Songeons que, sur une douzaine environ de Canadair, la plupart ont plus de dix-huit ans !

Monsieur le ministre, j'aimerais connaître - à moins que ce ne soit un secret d'Etat ! - l'état actuel de vos négociations et de vos réflexions sur le renouvellement de la flotte. En effet, vous avez dit, lors de votre audition devant la commission des lois - je n'ai pas l'honneur d'y appartenir, mais je suis ses travaux - que les Espagnols ont conclu avec la société

canadienne fabriquant les Canadair un contrat tel que la France ne pourra pas rapidement acquérir des avions de ce type.

Où en sont vos négociations avec le ministère de la défense, puisqu'un certain nombre d'hélicoptères dépendant de ce ministère ont concouru, pendant l'été, à la lutte contre le feu ? Peut-on concevoir une coopération permanente entre les ministères de l'intérieur et de la défense ?

Ne peut-on envisager la fabrication française d'un certain nombre d'appareils destinés à la protection civile, que ce soit des avions de type Canadair ou des hélicoptères spécialisés, pour lesquels un marché considérable existe en Europe et dans le monde ?

Ainsi, le développement des crédits en faveur des équipements de la sécurité civile permettrait de mieux faire face aux périls et aux risques que connaît un pays développé comme le nôtre.

Par ailleurs, grâce à notre efficacité dans le combat contre les risques de la nature et de l'industrie, il nous permettrait de tirer avantage d'un marché extérieur qui pourrait s'ouvrir à des fabrications françaises, témoignant, par leur succès et leur efficacité, non seulement de notre volonté de combattre les risques, mais aussi de notre capacité à les dominer. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et du R.D.E., ainsi que sur les travées socialistes.)*

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

M. Raymond Bouvier. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les auteurs du rapport d'information de la commission sénatoriale chargée d'étudier la mise en œuvre de la politique de décentralisation ont très clairement laissé entendre que celle-ci ne pouvait réussir que si les élus des collectivités territoriales de la République disposaient des moyens correspondant à leurs nouvelles responsabilités. Ainsi, tout transfert de compétences sans transfert équivalent de ressources financières ne peut que freiner la politique d'équipement des collectivités territoriales et provoquer l'augmentation de la fiscalité locale.

Ces propos furent, hélas ! prémonitoires ! Sept ans après le vote des lois de décentralisation, les difficultés financières auxquelles ont à faire face les collectivités territoriales ne se sont guère estompées, loin s'en faut.

Il convient, tout d'abord, de considérer que les ressources transférées à l'origine sont sans rapport avec les charges également transférées, dans la mesure où, dans de nombreux cas, l'Etat a diminué son effort préalablement au transfert de compétences : c'est ainsi que, dans nos départements, nous avons dû multiplier par trois, par quatre, voire par cinq, les dotations budgétaires consacrées préalablement par l'Etat à l'entretien des collèges.

De nombreux élus craignaient cet effet de ciseaux et les plus anciens se souviennent du marché de dupes qu'avait constitué, en son temps, le transfert d'une partie de la voirie nationale.

Force est de constater, aujourd'hui, que les voies départementales sont mieux entretenues que les routes nationales.

Il convient d'ajouter, au demeurant, que, dans les contrats de plan Etat-région, il n'est pas rare que les collectivités territoriales soient invitées à pallier les déficiences de l'Etat en contribuant à l'entretien ou à la rénovation du réseau routier national.

La dotation globale de décentralisation devait compenser les soldes des transferts. Ce ne fut malheureusement pas le cas et cela s'est traduit, malgré la volonté des élus, par une augmentation de la fiscalité directe locale au moment même où l'Etat tentait, quant à lui, de réduire sa pression fiscale.

Cette dotation subira, hélas ! en 1990, les effets néfastes de la modification du mode d'indexation de la D.G.F.

Monsieur le ministre, les conseils municipaux et les conseils généraux ne peuvent jouer que sur une gamme limitée à trois notes : les impôts locaux, les dotations de l'Etat et les emprunts.

Les impôts directs locaux doivent tenir compte des quatre vieilles : la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties.

Depuis longtemps, de nombreuses voix se sont élevées, dans cette enceinte, notamment, pour réclamer une réforme de la fiscalité directe locale. La taxe d'habitation est un modèle de complexité administrative dont les bases remontent à 1970 : c'est un outil lourd et difficile à maîtriser.

Ce n'est malheureusement pas le dispositif prévu par le Gouvernement pour 1990, visant à plafonner cette taxe en fonction du revenu, qui simplifiera la tâche des ordonnateurs et des comptables. Une réforme générale des valeurs locatives s'impose.

Le Gouvernement semblait d'ailleurs partager cette opinion puisque M. le ministre chargé du budget avait annoncé, ici, le 23 juin dernier, le dépôt au cours de la présente session d'un projet de loi d'orientation visant à réviser les valeurs locatives. Ce projet ne semble pas avoir été déposé pour l'instant sur le bureau de notre assemblée.

La taxe professionnelle, malgré de multiples aménagements, frappe différemment les entreprises selon leur lieu d'implantation : deux entreprises travaillant dans le même secteur peuvent subir des charges très différentes et la même disproportion se retrouve entre les recettes des communes suivant l'implantation des entreprises.

Ce dossier est difficile. Le rapport présenté par M. Ballyer prévoit d'asseoir cette taxe sur la valeur ajoutée et d'assurer une meilleure péréquation. Un certain nombre de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale lors de l'examen des articles de la seconde partie de la loi de finances semblent aller dans ce sens, encore que, prudemment, nos collègues députés aient préféré demander au Gouvernement de réaliser un certain nombre de simulations avant de mettre en œuvre une réforme, aussi limitée soit-elle.

Les taxes foncières sont de plus en plus insupportables, notamment pour les exploitants agricoles. Le foncier non bâti, qui représentait 2,5 p. 100 de leur revenu brut d'exploitation en 1960, en représente 5 p. 100 en 1989. La charge foncière représente, en France, 2,7 p. 100 des charges effectives des agriculteurs, contre moins de 1 p. 100 dans les pays voisins. Si nous voulons conserver leur compétitivité à nos exploitations agricoles, compte tenu de l'impact de l'agriculture sur notre commerce extérieur, cela doit être pris en considération.

La dotation globale d'équipement constituait une idée intéressante, mais elle se révèle finalement d'une application délicate et peu satisfaisante, qu'il s'agisse du taux de concours qui plafonne à 2,4 p. 100, alors qu'on avait laissé espérer 10 p. 100 à la représentation nationale lors de la création de cette dotation, ou du rétablissement des subventions spécifiques dans des conditions telles que maintes communes rurales ne peuvent investir.

En réalité, le problème de fond demeure, c'est la cruelle insuffisance de l'enveloppe financière de la dotation globale d'équipement.

La dotation globale de fonctionnement constitue incontestablement la plus importante des contributions financières de l'Etat.

La loi votée à votre initiative, monsieur le ministre, a créé une dotation de compensation dont le montant dépend du nombre de logements sociaux, des critères de voirie et du nombre d'enfants scolarisés.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le souligner récemment dans une question orale, cette répartition de la dotation de compensation pénalise incontestablement les communes rurales et avantage nécessairement les centres urbains. Une réforme de cette répartition de la D.G.F. s'impose.

Par ailleurs, la dotation de base y est hiérarchisée de 1 à 2,5 en fonction de la population, ce qui pénalise de nouveau les communes rurales.

Cependant, la très grande préoccupation des maires de France est constituée par la modification du mode d'indexation de la D.G.F. prévue par l'article 31 du projet de loi de finances pour 1990.

En proposant d'indexer désormais cette dotation sur l'indice des prix, l'Etat économisera - ce n'est pas contestable - 6 milliards de francs au détriment des collectivités territoriales de la République. Cela est particulièrement grave, car la plupart des élus seront condamnés, soit à diminuer le niveau de l'emploi, soit à augmenter la fiscalité locale qui deviendrait vite intolérable pour les contribuables locaux.

Si l'on peut admettre que l'indexation sur les recettes de T.V.A., à législation constante, deviendrait vite irréaliste, compte tenu des baisses de taux de T.V.A. dues à l'harmonisation fiscale européenne, il est un certain nombre d'éléments qu'il ne faut pas oublier.

Dans le partage de la T.V.A. depuis 1979, contrairement à ce que certains affirment, l'Etat a été largement gagnant, pour plus de 5 milliards de francs, cette évolution étant due notamment aux variations du taux de la T.V.A., notamment à l'accroissement de ces taux au cours de la période 1979-1984, accroissement qui n'a pas été répercuté sur le niveau de la D.G.F. perçue par les collectivités territoriales.

La croissance de la taxe sur la valeur ajoutée est restée très forte malgré les baisses de taux. Au demeurant, les recettes prévisibles de T.V.A. pour 1990, compte tenu de la baisse du taux majoré et de la baisse du taux supérieur réduit portant sur les médicaments évoluent de plus de 5 p. 100.

Il faut également préciser que les retours communautaires couvrent presque totalement la participation de l'Etat français au financement de la Communauté économique européenne.

La majoration de 2,5 p. 100, suggérée par le projet de loi de finances pour 1990, ne constitue qu'une moyenne. Un très grand nombre de communes, plusieurs milliers et, parmi elles, une fois de plus, les communes rurales, ne percevront qu'une D.G.F. majorée de 1,5 p. 100, ce qui entraînera, en réalité, une perte importante de pouvoir d'achat.

Les artifices de présentation qui voudraient faire croire aux maires que la D.G.F. progresserait de 6,5 p. 100 en 1990 ne trompent personne : les quatre points de régularisation versés au titre de 1989 constituent un dû. A législation constante, la D.G.F. aurait progressé de 8,6 p. 100, plus de 4 p. 100 de régularisation pour 1989, soit un total de 12,6 p. 100 qui doit être comparé aux 2,5 p. 100 d'augmentation plus les 4 p. 100 de régularisation que vous vous apprêtez à verser, monsieur le ministre.

Dans cette affaire du mode d'indexation de la D.G.F., les élus des collectivités territoriales auraient souhaité trouver, en votre personne, monsieur le ministre de l'intérieur, un allié susceptible de faire contrepoids aux thèses, au demeurant pas nouvelles, qui sont avancées par le ministre chargé du budget. Cela ne semble pas avoir été le cas, nous le regrettons.

A côté de cette diminution de ressources particulièrement importante, il convient de ne pas oublier un certain nombre de transferts de charges, certains fort récents, l'obligation de verser aux fonctionnaires territoriaux la prime de croissance ou, demain, l'obligation faite aux collectivités territoriales de compléter la rémunération des nouvelles formules de travaux d'utilité collective et d'adhérer au régime d'assurance chômage.

A tout cela, il convient d'ajouter un problème qui semble avoir été oublié, mais qui n'en est pas moins réel, à savoir le quasi-doublement des cotisations versées par les collectivités territoriales à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, augmentation essentiellement due à ce qu'il faut bien appeler le désengagement de l'Etat qui date de 1985.

Que dire, enfin, du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. A l'heure actuelle, les dotations sont calculées par référence aux investissements communaux de la pénultième année : c'est ainsi que les versements de 1989 furent assis sur les investissements de 1987.

Ce décalage pénalise, en réalité, les collectivités territoriales, car on peut estimer à 26 milliards de francs la dette de l'Etat. Or, techniquement, on peut éviter ce décalage et faire le calcul en cours d'année.

La charge pour le budget de l'Etat serait sans doute importante, mais le rattrapage pourrait être étalé sur plusieurs exercices. Au demeurant, les plus-values fiscales dégagées par la bonne gestion de la majorité précédente - il faut bien le reconnaître - faciliteraient sans doute l'opération.

Après les impôts et les dotations, la troisième note de la gamme que j'évoquais tout à l'heure et sur laquelle peuvent jouer les collectivités territoriales est l'emprunt. Là encore, les taux d'intérêt réels demeurent particulièrement élevés : le poids de la dette devient de plus en plus lourd. Pourquoi ne pas bonifier les taux d'intérêt des prêts contractés par les col-

lectivités territoriales ? Cela permettrait une multiplication de leurs investissements, avec tous les effets bénéfiques que cela suppose.

Au-delà des préoccupations financières, les élus des collectivités territoriales souhaiteraient la mise en chantier du statut des élus locaux. Je sais que vous l'avez préparé, et nous l'examinerons en temps voulu.

Vous avez récemment souligné que les assemblées élues doivent représenter les citoyens, qu'il fallait, dans ces conditions, faire en sorte que la volonté de l'électeur se traduise de façon à peu près claire dans leur composition.

L'introduction du système de la représentation proportionnelle au niveau des arrondissements pour la désignation des conseillers généraux se traduira inéluctablement par l'absence de représentants de nombreux cantons ruraux au sein des conseils généraux.

Or, s'il est vrai que ces assemblées doivent représenter les citoyens, elles doivent également tenir compte de l'espace, notamment de l'espace rural. Ce serait rendre un mauvais service à notre pays que de négliger cet aspect du problème.

En outre, croire qu'en introduisant la représentation proportionnelle aux élections cantonales, qu'en jumelant ces élections avec les élections régionales, on augmenterait l'intérêt des électeurs pour ces consultations constitue une vue de l'esprit. Mais, monsieur le ministre, nous aurons sans doute l'occasion en temps voulu de nous en entretenir de nouveau, sans doute au cours de la session de printemps.

En conclusion, je dirai que les lois de décentralisation, bien accueillies dans notre pays, induisaient inéluctablement un accroissement des responsabilités des élus des collectivités territoriales. Pour pouvoir exercer de manière efficace ces responsabilités, ces élus doivent disposer de moyens suffisants.

Aussi, mes collègues et moi-même ne pouvons qu'être très réservés à l'égard de votre projet de budget. Il comporte, je le rappelle, la modification du mode d'indexation de la D.G.F. qui privera, quoi qu'on en dise, les communes et les départements de 6 milliards de francs en 1990. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Permettez-moi de commencer par un problème qui a un rapport direct non pas avec le budget du ministère de l'intérieur, mais avec certains des projets dont je vous ai parlé.

Je rassure tout de suite M. Rudloff, je ne fais aucune réforme avec précipitation !

Il existe, c'est vrai, des projets. J'ai même été amené à en évoquer certains devant plus de 4 000 maires. C'était lors du congrès de l'Association des maires de France. Cela montre bien mon souci non seulement de concertation, mais d'information.

Dans le domaine législatif, la concertation se fait ici. Le Parlement est le vrai lieu de la concertation. Chacun peut s'y exprimer en sachant que ses propos sont publics et qu'ils seront reproduits. Mais, encore une fois, je n'agis jamais avec précipitation.

En matière de départements, par exemple, voilà à peu près cinq ans, j'ai parlé d'une réforme, à Colmar. Elle est toujours d'actualité, je dirais même qu'elle l'est plus qu'avant. Je suis sûr qu'elle finira par se faire et qu'en France, comme dans les autres pays d'Europe, nous aurons une représentation fidèle de la volonté populaire dans les assemblées départementales.

Une telle réforme interviendra dans un délai indéterminé - quinze ans, vingt-cinq ans, peut-être - c'est vrai, mais je n'ai aucune impatience pour autant. Elle entrera en vigueur une fois qu'un projet aura été examiné par plusieurs commissions et que les deux assemblées l'auront adopté !

Souvenez-vous, voilà quelques années, je vous ai présenté, sous une forme et dans des conditions qui vous ont déplu, la réforme de la dotation globale d'équipement des petites communes. J'avais donc été amené à la retirer, et les petites communes ont dû attendre quelques mois de plus. Aujourd'hui, la réforme est en application. Elle peut même être encore améliorée. Je n'ai pas agi dans la précipitation !

La loi que vous avez bien voulu voter, il y a aussi plusieurs années, sur le cumul des mandats « joue les prolongations », puisque la période transitoire d'application n'est toujours pas achevée. On ne peut donc pas non plus parler de précipitation !

Ayant longuement étudié et pratiqué le droit public, en matière d'institution et de collectivités locales en particulier, je pense que les bonnes réformes sont celles qui, après avoir été amplement débattues, ont été adoptées avec des majorités suffisamment larges pour qu'un éventuel changement de majorité ne puisse pas les remettre en cause d'une année sur l'autre.

Si j'ai fait preuve de ténacité parfois, rassurez-vous, je n'ai jamais manifesté aucune impatience !

J'en arrive maintenant aux observations des rapporteurs et des orateurs, étant entendu que M. Baylet répondra lui-même aux questions relatives aux collectivités locales, à leur régime, à leurs finances et autres aspects statutaires.

M. Pellarin a évoqué le problème des crédits de la juridiction administrative. Celle-ci, c'est vrai, se trouve actuellement dans une situation quelque peu hybride parce que nous sommes dans une période transitoire. En effet, les crédits concernant les emplois et la gestion des magistrats ont déjà été transférés au budget du ministère de la justice, mais nous conservons la gestion des crédits des greffes jusqu'au 1^{er} janvier 1991.

M. Pellarin craint que le plan de modernisation des préfectures ne manque de crédits. Il n'est même pas encore définitivement arrêté ! Il sera constitué par la juxtaposition, l'harmonisation et la sanction officielle, l'année prochaine, d'un ensemble de mesures que j'ai déjà en partie mises en œuvre, en particulier dans le domaine de la formation, dans une vingtaine de préfectures, qui, dès l'année prochaine, bénéficieront donc de cette modernisation.

Le crédit de 25 millions de francs prévu pour 1990 n'est pas complètement négligeable !

Ce plan de modernisation est assorti d'autres mesures évoquées par plusieurs d'entre vous et décidées après l'adoption du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale. Elles intéressent les préfectures et sont susceptibles de répondre aux problèmes très aigus qui se posent.

Certes, ces problèmes se sont révélés tardivement. Aussi les personnels des préfectures, qui éprouvent pourtant un profond attachement au service public et qui ont un sens de l'Etat très élevé, ont-ils exprimé leurs revendications après d'autres catégories de fonctionnaires.

Compte tenu de la réalité de leurs conditions de travail et des événements qui se sont produits pour d'autres catégories de fonctionnaires, M. le Premier ministre m'a autorisé à annoncer des mesures supplémentaires.

Elles consisteront, par exemple, en matière d'indemnités, à ajouter 13 millions de francs aux 10 millions de francs de mesures indemnitaires prévus dans le projet de loi de finances. De ce fait, pour les personnels des préfectures, c'est-à-dire pour 22 000 fonctionnaires, les mesures nouvelles passeront de 10 millions de francs à 23 millions de francs, permettant ainsi d'amorcer la généralisation du versement d'indemnités à l'ensemble de ces fonctionnaires. Aujourd'hui, près de 2 000 d'entre eux, soit 10 p. 100 à peu près, ne touchent rien.

En effet, le système est extrêmement disparate, j'y ai fait allusion ce matin. Le rapport entre les indemnités selon les préfectures est celui qui fonctionnait sur la base de ce qui était accordé par les conseils généraux sur proposition des préfets.

Ces nouvelles mesures permettront d'augmenter, à très bref délai, le taux moyen des compléments de rémunération pour plus des deux tiers des préfectures. Dès la discussion budgétaire, le Gouvernement manifeste ainsi, de la façon la plus claire, sa volonté d'améliorer les conditions de rémunération des personnels des préfectures.

Des mesures nouvelles portant, au total, sur 329 emplois sont également prises afin d'améliorer les perspectives de carrière de ces personnels pour la catégorie A. Je peux vous en donner le détail : il s'agit de la transformation de 20 emplois d'attachés de première classe en, d'une part, dix emplois d'attaché principal et, d'autre part, dix emplois de directeur.

De plus, j'ai l'intention d'utiliser les textes en vigueur, éventuellement de les modifier, pour pratiquer aussi largement que possible, dans des conditions de bonne qualité, le recrutement nécessaire des sous-préfets parmi des fonctionnaires qui ont déjà fait leurs preuves. Je pense, en particulier, à des secrétaires en chef, à des attachés ou à des directeurs de préfecture et à des secrétaires en chef de sous-préfecture.

Il y aura soixante-dix-sept transformations d'emplois dans la catégorie B, deux cents dans la catégorie C. Plusieurs dizaines d'emplois de la catégorie D passeront en catégorie C.

Ces mesures intéresseront, au total, plusieurs centaines de personnels du corps national des préfectures. Là encore, cela augure bien l'avenir, puisque M. le Premier ministre m'a autorisé à annoncer que ces mesures se poursuivraient, le plan de modernisation des préfectures se déroulant sur plusieurs années. Certaines mesures ne peuvent, en effet, être prises que progressivement.

Après avoir parlé des rémunérations et des perspectives de carrière, j'en viens aux effectifs.

Je crois avoir déjà dit que le fait d'interrompre la diminution ou la suppression d'emplois dans les préfectures et les sous-préfectures et de « dégeler », au contraire, 260 emplois qui seront rendus rapidement disponibles au recrutement constitue encore des mesures concrètes, qui, dans les chiffres, s'ajoutent à ce crédit que vous sembliez trouver insuffisant de 25 millions de francs pour le plan de modernisation des préfectures.

J'aurais mieux fait de dire qu'il s'agissait de 25 millions de francs destinés à certains aspects du plan de modernisation des préfectures, lequel est complété par beaucoup d'autres, le tout se déroulant sur plusieurs années.

M. Pellarin a fait allusion à la grève au ministère des finances, dont les conséquences sont graves pour les budgets locaux. Le ministre du budget s'attache à faire rattraper les retards. Bien évidemment, si des délais supplémentaires sont nécessaires, ils seront accordés dans le cadre de la journée supplémentaire.

M. Laurent a évoqué également le problème des préfectures. Je pense lui avoir répondu en même temps qu'à M. Pellarin.

J'ajouterai simplement que l'augmentation des crédits de formation pour les personnels des préfectures est particulièrement spectaculaire. Elle est de 60 p. 100 et elle conditionne l'évolution de carrière de ces personnels.

Certains d'entre eux, compte tenu de leur faible niveau de rémunération et de qualification, n'ont en effet aucune perspective de carrière dans l'administration telle qu'elle est.

Or, moyennant une formation sur les matériels et les techniques de la bureautique, ils pourront bénéficier d'une progression de carrière et donc de rémunération. Cela concerne aujourd'hui des personnes jeunes « enfermées » dans des emplois de basse catégorie et, encore une fois, sans avenir.

Une augmentation aussi spectaculaire des crédits aura, sur plusieurs années, des effets comparables à ceux qui se sont produits, par exemple, dans la police nationale. La politique de formation, entreprise depuis maintenant sept ans dans ce secteur, montre clairement aux personnels quelles perspectives de carrière et de professionnalisation cela leur apporte.

En ce qui concerne les crédits d'équipement des préfectures, je ne sais pas si M. Laurent a eu connaissance des chiffres et des documents exacts mais, loin d'être en baisse, ils sont en augmentation importante. Ce sont 70 millions de francs qui sont prévus en autorisations de programme dans le collectif, soit une augmentation de 30 p. 100. Je crois même avoir indiqué dans le document que j'ai fourni aux rapporteurs que, dans le domaine de l'immobilier, plusieurs séries de crédits apparaîtront dans le collectif.

Par conséquent, monsieur Laurent, l'observation que vous avez formulée est exacte si l'on examine le projet de loi de finances initiale. En revanche, si l'on prend en compte ce qui sera inscrit dans le collectif, c'est une augmentation importante des moyens d'équipement des préfectures que l'on constate.

J'ai déjà partiellement répondu à M. Masson cet après-midi, mais je souhaite maintenant lui fournir quelques précisions sur la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie.

En présentant la situation d'une certaine manière, on peut effectivement dire que de nombreux changements se sont produits à la tête de cette mission. Toutefois, il faut considérer que cette mission est, avant tout, un lieu de concertation et de coordination - elle dispose d'ailleurs de crédits microscopiques - entre des représentants des administrations intéressées : ministères de la santé, de l'éducation nationale et de l'intérieur, bien évidemment.

Par conséquent, si l'on peut penser que cette succession de responsables présente des inconvénients, ceux-ci doivent être minorés par le fait qu'il y a une politique suivie, qui se traduit dans chacun des ministères intéressés par un accroissement des moyens et, finalement, aujourd'hui, par une transformation du cadre dans lequel cette mission s'inscrit.

En effet, la délégation générale à la lutte contre la drogue a une fonction internationale, depuis que le Président de la République a fait adopter, lors du sommet de l'Arche, un certain nombre d'orientations qui engagent les sept pays qui y étaient représentés, dont la France, bien entendu, et quinze pays particulièrement intéressés à la lutte contre la délinquance financière liée au trafic des stupéfiants. Il y a donc un mouvement d'élargissement international de la lutte contre la drogue.

Je réponds au passage à la question posée par M. Masson : quel sera le deuxième plan de modernisation de la police ? Monsieur Masson, le plan sera conforme à ce que vous voudrez bien accepter l'an prochain, mais nous n'en sommes pas encore là !

Monsieur Masson, vous avez dit que l'informatique causait un désastre au ministère de l'intérieur. Non, ce n'est pas exact. Le ministère de l'intérieur, comme beaucoup d'autres administrations et comme beaucoup d'entreprises d'ailleurs, a développé tardivement une certaine politique informatique. Il a essuyé les plâtres comme d'autres administrations et comme d'autres entreprises. Il en a tiré aussi une certaine expérience.

Aujourd'hui, se met en place, par exemple, un système d'échange d'informations entre la police nationale et la gendarmerie nationale qui avait été programmé voilà plusieurs années. Cet élément de modernisation est installé officiellement aujourd'hui après avoir été expérimenté depuis plusieurs jours. J'ai assisté, il y a plusieurs années, aux premiers travaux requis par ces extensions informatiques.

Dans ce domaine, la politique s'est adaptée. J'ai d'ailleurs recruté de très nombreux ingénieurs venant de l'administration des télécommunications, à commencer par le nouveau directeur des transmissions et de l'informatique.

C'est pour l'avenir, une garantie de modernisation et de mise au service du ministère de l'intérieur, plus largement de l'ensemble du Gouvernement en raison de l'importance du réseau de transmissions gouvernementales, de moyens qui vont se développer.

Ces moyens supposent également une politique de formation très importante, car les personnels auront besoin de formations longues et complexes pour utiliser au mieux les différents matériels disponibles et pour se préparer à la mise en service, dans trois, cinq et, pour certains d'entre eux, dans dix ans de matériels plus évolués. En effet, ces matériels évoluent si vite qu'il faut tout le temps être en avance par rapport aux technologies mises sur le marché.

Toute décision d'investissement en ce domaine risque d'être compromise par l'évolution. Ainsi, entre le moment où est prise la décision d'investir et celui où l'utilisation de certains matériels mis en service est généralisée, un matériel nouveau arrive sur le marché ou est annoncé. On regrette ainsi l'achat qui a été fait. Nous progressons sensiblement, mais dans ce domaine on court toujours après ce que la technique peut offrir de mieux.

M. Tizon et plusieurs orateurs ont traité de la sécurité civile et de la nécessité d'une loi de programme en la matière. M. Hamel a conclu sur ce point.

Une telle loi de programme est certainement nécessaire, mais il ne faut pas aborder cette réflexion en disant que la France se situe à une mauvaise place dans ce domaine.

Ce n'est pas exact. On cite toujours l'exemple de la Suisse, mais il faut bien avoir présent à l'esprit que le programme de défense civile de la Suisse est lié à une stratégie, à un choix diplomatique et à une politique. La Suisse est un pays neutre. Elle a une défense nationale très bien organisée et un

programme de défense civile qui remonte à plus de vingt-cinq ans. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de visiter certaines de ses installations.

Si on met à part le cas de la Suisse, on ne peut pas dire que la France est en retard, s'agissant des moyens de sa défense civile. Si tel était le cas, pourquoi, des quatre coins de l'horizon, requerrait-on tellement notre coopération ? Dès qu'une catastrophe se produit n'importe où dans le monde, on se tourne vers nous. Dès qu'une formation doit être assurée, on fait appel à nous. Nous n'arrivons pas à répondre à la demande de coopération internationale dans le domaine de la sécurité civile.

Que nous soyons exigeants, que nous voulions conserver cette bonne place et, même, la renforcer, que nous voulions faire de notre organisation un instrument de coopération internationale très puissant, comme cela a été le cas à l'occasion d'expéditions que j'ai envoyées au Mexique, il y a quelques années, ou en Arménie l'année dernière, c'est une évidence !

Que nous ayons intérêt, surtout compte tenu de l'évolution de la situation internationale, à reconsidérer enfin ces problèmes de défense civile, au sens large, dans le cadre d'une réflexion à long terme, c'est certain. C'est bien ce que je me propose de faire l'année prochaine.

Depuis un an, je répète que, cette année, il n'est pas dans mes intentions d'aborder les problèmes de la défense civile. En effet, nous avons pensé que ceux de la défense nationale étaient suffisamment lourds pour que l'on ne vienne pas brouiller le débat sur le programme de défense militaire par des interrogations.

Plusieurs d'entre vous, ainsi que plusieurs députés, ont observé qu'il fallait, effectivement, entreprendre une programmation à long terme en matière de défense civile. J'avais relancé, il y a quelques années, les travaux de la commission permanente de défense civile ; j'ai l'intention de recommencer l'année prochaine.

Je pense qu'apparaîtra ainsi la nécessité d'une meilleure connaissance de la réalité du budget de défense civile de la France et de la ventilation des crédits consacrés à la sécurité civile, qui, c'est vrai, se trouvent dispersés dans différents départements ministériels.

C'est l'un des objectifs que je m'efforce d'atteindre en faisant valoir la nécessité de définir, en matière de procédure budgétaire, une enveloppe de sécurité intérieure, qui devrait non pas rassembler ni regrouper au titre du seul budget du ministère de l'intérieur, mais retracer, et pas uniquement à l'usage des parlementaires d'ailleurs, l'ensemble des crédits destinés à la sécurité civile.

Ces crédits sont aujourd'hui dispersés dans les budgets de différents départements ministériels, et ils ne sont même pas suffisamment classés, codifiés ou présentés de façon homogène, pour percevoir l'effort accompli, et encore moins pour procéder à des comparaisons ou à des programmations.

Le travail aurait pu être entrepris voilà vingt-cinq ans. Il a d'ailleurs été engagé depuis vingt-cinq ou trente ans dans certains pays. Il pourra effectivement nous permettre de progresser.

Plusieurs d'entre vous m'ont posé des questions sur la sécurité civile, en particulier, sur les moyens aériens.

Les Canadair sont âgés, avez-vous dit. C'est vrai, mais ils volent relativement peu ; leur potentiel n'est que partiellement entamé. Leur âge présente certes quelques inconvénients : leur entretien coûte cher ; les moteurs sont coûteux, longs à mettre en place ; évidemment, il faut en permanence envisager le renouvellement d'une partie de la flotte des bombardiers d'eau pour pallier les pertes, et également dans un souci de bonne gestion du parc.

La France est particulièrement bien équipée en moyens aériens. Les Canadair présentent un grand intérêt, mais d'autres matériels aériens peuvent également être utilisés. Outre les hydravions et les avions, on peut recourir aux hélicoptères. Des expériences qui se sont révélées très intéressantes, ont été menées avec certains matériels de l'armée.

Un Canadair coûte environ 100 millions de francs, alors qu'un Puma n'en coûte que 30 ou 35 millions. Un Canadair transporte huit tonnes d'eau ; il doit se réapprovisionner sur un plan d'eau, dans des conditions météorologiques optimales, alors qu'un Super Puma transporte plus de

deux tonnes d'eau. Moyennant un équipement qui ne coûte que quelques millions de francs, on peut transformer le Super Puma en bombardier d'eau, l'expérience a déjà été tentée. Or l'armée française compte plusieurs centaines de Puma et Super Puma et, dans l'avenir, elle continuera à détenir des hélicoptères lourds.

Dans ces conditions, il n'est pas absurde d'envisager une meilleure utilisation des fonds publics, en considérant qu'en temps de paix une partie du potentiel aérien de l'armée peut être utilisée, bien aménagée en bombardiers d'eau, pendant la campagne de lutte contre les incendies de forêts en été.

Cette utilisation présenterait l'avantage de faire servir un matériel qui sans cela ne fonctionne qu'en manœuvre ou en exercice, et qui n'a comme intérêt que de permettre l'entraînement des personnels. Ces derniers pourraient parfaitement s'entraîner et devenir opérationnels en participant - certains le font déjà - à la lutte contre les incendies de forêt.

Les avantages respectifs et les inconvénients des avions et des hélicoptères doivent être tous examinés.

A terme, il est évident que la France verra non pas diminuer, mais au contraire, augmenter son potentiel de bombardiers d'eau, sans que l'on fasse une fixation sur tel type d'appareil. Après tout, une des nouveautés dans ce domaine, ce sont les hélicoptères.

Si, à terme, on pense obtenir un volume d'eau supérieur donc une utilisation, plus grande pour un prix inférieur, c'est bien à l'occasion d'un débat budgétaire que l'on doit envisager une telle hypothèse.

Les personnels militaires qui seraient ainsi employés seraient donc très judicieusement utilisés en temps de paix pendant les mois d'été.

M. Emmanuel Hamel. Tout à fait d'accord.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Tout cela mérite d'être traité avec objectivité.

Il reste que la principale arme contre les incendies de forêt, c'est la prévention.

Il y a des cas où rien n'arrête un incendie de forêt.

Rien ne l'arrête lorsqu'il y a une sécheresse comme celle que nous avons connue cette année depuis les mois de janvier, février, et que l'on pouvait déjà mesurer en avril, en mai et en juin.

Rien ne l'arrête lorsque des vents soufflent à 100 kilomètres à l'heure, alors qu'aucun appareil ne peut décoller.

Si l'un d'entre eux décolle, il ne pourra s'approvisionner en eau. Si, malgré les consignes, il décollait, et s'approvisionnait en eau, il ne pourrait utiliser efficacement celle-ci puisqu'elle serait vaporisée avant de toucher le sol.

Voilà des éléments qu'il faut prendre en compte au moment où l'on parle gaillardement d'acheter des appareils qui coûtent 100 millions de francs, alors qu'il est possible d'équiper des appareils que l'on a déjà de dispositifs qui coûtent quelques millions de francs, en employant des personnels qui sont payés toute l'année en temps de paix et qui seraient ainsi bien utilisés à des activités opérationnelles ayant une grande valeur de préparation aux combats ou aux transports.

L'un d'entre vous a dit : « Trop de ministres s'occupent de la forêt. » C'est bien mon avis. Dans certains pays, le ministre de l'intérieur ne s'occupe jamais des forêts. En France, c'est ainsi. Cela fait partie des traditions de la sécurité civile. Cette année, le ministre de l'agriculture s'en est beaucoup occupé. Il a mené une campagne très active sur la prévention ; il va la développer au cours de l'hiver, pour éviter qu'on ne déplore trop de drames l'été prochain.

De toute façon, on déplorera des drames l'été prochain, si on ne met pas davantage en œuvre, pendant l'hiver et le printemps, des mesures de prévention.

Si la sécurité civile a réussi à sauver tant de vies humaines, et à protéger tant de maisons cet été, c'est bien parce que les moyens étaient là.

Des dizaines de milliers d'hectares ont flambé en France, bien plus en Espagne, des centaines de milliers au Canada, mais finalement le nombre de vies humaines à déplorer - je parle non pas des sauveteurs qui ont été lourdement frappés, mais de la population civile - par rapport au nombre de personnes menacées, par rapport à toutes celles qui ont été évacuées, dans les circonstances climatiques de cette année, n'est pas très élevé.

Le principal objectif de la sécurité civile est, tout d'abord, de sauver des vies humaines, quand il s'agit de sauver des biens, puis, de sauver les biens des personnes, c'est-à-dire les maisons. Il est vrai que la protection de la forêt n'est qu'une activité accessoire. Je préfère le dire en hiver. S'il est légitime que les fonctionnaires de la sécurité civile risquent leur vie pour sauver des vies, il est beaucoup moins légitime qu'ils risquent leur vie pour sauver des maisons, encore moins pour sauver des arbres.

Je considère la protection de la forêt comme une activité avant tout agronomique, écologique, pour laquelle l'Office national des forêts développe ses activités. La mission de la sécurité civile est, avant tout, de sauver des vies humaines. Elle le fait, au risque de la vie de fonctionnaires, parfois de volontaires, parfois de militaires. Les sauveteurs méritent bien que l'on se demande pourquoi on engage leur vie lorsqu'ils montent dans un appareil.

Madame Fraysse-Cazalis, vous avez abordé le problème des effectifs de police - vous n'êtes pas la seule - dans la région parisienne en général et, en particulier, dans les cités.

La police manque de moyens, nous dit-on. En fait, la police voit ses moyens s'accroître en qualité, d'abord, mais aussi en quantité, en personnel et en matériel. Le budget va permettre d'augmenter les effectifs.

Grâce aux dispositions que vous avez votées, voilà quelques années concernant les appelés du service national, nous pourrions en utiliser plusieurs centaines en supplément cette année. Ils sont maintenant plusieurs milliers.

Il est prévu dans cette loi que leur nombre peut atteindre 10. p. 100 des effectifs de la police nationale. Au fil des années, on pourra disposer ainsi de 10 000, voire de 12 000 jeunes gens du contingent comme gardiens auxiliaires. Cette année, outre 925 emplois d'appelés supplémentaires sont prévus, dans le projet de loi de finances, 400 emplois de fonctionnaires titulaires - gradés et gardiens - dont le recrutement a été annoncé par M. le Premier ministre dès le mois de juin dernier, et qui sont destinés à traiter les problèmes particulièrement aigus qui se posent dans la région d'Ile-de-France.

Le seul moyen d'améliorer dans cette région la sécurité dans les transports en commun pouvait être de prélever les fonctionnaires dans d'autres services. Dans ce cas, madame Fraysse-Cazalis, vous auriez eu raison de vous plaindre, puisque ces effectifs auraient été pris ailleurs.

En fait, il n'en est rien, grâce à une mesure qui est prévue dans ce budget, même si l'on a déjà mis en place quelques effectifs, mais en les prélevant sur des unités mobiles. Le projet de budget pour 1990 prévoit, en effet, le financement de ces 400 emplois qui vont renforcer puissamment les moyens de sécurité dans les transports ferroviaires de la région parisienne.

A cet égard, je ne peux pas laisser dire que le recours aux appelés représente une fuite devant les responsabilités.

Voilà bien quinze ans que je vois des gendarmes auxiliaires dans le département de la Saône-et-Loire, dont j'ai été longtemps député. Ils y sont très utiles. Pourquoi ce qui est fait, depuis des années, par des gendarmes auxiliaires ne pourrait-il pas être fait par des policiers auxiliaires ?

Qu'on les affecte dans les grandes villes, c'est évident. De même que les gendarmes auxiliaires sont encadrés par une structure militaire, la gendarmerie nationale, de même les policiers auxiliaires doivent être encadrés par une structure non pas militaire, mais ayant une discipline et dispensant un entraînement, une formation. Or, ce n'est que dans les grandes villes que les effectifs et les installations de police urbaine permettent d'assurer cet encadrement et le contrôle nécessaire.

Il est clair que l'affectation des appelés continuera, sauf si le Parlement en décide autrement et abroge la loi qui en a prévu l'affectation. J'observe, toutefois, que les maires qui demandent des affectations d'appelés du service national appartiennent à toutes les tendances politiques.

Ces jeunes appelés seront donc affectés dans les grandes villes, jamais dans les petites et rarement dans les moyennes, afin - je l'ai dit - que nous ayons toutes garanties quant à leur encadrement et à leur entraînement.

J'observe qu'il y a eu peu de bavures avec les policiers auxiliaires. Certes, il y en a eu, mais elle ne sont pas connues parce qu'elles n'étaient pas graves ; elles étaient à la mesure

de leur âge. Qu'il y en ait eu si peu prouvé, en tout cas, que ces jeunes gens n'étaient pas trop mal choisis, pas trop mal formés, qu'ils étaient motivés et assez bien encadrés.

J'observe, d'ailleurs, qu'ils sont d'autant plus motivés qu'une proportion croissante d'entre eux sont, en réalité, de futurs fonctionnaires de la police nationale. Tel est l'avantage supplémentaire du service national effectué dans la police : apporter, au fil des années, des centaines et des centaines de garçons qui passent, ensuite, un concours pour entrer dans la police nationale et qui, de ce fait, savent dans quel métier ils entrent, ce qui est un avantage énorme.

M. Rouvière s'est plaint que la forêt dépende de trop de ministères. Il est tout de même normal que le ministère de l'agriculture et l'Office national des forêts s'en occupent !

Quant au débroussaillage, ses possibilités ne sont pas toujours utilisées par les maires. Il y a un effort d'information, de formation à faire, mais cela relève vraiment de la compétence de l'Office national des forêts et du ministère de l'agriculture.

M. de Rohan a fait observer que les préfectures connaissent actuellement une situation difficile, alors que les départements traitaient bien leurs agents. Je ne le lui fais pas dire ! Les départements traitent bien leurs agents ; de nombreuses collectivités locales sont généreuses avec eux, c'est vrai.

De façon générale, les collectivités locales, pour ce qui est des rémunérations, des conditions d'embauche, des conditions d'avancement, des rémunérations accessoires de leurs fonctionnaires de la fonction publique territoriale, sont souvent au plus haut de la fourchette fixée par la loi et les règlements. (*Sourires sur certaines travées.*)

Puisque certains d'entre vous m'écoutent, avec un sourire bienveillant, en ayant l'air de dire qu'ils ont bien raison d'agir de la sorte, vous comprendrez que l'Etat, le Gouvernement, le ministre de l'intérieur, en particulier, estiment souhaitable - tout comme les intéressés, c'est évident - que les fonctionnaires des préfectures puissent bénéficier de conditions de rémunération, de formation, d'installation, de promotion, de rémunération accessoire comparables à celles dont bénéficient certains de leurs propres collègues qui ont changé de statut.

Par conséquent, vous comprendrez facilement que, lorsque le ministre de l'intérieur, prenant en considération la situation des personnels du cadre national des préfectures, définit une orientation qui, sur cinq ans, va permettre d'améliorer leurs conditions de travail et leurs conditions de vie, il ne fait pas preuve d'un jacobinisme exacerbé, mais simplement de considération à l'égard des fonctionnaires de l'Etat.

Quant au jacobinisme, il ne faut pas oublier que la République s'est tout de même développée sur la base d'un heureux compromis entre Jacobins et Girondins et que, si ces derniers avaient entièrement triomphé, je ne suis pas sûr que la République serait ce qu'elle est aujourd'hui, après avoir subi, il est vrai, pas mal d'avatars !

M. Loridant a bien voulu adresser un témoignage de satisfaction à l'action qui est menée non seulement par moi-même, mais aussi par des milliers de fonctionnaires qui essaient d'utiliser au mieux des crédits qui - il faut le reconnaître - sont en augmentation sensible dans tous les domaines depuis quelques années, en particulier dans l'immobilier.

A cet égard, monsieur Loridant, je n'ai pas oublié mon engagement de venir inaugurer le commissariat des Ulis. Si je n'augure pas plus souvent les commissariats, c'est parce qu'on ne peut pas tout faire ; mais comme le vôtre est à vingt-cinq minutes de Paris, je crois pouvoir le faire. Il est d'ailleurs très agréable d'inaugurer des locaux de police parce qu'on y voit des visages épanouis et ravis.

Il est vrai qu'il est un problème que le plan en cours ne résout pas encore : celui du logement des policiers dans la région d'Ile-de-France.

C'est un problème consternant. Cela dit, le plan de construction de 500 logements par an au bénéfice des fonctionnaires de police, que j'avais lancé voilà quelques années, se réalise. Ainsi, à la fin de 1990, 2 500 logements auront été construits dans la région parisienne, souvent très proches de Paris.

Toutefois, à ce rythme, il faudrait dix ans, voire quinze, avant que les données du problème soit sensiblement modifiées, en tout cas en ce qui concerne Paris et la petite couronne, c'est-à-dire la zone la plus urbanisée. C'est pourquoi j'étudie, en ce moment, les conditions dans lesquelles ce programme pourrait être relancé et accéléré.

Tout montre, en effet, que le logement sur place ou à proximité des fonctionnaires de police conditionne non seulement leur réelle insertion dans la vie sociale locale et le bon exercice de leur métier, mais aussi leur stabilité, car - c'est une des difficultés de la gestion des fonctionnaires de police - faute d'être bien logés et de se considérer comme bien traités, ils demandent à partir. Or une rotation importante chez ces fonctionnaires, en particulier chez les jeunes, nuit grandement à leur moral et à la qualité du service.

J'espère donc que nous parviendrons à régler cette situation dans l'avenir, mais je me permets d'insister sur le fait que nous aurons franchi un pas avec l'achèvement de 2 500 logements en cinq ans.

M. Hamel a notamment évoqué les U.I.S.C. Cette année, il en sera créé une, qui pourrait fort bien être implantée dans la région Rhône-Alpes, dans la mesure où elle sera spécialisée dans les risques chimiques et nucléaires. En effet, sa localisation dans la région Rhône-Alpes paraît tout indiquée.

Je précise que l'installation d'une autre unité pourrait être amorcée dès l'année prochaine, en Bretagne ; cette unité serait spécialisée dans les risques de pollution. Il existe, en effet, un bâtiment qui pourrait se révéler être une occasion exceptionnelle pour l'installation en question. La condition, c'est que cette action soit budgétisée pour 1991. Cela permettrait d'accélérer un peu le rythme.

M. René Régnault. Très bien !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Si insuffisant que soit le nombre de ces U.I.S.C., il ne faut pas oublier que la France est le seul pays d'Europe disposant d'unités de ce genre. Je peux l'affirmer d'autant plus facilement que je n'y ai aucun mérite ; ce n'est pas moi qui les ai inventées.

La France est le seul pays en mesure, comme elle l'a prouvé et comme elle est prête à le prouver encore dans dix minutes, d'envoyer à des milliers de kilomètres et, si nécessaire, à des dizaines de milliers de kilomètres, des unités constituées de militaires, d'appelés du contingent à la disposition du ministre de l'intérieur, unités qui sont opérationnelles, tout d'un coup, aussi bien en Arménie, dans le froid, après un tremblement de terre, qu'à la Guadeloupe, après un cyclone.

Il n'y a d'ailleurs pas que les I.U.S.C. S'y ajoutent, en effet, les détachements des sapeurs-pompiers de Paris, les détachements des marins-pompiers de Marseille, qui sont des unités considérables - la brigade des sapeurs-pompiers de Paris compte, à elle seule, plusieurs milliers de militaires - certaines unités départementales, en particulier dans le Val-de-Marne, qui ont des volontaires prêts à partir.

Il faut donc s'enlever de la tête l'idée que nous sommes en retard en matière de sécurité civile.

Que nous soyons en dessous de nos besoins et de ce qui serait justifié dans un pays comme la France, c'est certain ; mais, par rapport à nos voisins d'Europe, nous supportons vraiment très bien la comparaison. De plus, cette comparaison, qui est à notre avantage, explique que nous recevions tant de demandes de coopération, plus que nous ne pouvons en pourvoir. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales. Je demande la parole.

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

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs les sénateurs, ayant traité globalement, ce matin, des problèmes relatifs aux collectivités territoriales, je vais maintenant m'attacher à répondre individuellement à tous ceux d'entre vous qui m'ont interpellé sur ce même sujet, quitte à le faire un peu schématiquement lorsque je serai amené à reprendre des points que j'ai déjà abordés dans la matinée.

Monsieur le rapporteur Pellarin, vous m'avez interrogé sur l'évolution de la D.G.E. pour 1990. Depuis la création de la D.G.E., en 1983, les crédits de paiement ont, chaque année,

progressé plus vite que les autorisations de programme. Ce phénomène résulte d'ailleurs logiquement de la globalisation progressive des subventions spécifiques.

S'agissant de la clé de répartition nécessaire pour permettre l'étalement de la couverture des autorisations de programme pour les collectivités locales sur trois ans, à laquelle vous avez fait allusion, vous avez raison monsieur le rapporteur : la répartition des crédits s'effectue sur la base des crédits de paiement. C'est ce que prévoit le décret annuel de répartition pris en Conseil d'Etat. Il ne peut d'ailleurs en être autrement puisque seuls les crédits de paiement sont disponibles pour l'exercice considéré.

Vous m'avez interrogé, ainsi qu'un certain nombre de vos collègues - je leur répondrai en même temps - sur la mesure d'annulation de 400 millions de francs de crédits de paiement sur la deuxième part des communes. Vous vous inquiétez des incidences de cette mesure. Je vais essayer de vous rassurer immédiatement et le plus complètement possible.

Les préfets - vous le savez tous fort bien - déterminent les opérations à retenir au titre de la deuxième part de la D.G.E. ainsi que les taux de subvention. Ces préfets - vous le savez également - arrêtent ces choix après consultation d'une commission d'élus sur la base des autorisations de programme qui leur sont déléguées.

L'attribution de ces subventions n'est donc pas affectée par cette mesure d'annulation qui ne porte, bien entendu, que sur les seuls crédits de paiement. Telle est la raison pour laquelle les instructions aux préfets n'étaient pas nécessaires.

En revanche, cette annulation de 400 millions de francs a paru justifiée au Gouvernement, en particulier à M. le ministre chargé du budget, à cause de l'importance des reports des crédits de paiement qui s'élevaient à près de 800 millions de francs. C'est une simple mesure de rationalisation de la gestion de la trésorerie de l'Etat, qui - je vous demande d'en prendre acte - ne pénalise nullement les collectivités locales.

Sur la dotation globale de fonctionnement que j'ai longuement évoquée ce matin, je ne reviendrai pas dans le détail. Néanmoins, comme tous les orateurs inscrits - je m'en doutais - ont abordé ce sujet, en répondant à M. Pellarin, je m'adresserai également à eux.

Monsieur Pellarin, vous avez reconnu la nécessité de réformer la D.G.F., non pas que je souhaite vous associer plus particulièrement - encore que cela ne soit pas interdit - à l'action du Gouvernement, mais je note simplement au passage que vous avez compris les raisons qui avaient amené le Gouvernement à agir de la sorte.

Pour ma part, en tout état de cause, je pense qu'il est absolument indispensable que l'évolution de la D.G.F. soit liée à celle de l'activité économique du pays.

M. René Régnauld. Très bien !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Je considère, à cet égard, que le compromis élaboré à l'Assemblée nationale, va dans le bon sens. D'aucuns l'ont d'ailleurs reconnu - mais il faut aller au bout de la franchise - en ajoutant que l'on n'atteindrait le but final qu'en allant encore plus loin. Pour cela, il faut présenter des propositions. M. Fourcade, par exemple, a suggéré d'intégrer un tiers du P.I.B. en valeur d'indexation dès 1990.

M. René Régnauld. Très bien !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Je ne peux pas vous dire, en cet instant, si le Gouvernement, compte tenu des contraintes générales d'équilibre du budget, pourra retenir cette proposition.

M. René Régnauld. C'est une bonne proposition !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Elle me semble faire l'unanimité dans cette assemblée, c'est plutôt bon signe quant à son avenir.

Le débat budgétaire n'est pas clos. Un certain nombre d'évolutions se sont dessinées. Des décisions sont prises, d'autres suivront peut-être. Il ne m'appartient pas de répondre maintenant. Sur un problème aussi délicat que celui de la D.G.F., le Gouvernement souhaite faire jouer à plein la concertation, comme il l'a déjà montré ces dernières semaines.

En ce qui concerne la réforme de la dotation spéciale instituteurs, vos questions ont porté sur le versement complet de l'indemnité par le centre national de la fonction publique territoriale et sur la récupération des sommes dues par les communes. Effectivement, le nouveau dispositif de la dotation spéciale instituteurs entrera en vigueur dans quelques jours, précisément le 1^{er} janvier 1990.

La proposition que vous présentez, relative à la récupération des sommes dues par les communes est intéressante, mais dans le court délai qui nous reste, c'est une modification très importante. La réforme me semble déjà suffisamment complexe, du fait, notamment, de l'intervention du centre national de la fonction publique territoriale, décidée par le législateur. Cette procédure - je puis en témoigner, et mes services encore davantage - est délicate à mettre en place.

M. René Régnauld. Tout à fait !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Mon plus grand souci, « notre » plus grand souci, devrais-je dire - est actuellement d'assurer un reversement effectif de l'indemnité aux instituteurs plutôt que de chercher à élaborer un autre système, peut-être nécessaire si des blocages trop importants étaient constatés.

Pour l'instant, et étant donné le peu de temps qui nous reste, appliquons le système tel qu'il a été décidé. Dans le courant de l'année prochaine, si cela est nécessaire, nous pourrions examiner ensemble des propositions visant à améliorer ce dispositif.

Vous m'avez également interrogé, monsieur Pellarin, sur l'incidence de la grève des impôts sur les collectivités territoriales. Sur ce point, je partage vos préoccupations, mais cette question relève en priorité de M. le ministre chargé du budget, s'agissant notamment de l'incidence de cette grève sur la fiscalité locale directe.

En ce qui concerne les droits de mutation, après avoir évoqué cette question avec mon collègue, je suis en mesure, après M. le ministre de l'intérieur, de vous donner des informations rassurantes.

En ce qui concerne les mises en recouvrement des recettes de 1989, des instructions ont été données afin d'assurer un traitement prioritaire de ces opérations. J'ai reçu l'assurance qu'elles seront achevées dans le courant du mois de décembre.

S'agissant de la notification des bases d'imposition nécessaires à la préparation des budgets primitifs pour 1990, elle sera assurée dans les délais légaux, c'est-à-dire avant le 31 janvier. Un plan de rattrapage spécifique est d'ailleurs mis en œuvre dans le cas de la taxe professionnelle dont le traitement, contrairement aux autres taxes directes locales, n'est pas encore informatisé. En tout cas, si des problèmes particuliers - ce qui n'est pas le cas pour l'instant - se présentaient, des mesures spécifiques seraient prises.

En ce qui concerne la réforme de la fiscalité locale, sur laquelle vous m'avez interrogé ainsi qu'un certain nombre d'intervenants, si les propositions adoptées par l'Assemblée nationale ont pu paraître à certains d'entre vous audacieuses...

M. Jacques Oudin. Plus encore !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. ... celle-ci a néanmoins subordonné les réformes à la réalisation des simulations que doit effectuer le Gouvernement. Les résultats de ces travaux seront soumis au Parlement et les décisions - si décisions il y a - seront en tout cas prises dans la plus grande clarté et en connaissance de cause.

Quant au changement des règles de répartition du fonds national pour la taxe professionnelle, les dispositifs relatifs à la deuxième part et la modification des montants respectifs de la première et de la deuxième part ont été pris à l'initiative des députés.

Sur cette réforme, le Gouvernement ne peut que s'en remettre à la sagesse du Parlement, puisqu'il s'agit - étant donné que nous sommes au sein d'un bloc fermé - d'un arbitrage entre différentes catégories de communes défavorisées.

Quant au R.M.I., vous avez dit qu'il était une charge supplémentaire pour les départements. Je n'ai pas de raison de vous contredire, pour l'instant il est trop tôt. En effet, il a été

décidé de faire le point à la fin de l'année. Je suis moi-même président de conseil général et j'ai ma petite idée sur cette question. Mais ce n'est pas à ce titre que j'interviens à cette tribune. Je vous le répète, nous établirons le bilan en temps voulu, comme le Gouvernement s'y est engagé.

De même, s'agissant du logement des personnes défavorisées, nous verrons ce qu'il en sera et s'il y a lieu de prendre des mesures différentes de celles qui ont été prévues.

Monsieur le rapporteur spécial, vous m'avez, enfin, interrogé sur la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges.

En premier lieu, je rappelle que la loi de juillet 1983 ne prévoyait un régime de participation des communes que jusqu'au 1^{er} janvier prochain. C'est la loi, et les lois sont faites pour être appliquées. Ce n'est pas dans cet hémicycle que j'aurai besoin d'un grand discours pour vous le démontrer.

Conformément à cette loi, le Gouvernement, après consultations, a déposé sur le bureau des deux assemblées un rapport sur les conditions d'application de cette participation et sur ses modalités d'extinction. Le Gouvernement propose que l'extinction de ce régime se fasse en cinq ans pour les dépenses de fonctionnement et en dix ans pour les dépenses d'investissement.

Un projet de loi a donc été déposé effectivement à l'Assemblée nationale. Si certains veulent trouver en ce qui concerne l'investissement - car je n'ai pas entendu de critique sur le fonctionnement - des formules différentes, je leur précise que cela n'est pas interdit par la loi. Il était tout de même logique, dès l'instant où cette loi existait, que le Gouvernement - vous n'auriez d'ailleurs pas manqué, à juste titre, de le lui reprocher - prenne les mesures nécessaires pour que les textes soient appliqués à partir du 1^{er} janvier prochain.

M. Laurent m'a interrogé sur un certain nombre de dispositions - D.G.F., D.G.E., réforme de la fiscalité, R.M.I. - auxquelles je viens de répondre.

En ce qui concerne la C.N.R.A.C.L., je rappelle simplement que, compte tenu des efforts consentis l'année dernière, il n'y aura pas d'augmentation des cotisations l'année prochaine.

S'agissant du fonds de concours réclamé par l'Etat pour la réalisation de divers équipements importants, il est exact que l'Etat demande une participation aux collectivités locales. On peut discuter à perte de vue. Certains diront qu'il n'est pas normal que l'Etat s'adresse aux collectivités pour leur demander de participer à telle réalisation dans les domaines routiers ou scolaires. D'autres rétorqueront que des avantages locaux importants existent et que cela peut permettre aux collectivités et à leurs habitants de gagner du temps.

Bref, je ne répondrai pas ; en tout cas, je ne trancherai pas. Compte tenu des avantages que certains de ces équipements peuvent entraîner en termes de développement économique, cette disposition ne me paraît pas scandaleuse. Je vous donne ma position personnelle en vous répétant que je ne nierai pas que cela existe et que je n'entrerai pas dans un débat où nous tenterions de nous convaincre. Tout cela n'est pas très nouveau.

M. Rouvière m'a interrogé sur la D.G.F. des petites communes. Un certain nombre de mesures de la D.G.F. sont très bénéfiques aux petites communes. Je citerai, par exemple, les critères de la voirie qui sont pris en compte dans la dotation de compensation de la D.G.F.

Monsieur Hoëffel, vous m'avez interrogé sur la décentralisation, sujet que vous connaissez bien et qui vous passionne. Vous avez évoqué trois données : les hommes, les finances et les structures.

En ce qui concerne les hommes, la construction statutaire ne va pas, c'est certain, assez vite - j'en suis bien d'accord avec vous. Toutefois, nous avons pu mesurer au cours de ce débat la contradiction qui existe entre la concertation voulue par le Gouvernement et souhaitée par le Parlement - elle est indispensable en la matière - et la nécessité de travailler assez rapidement.

Même lorsque nous nous fixons des délais importants - je ne veux pas revenir sur le débat de tout à l'heure - vous avez vu que nous pouvons nous trouver dans des situations où l'on considère que la concertation, même quand elle a duré près d'un an, n'a pas été suffisante.

Par conséquent, il me paraît nécessaire de mener le dialogue le plus largement possible - en effet, en l'occurrence, là comme ailleurs, c'est absolument indispensable - et de prendre le temps de la concertation. On constate parfois des lourdeurs regrettables.

Cette concertation s'engage non seulement avec les élus, mais également avec les représentants du personnel. Depuis dix-huit mois, monsieur le sénateur, beaucoup de choses ont été faites ; toutes les institutions ont été mises en place et fonctionnent.

Six décrets statutaires ont été publiés, améliorant les textes précédemment adoptés. Pour les ingénieurs, le conseil supérieur a émis - on l'a dit cet après-midi - un avis favorable, le 26 octobre dernier.

Le prochain conseil supérieur - je rappelle tout cela pour montrer à la Haute Assemblée combien nous sommes loin de l'immobilisme - examinera le projet de décret portant statut des agents à temps non complet, texte que vous avez voté ici-même voilà environ un an.

Là aussi, on peut regretter qu'il ait fallu tellement de temps pour en arriver au décret d'application. Mais enfin, nous y sommes !

Quant au conseil supérieur suivant, il examinera les dispositions relatives au statut des sapeurs-pompiers, question qui a été posée à plusieurs reprises.

Parallèlement, seront soumis à une première concertation, au mois de janvier prochain, les projets relatifs à la filière culturelle puis, le mois suivant, tout ce qui concerne la filière sportive et celle des métiers de l'animation. Enfin, à la fin du premier trimestre de 1990, les orientations sur la filière sanitaire et sociale seront définies.

En ce qui concerne l'harmonisation, je voudrais vous apporter un certain nombre d'éléments et en même temps vous rassurer, non seulement sur notre volonté - vous n'en avez jamais douté, j'en suis certain - de poursuivre la construction, mais aussi sur la rapidité avec laquelle nous procédons.

L'harmonisation des rémunérations des fonctions de l'Etat et de celles des collectivités locales est un souci constant du Gouvernement. C'est la raison pour laquelle le groupe de travail, présidé par M. Durafour, qui est compétent pour la catégorie B, couvre les trois fonctions publiques.

S'agissant des ingénieurs, le régime indemnitaire a été revu afin de se rapprocher de celui dont bénéficient les corps équivalents de l'Etat. Je pense notamment aux T.P.E. Bien entendu, la référence retenue ne peut être celle d'un ingénieur général des ponts et chaussées qui se trouve en fin de carrière !

En ce qui concerne le non-remboursement de la T.V.A., vous avez fait allusion à l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988, selon lequel seules les dépenses réelles d'investissement des collectivités locales bénéficiaires du fonds peuvent être admises au bénéfice du fonds de compensation de la T.V.A. Je ne peux que vous le confirmer, même si vous le regrettez.

Ces dépenses ont d'ailleurs été définies par le décret du 6 septembre 1989 comme étant notamment celles qui sont réalisées par les collectivités bénéficiaires, directement ou par un mandataire légalement autorisé à agir pour leur propre compte, afin d'accroître leur patrimoine.

Enfin, vous vous êtes inquiété, monsieur le sénateur, de la nécessité de recourir à des fonds de péréquation et vous avez préconisé la constitution de syndicats à fiscalité intégrée. Je vous rappellerai simplement qu'il faut tout de même renforcer la péréquation. En effet, il est incontestable que les inégalités de richesse fiscale induisent des inégalités de taux. Cela fausse l'objectivité des choix d'implantation des entreprises et est contraire à toute politique d'aménagement du territoire.

Monsieur Puech, je ne reviendrai pas sur les débats que nous avons eus cet après-midi et sur les questions auxquelles M. le ministre de l'intérieur a largement répondu. Je vous confirmerai simplement qu'il n'y a pas de campagne contre les collectivités locales. Ce sont là des termes qui me paraissent tout à fait excessifs. Il y a seulement la nécessité d'instaurer un débat afin de dresser le bilan le plus exact possible de la décentralisation et, notamment, de ses conséquences pour l'Etat, ce qui me paraît bien normal.

Quant à la nécessité d'une clarification et d'un ajustement des compétences, tout le monde en est d'accord. Toutefois, en l'occurrence, l'Etat et les collectivités doivent collaborer.

Vous proposez, monsieur Puech, de créer un observatoire de la décentralisation. Je vous rappellerai que, depuis 1984, la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences a donné un satisfecit à tous les gouvernements. Elle s'est réunie au mois de mars dernier et il peut être envisagé, si nous le souhaitons, de prolonger sa mission.

Enfin, en ce qui concerne la spécialisation des impôts locaux à laquelle vous avez fait allusion, monsieur Puech, je vous indiquerai que le transfert de la taxe professionnelle aux départements et le transfert des impôts sur les ménages aux communes présentent l'avantage de permettre une unification des taux de taxe professionnelle à l'échelon départemental. Cette réforme comporte toutefois un certain nombre d'inconvénients.

Monsieur de Rohan, vous m'avez interrogé sur deux thèmes qui vous sont chers : le statut de l'élu et l'« intercommunalité ».

Pour ce qui est du statut de l'élu, je peux vous confirmer, ainsi que vous l'avez souhaité, que ce statut est en préparation, selon les modalités que j'ai indiquées ce matin. Il s'oriente autour de quatre axes : la formation des élus, la retraite des élus, les conditions d'exercice du mandat d'élu et les problèmes posés par les indemnités des élus. Lorsque le rapport de la commission Debarge nous sera transmis, nous pourrons, M. le ministre de l'intérieur et moi-même, présenter ce projet, d'abord devant le conseil des ministres, ensuite, bien entendu, devant le Parlement.

Je dois vous remercier, monsieur de Rohan, des informations que vous avez données à la suite du sondage grandeur nature que vous avez réalisé dans votre département.

En ce qui concerne l'« intercommunalité », je voudrais vous préciser, monsieur le sénateur, que rien ne se fera sous la contrainte. L'objectif est de voir comment, dans chaque département, on peut, avec les élus, rationaliser la coopération qui existe et développer des solidarités locales.

Madame Fost, vous avez fait allusion aux transferts de charges sans transferts de ressources. La décentralisation a été faite en combinant, je vous le rappelle, les transferts de compétences et les transferts de ressources correspondants.

S'agissant de vos questions relatives au R.M.I., à la D.G.F. et à la C.N.R.A.C.L., j'y ai déjà répondu.

Je prends acte, au passage, que vous êtes opposée, m'a-t-il semblé, à la péremption.

Quant aux taux d'intérêt des emprunts des banques que vous trouvez trop élevés, je n'ai pas à en juger à cette tribune. En tout cas, ce point me paraît relever de la compétence, non pas du Gouvernement, mais des banques.

Monsieur Girod, je crois avoir largement répondu aux questions que vous avez abordées puisque vous avez parlé du R.M.I., de la D.G.F. et des contrats de plan. Un contrat de plan signifie nécessairement un accord entre l'Etat et les régions, même s'il est vrai qu'à travers certains contrats de plan on a trouvé certaines complémentarités entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Enfin, en ce qui concerne les articles sur la fiscalité locale adoptés par l'Assemblée nationale, toutes ces dispositions sont, je le répète, subordonnées à des simulations et mes services ont été consultés. Je n'ai pas à me prononcer sur la procédure qui a été retenue. Il s'agit effectivement d'un souhait de députés qui s'est manifesté lors d'un débat parlementaire.

Quant à votre question relative à la solidarité gouvernementale, je ne sais si elle méritait d'être posée. Bien évidemment, cette solidarité est totale.

S'agissant de la D.G.E., vous avez souhaité, monsieur Régnauld, une meilleure association entre les élus et l'administration pour la répartition de la deuxième part. Le fonctionnement de cette procédure donne, me semble-t-il, satisfaction à tous.

Les préfets président les commissions d'élus dans de bonnes conditions. En tout cas, il paraît indispensable de réserver aux préfets la répartition effective des ressources de la deuxième part, de façon à éviter des conflits inutiles entre les collectivités.

Je vous remercie de vos propos sur le projet de loi portant accès économique des collectivités territoriales et je me réjouis de votre approbation sur un certain nombre de points que vous avez cités : la participation des communes aux dépenses des collèges, la réforme de la fiscalité, la coopération intercommunale et le statut des élus.

S'agissant de la fiscalité locale, j'ajouterai simplement qu'un certain nombre de réflexions sont effectivement développées par le conseil des impôts et dans le rapport de M. Hervé, dont le Gouvernement s'est inspiré.

Monsieur Régnauld, en ce qui concerne la fonction publique territoriale, je suis d'accord, bien entendu, pour que s'instaure un dialogue associant l'Etat, les élus et les syndicats. Tel est d'ailleurs le sens de la proposition de mise en place d'un accord cadre pour la formation ; cette proposition s'inscrit dans la politique de renouveau du service public.

D'ailleurs, l'Association des maires de France - je m'en félicite - s'y associe. J'espère que d'autres associations qui ont été consultées dès le mois de juin dernier voudront également s'y associer. En effet - je le dis et je le répète - la concertation n'est pas toujours facile, en raison des délais de réponse qui sont parfois très longs.

S'agissant de la répartition entre les communes des charges afférentes aux écoles publiques, vous connaissez aussi bien que moi - par conséquent, je ne vous les rappellerai pas - les principes posés par la loi du 22 juillet 1983 ; ils sont applicables à compter de l'année scolaire 1989-1990. D'ailleurs, l'ensemble des sénateurs les connaissent également puisqu'on en a beaucoup parlé ces derniers temps.

Toutefois, je voudrais tout de même vous rappeler que le principe fondamental, c'est la recherche d'un accord entre les collectivités et que la loi ne s'applique, dans sa rigueur, que s'il est impossible de trouver un accord. Dans la plupart des cas, cet accord a été trouvé.

J'ai demandé à mes services de consulter les préfets afin de savoir quels étaient les problèmes qui s'étaient posés ici ou là. Certes, il y en a eu quelques-uns. Etant donné le nombre des communes en France, ce n'est pas étonnant. Mais, dans la très grande majorité des cas - pour ne pas dire la quasi-totalité - des accords locaux ont été trouvés ; les situations conflictuelles ont donc pu être évitées.

Monsieur Rudloff, vous m'avez interrogé sur les critères de la dotation régionale d'équipement scolaire ; vous avez dit qu'ils n'étaient plus cohérents, qu'ils n'étaient plus à jour.

La dotation régionale est répartie, pour 60 p. 100, en fonction de la capacité d'accueil existante et, pour 40 p. 100, selon la population scolarisable et les retards de scolarisation. Ces critères ont été adoptés, là encore, après une très large consultation, notamment après avis du comité des finances locales.

M. Paul Girod, rapporteur spécial. Tout à fait !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Il me semble donc difficile de remettre en cause ces critères adoptés voilà à peine quatre ans.

En outre, les données prises en compte font l'objet de recensements périodiques, ce qui évite tout vieillissement. Evidemment, on peut toujours tout remettre en cause. Toutefois, il est préférable d'essayer de progresser sur certains points qui méritent d'être précisés avant de remettre en cause ceux qui fonctionnent dans de bonnes conditions.

En ce qui concerne les transferts de compétence, vous souhaitez que l'on fasse preuve de clarté et de réalisme. Le Gouvernement en est bien d'accord et nous y travaillons. La suppression de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'équipement des collèges - c'est l'exemple que vous avez choisi - a précisément pour objet de supprimer les financements croisés.

M. Oudin a présenté un exposé très complet, il a posé bien des questions et abordé pratiquement tous les problèmes.

Si j'avais commencé par vous répondre à vous, monsieur le sénateur, je n'aurais pu répondre à aucun des autres intervenants !

Je vous adresse là un compliment qui prouve votre connaissance en matière de collectivités territoriales, ce qui n'est pas pour m'étonner venant d'un membre de la Haute Assemblée.

J'ai donc essayé de répondre le plus largement possible à de nombreux orateurs avant d'aborder quelques points plus particuliers.

En ce qui concerne la complexité de la fiscalité locale, il est difficile de ne pas souscrire à votre observation. Toutefois, il est quelque peu contradictoire de proposer le maintien des règles actuelles en matière d'assiette parce que ce n'est pas le plus simple.

En revanche, je partage tout à fait votre opinion à propos du caractère inquiétant de l'intervention croissante de l'Etat et de la nécessité de réviser les valeurs cadastrales.

M. Charasse, qui partage lui aussi ce point de vue, s'était engagé à déposer un projet de loi sur le bureau du Parlement lors de cette session. Mais ce n'est pas à vous que j'expliquerai la complexité du sujet et du calendrier parlementaire, en particulier pour cette session !

M. Charasse et moi-même travaillons à cette révision des valeurs cadastrales. Nous avons amplement avancé, mais il s'agit d'un sujet délicat.

Voilà maintenant environ deux ans, M. Juppé, alors ministre du budget du précédent gouvernement, avait présenté des propositions. Elles avaient été rejetées en bloc tant par le Sénat que par l'Assemblée nationale et par le comité des finances locales ! M. Charasse et moi-même nous sommes donc mis au travail en prenant en considération les observations qui avaient été formulées et nous pourrions présenter un texte au Parlement qui, s'il était adopté à la session de printemps, ne serait en tout état de cause pas applicable avant 1993.

L'attribution de la D.G.F. aux districts à fiscalité propre dès la première année est un sujet qui vous préoccupe, puisque vous êtes président de district comme moi-même. Monsieur le sénateur, contrairement à ce que vous semblez penser, le droit en vigueur - et je le regrette - ne permet pas d'assurer le versement de la D.G.F. aux nouveaux districts à fiscalité propre dès la première année de fonctionnement en raison d'un certain nombre d'obstacles, à la fois juridiques et techniques.

En effet, tant que le district n'a pas levé une fiscalité propre, il est impossible de déterminer son coefficient d'intégration fiscale, la D.G.F. étant répartie pour l'ensemble des collectivités bénéficiaires en fonction des données fiscales et des choix fiscaux de l'année précédente. Il ne peut, bien sûr, en être autrement.

Monsieur le sénateur, ne pensez pas que je n'essaie pas de prendre en compte vos préoccupations et que cette impossibilité technique et juridique doive durer.

La loi présente une lacune et je souhaite qu'un dispositif législatif soit élaboré le plus rapidement possible afin de déterminer une attribution forfaitaire pour ces districts lors de leur première année de fonctionnement.

Le projet de loi relatif au développement de la coopération intercommunale devra donc comporter une disposition particulière qui, si elle est adoptée par le Parlement, vous donnera satisfaction. Il me semble que vous pourriez utilement débattre de cette question au sein du comité des finances locales.

Monsieur Collard, vous avez fondé votre intervention sur deux thèmes : la concertation et le transfert des charges.

M. le ministre de l'intérieur a déjà largement répondu à propos de la concertation. Vous avez plus particulièrement souligné que le Gouvernement n'avait pas pris en compte les remarques de l'Association des présidents de conseil général lors de l'élaboration du projet de loi concernant les collèges.

Je vous rappelle, comme je l'ai déjà dit, que le Gouvernement était tenu de respecter la date du 1^{er} janvier, mais que la concertation est une donnée permanente. Vous souhaitez la concertation, il en va de même pour MM. Michel Rocard, Pierre Joxe et moi-même.

Vous me connaissez, vous savez que je suis un homme de dialogue et je ne vois pas pourquoi j'aurais changé tout à coup. Pour moi, le dialogue est le seul moyen de gouverner et de bien travailler, tout particulièrement quand il s'agit de collectivités territoriales.

Mais pour dialoguer, il faut être deux ! Or, sur ce point-là non plus, nous n'avons pas reçu de réponse de l'Association des présidents de conseil général dans les délais impartis. Le Gouvernement a donc avancé pour tenter de combler un vide juridique.

Messieurs les sénateurs, si vous avez pu penser que le Gouvernement refusait la concertation, je suis convaincu que cet élément de réponse vous aura rassuré.

Par ailleurs, je tiens à souligner que nous n'avons pas instauré le paritarisme en 1989 ! Non ! nous l'avons rétabli. En effet, le paritarisme remonte à M. Chaban-Delmas, en 1972, avec l'accord de bon nombre d'entre vous d'ailleurs.

Nous avons rétabli le paritarisme, disais-je, parce que nous trouvions, injuste qu'il ait été supprimé.

J'en viens aux partitions de dotations globales ; vous m'avez interpellé en ces termes : « Que fait le Gouvernement ? La décentralisation est en panne puisqu'il ne prend aucune initiative en la matière ! »

Je vous rassure : à quelques très rares exceptions près - elles se comptent sur les doigts d'une main - la partition est fort heureusement réalisée dans tous les départements.

Je tiens également à vous rassurer sur notre volonté de ne pas reprendre en 1989 ce qui a été réalisé en 1982. Nous voulons, au contraire, continuer en 1989 ce que nous avons commencé dès 1982.

Je répondrai maintenant plus brièvement afin de me plier à la volonté du Sénat. MM. Goussebaire-Dupin et Bouvier auxquels j'aurais souhaité répondre longuement me pardonneront.

Messieurs les sénateurs, en matière de D.G.F., j'ai déjà répondu au sujet de la garantie minimum.

Sur la dotation régionale d'équipement scolaire, je rappelle qu'une mesure exceptionnelle de 1,2 milliard de francs a été votée et qu'elle a été confirmée après le changement de gouvernement.

Sur la fiscalité locale, je dirai à M. Goussebaire-Dupin qu'il ne me semble pas qu'on puisse « s'attaquer » d'un coup d'un seul à une réforme d'ensemble. Il est préférable, à mon sens, de procéder par touches successives.

En ce qui concerne le statut de l'élu, M. le président de l'Assemblée nationale a déposé une proposition de loi et le Gouvernement a déposé un projet de loi. Ce n'est pas contradictoire ! C'est la vie démocratique ! Cela prouve que le Parlement et le Gouvernement sont animés d'une même volonté politique.

Enfin, monsieur Bouvier, s'agissant du transfert des compétences, non seulement l'Etat a transféré la totalité des ressources correspondant aux dépenses qu'il a engagées, mais il a débloqué un certain nombre de ressources exceptionnelles.

J'ai déjà évoqué la révision des valeurs locatives, je n'y reviens donc pas !

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, telles sont les réponses que je voulais apporter aux questions qui m'ont été posées.

J'ai répondu peut-être un peu longuement, mais cela est normal compte tenu de l'intérêt que porte le Sénat aux collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Monsieur le président de la commission des finances, à cette heure, la commission pense-t-elle qu'il est possible de terminer l'examen de ce projet de budget dans un délai raisonnable ou souhaite-t-elle que le Sénat interrompe maintenant ses travaux pour reprendre l'examen des crédits du ministère de l'intérieur après le dîner ?

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, répondant, me semble-t-il, aux vœux du Sénat et du Gouvernement, je souhaiterais que nous achevions l'examen du projet de budget du ministère de l'intérieur avant le dîner.

M. le président. Nous allons donc procéder à l'examen et au vote des crédits concernant le ministère de l'intérieur et figurant aux états B et C.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III : 877 082 617 francs. »

La parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Monsieur le ministre, je ne peux pas dire que vous m'avez convaincu. Vous avez certes beaucoup parlé, mais je ne sais pas si vous avez réellement répondu.

Je ne reviendrai pas sur les conditions historiques de la création de la dotation globale de fonctionnement qui a succédé, en 1979, au versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Cependant, je tiens à dire d'emblée que je ne vois pas en quoi le maintien des règles en vigueur irait à l'encontre du souci du législateur exprimé en 1979, contrairement à ce qu'a pu déclarer M. Charasse.

L'indice du prix de la consommation des ménages retenu par le Gouvernement n'est absolument pas le plus adapté pour traduire la sensibilité à l'inflation des dépenses de fonctionnement financées par la dotation globale de fonctionnement.

Par conséquent, retenir l'indice que vous proposez, monsieur le secrétaire d'Etat, reviendrait à retenir une mesure très défavorable aux ressources des collectivités locales.

Faut-il rappeler que la notion d'une T.V.A. calculée à taux constant a été retenue pour éviter toute variation des taux liée à la politique communautaire ?

Si, en 1978, la T.V.A. a été choisie comme indice, c'était précisément du fait de sa similitude d'évolution avec l'ancienne taxe locale, qui évoluait également en fonction de l'activité économique et des prix.

Les maires savent combien les dépenses de fonctionnement augmentent plus vite que l'indice des prix, en raison notamment des charges des emprunts.

Elu d'un département qui compte 650 communes, urbaines et rurales, je pense aussi à la situation de nombreuses communes qui bénéficient de la garantie d'évolution minimale. Or, j'observe, monsieur le secrétaire d'Etat, que la portée des critères de péréquation prévus par la loi de 1985 sera atténuée par le nouveau mode d'indexation que vous soumettez au Parlement à l'article 31 du projet de loi de finances.

Comment le Sénat, grand conseil des communes de France, peut-il accepter cette réforme qui ne manquerait pas de se traduire par des difficultés accrues pour les communes ?

En ce qui nous concerne, nous avons proposé la suppression pure et simple de l'article 31, car nous sommes favorables, dans l'état actuel des choses, au maintien du système en vigueur.

Un tiers des communes rurales étant au minimum garanti, la réforme que le Gouvernement veut imposer est inacceptable pour ces communes rurales, qui connaissent déjà de très sérieuses difficultés financières. Comment les maires de ces communes rurales pourront-ils faire face aux besoins de leur population et aux travaux de voirie, par exemple, qui pèsent lourdement sur les budgets.

Chaque maire de mon département, de la plus grande ville à la plus petite commune, est sensible à cette question.

Avec votre réforme, monsieur le secrétaire d'Etat, ce sont près de 6 milliards de francs, en tenant compte de toutes les répercussions sur les concours de l'Etat aux collectivités locales, qui manqueront aux communes dès 1990. C'est pourquoi je combats votre projet, la modification intervenue à l'Assemblée nationale ne changeant rien de fondamental au problème.

Quelle que soit l'importance de leur commune, les maires ont besoin d'être en mesure de programmer leurs réalisations, notamment en fonction des recettes. Comment voulez-vous qu'ils le puissent si le Gouvernement modifie, au sein d'une loi de finances, le mode d'indexation de la D.G.F., revenant ainsi sur les engagements pris en 1979.

Il est pourtant possible de ne pas procéder à une telle modification : il suffit de se rappeler que la fraude fiscale représente officiellement 106 milliards de francs, que les recettes fiscales nettes de l'Etat pour 1989 dépasseront les prévisions de 27,5 milliards de francs ou encore que l'Etat prend à sa charge 16 p. 100 de la réduction de base de la taxe professionnelle.

Prenant mes responsabilités à l'égard des élus locaux de mon département, je tenais à marquer mon opposition au principe de l'indexation de la D.G.F. sur le seul indice des prix à la consommation en émettant un avis défavorable sur

le montant de la D.G.F. que vous proposez pour 1990. Les communes étant le premier investisseur de notre pays, leur accorder les moyens financiers correspondant à leurs besoins, c'est aussi créer des emplois et assurer l'efficacité économique. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Mon ami Paul Souffrin, qui a dû repartir à Thionville cet après-midi, et Mme Fraysse-Cazalis, appelée à Nanterre, m'ont demandé d'illustrer concrètement l'argumentaire général que j'ai eu l'occasion de développer tout à l'heure et sur lequel, monsieur le secrétaire d'Etat, je n'ai d'ailleurs pas vraiment obtenu de réponse. Je le fais donc bien volontiers, car j'ai moi-même, en tant que maire, des préoccupations identiques quant aux pertes sèches de ressources qu'impliquent pour les collectivités locales trois types de dispositions gouvernementales.

Ainsi, la perte de D.G.F., telle que M. le ministre l'annonce, se traduira à Thionville par 1 700 000 francs en moins. Si l'on y ajoute le montant de la prime de 1 200 francs, prime bien méritée mais non compensée, qui correspond pour cette ville à une dépense supplémentaire d'un million de francs et la ponction - certains ont parlé de « hold-up » - sur la C.N.R.A.C.L., soit 700 000 francs, le déficit à combler pour Thionville est de 3 400 000 francs.

Prenons maintenant le cas de Nanterre, dans les Hauts-de-Seine, qui compte 96 000 habitants. Les pertes se répartissent ainsi : D.G.F., 5 millions de francs ; C.N.R.A.C.L., 1,5 million de francs ; prime non compensée, plus de 2 millions de francs. Le total s'élève à plus de 8 millions de francs.

A Saint-Ouen, en Seine-Saint-Denis, qui compte 44 000 habitants, le total des pertes s'élève à 3 200 000 francs.

Toutes ces communes ont une politique sociale, des services, des tarifs mis en œuvre pour réduire les inégalités et pour mieux vivre dans la commune.

C'est porter atteinte à leurs orientations de justice et de solidarité que de les contraindre, soit à diminuer ces prestations, soit à augmenter la charge fiscale sur l'ensemble de la population qui subit déjà tant de difficultés diverses.

Ces communes, comme beaucoup d'autres, vous demandent de faire d'autres choix. Elles sont nombreuses, très nombreuses à vouloir disposer fort justement de moyens suffisants. Il faut les entendre, monsieur le secrétaire d'Etat. C'est possible M. Renar vient d'ailleurs de le démontrer. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

Mme Paulette Fost. Le groupe communiste vote contre.
(*Ces crédits ne sont pas adoptés.*)

M. le président. « Titre IV : 161 117 702 francs. »

Par amendement n° II-34, MM. Bouvier, Faure, Lesbros, Blanc, Golliet et Pellarin proposent de réduire ces crédits de 10 millions de francs.

La parole est à M. Bouvier.

M. Raymond Bouvier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, par cet amendement, nous entendons attirer l'attention du Gouvernement sur la situation financière particulièrement préoccupante et, dans certains cas, même dramatique de plusieurs stations de sports d'hiver des Alpes, de Savoie et de Haute-Savoie qui ont été victimes, au cours de deux saisons touristiques, d'un enneigement inexistant ou insuffisant.

S'agissant de la Haute-Savoie, nous avons demandé au trésorier-payeur général d'établir un état du compte d'exploitation desdites stations. Seize d'entre elles sont conduites à doubler, voire à tripler les impôts locaux pour faire face à leurs échéances.

Aussi, nous considérons qu'un fonds spécial pourrait être créé, doté de crédits suffisants permettant dans des situations semblables, de compenser les pertes de recettes dues aux caprices de la nature, et non à la mauvaise gestion des communes ou groupements de communes concernés. Tel est l'objet de cet amendement.

J'indique d'ores et déjà que je suis prêt à le retirer si M. le secrétaire d'Etat précise qu'en pareil cas il pourrait être fait application de l'article L. 235-5 du code des communes, qui prévoit des aides exceptionnelles dans des situations exceptionnelles.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur spécial. La commission souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement avant de se prononcer.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est tout à fait conscient de la situation critique des stations de sports d'hiver à la suite du manque d'enneigement de l'année dernière. Espérons que cette situation ne se renouvellera pas cette année, car je crois savoir qu'il n'y a pas trop de neige pour l'instant dans les stations de sports d'hiver.

M. Roland Courteau. Elle va venir !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. M. Stirn a été chargé de la coordination du plan d'action dans ce domaine, qui s'est traduit par la mise en œuvre de mesures en faveur des entreprises et des salariés des collectivités locales.

Pour les entreprises, il a été demandé à différents organismes, notamment à l'U.R.S.S.A.F. et aux services des impôts, d'accorder des délais de paiement supplémentaires. S'agissant des salariés, les conditions d'indemnisation du chômage partiel mises en œuvre par l'U.N.E.D.I.C. ont été particulièrement favorables.

En ce qui concerne les collectivités, enfin, des avances de trésorerie au taux de 3,5 p. 100 ont été accordées sans limitation de plafond.

Par ailleurs, le Gouvernement a demandé aux organismes de crédit d'examiner avec une bienveillance particulière les demandes de rééchelonnement de la dette. L'ensemble de ces mesures ont été coordonnées à l'échelon départemental par les préfets.

Je tiens également à vous préciser que M. le ministre de l'intérieur et moi-même sommes favorables à l'engagement d'un effort particulier supplémentaire - un effort a déjà été fait par le Gouvernement, je viens d'en parler - en faveur des stations de montagne. Nous allons saisir prochainement le ministre chargé du budget pour lui demander de faire un effort supplémentaire. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. Quel est donc maintenant l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur spécial. Elle considère, dans ces conditions, que M. Bouvier pourrait retirer son amendement.

M. René Régnault. Absolument !

M. le président. Monsieur Bouvier, l'amendement n° II-34 est-il maintenu ?

M. Raymond Bouvier. Je le retire, monsieur le président.

M. René Régnault. Très bien !

M. le président. L'amendement n° II-34 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(Après une épreuve à main levée, déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas ces crédits.)

M. René Régnault. Ils n'auront pas d'argent ! *(Sourires.)*

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 1 164 377 000 francs.

« Crédits de paiement : 638 524 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

« Titre VI. - Autorisations de programme : 8 895 047 000 francs.

« Crédits de paiement : 3 379 935 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère de l'intérieur.

3

DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. En application de l'article 40 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, le Conseil constitutionnel a communiqué à M. le président du Sénat le texte de cinq décisions du 5 décembre 1989 par lesquelles le Conseil constitutionnel a rejeté les requêtes concernant les élections sénatoriales qui se sont déroulées le 24 septembre 1989, dans les départements de l'Allier, de la Charente, du Cher, de la Corrèze, du Gers et de la Gironde.

Acte est donné de cette communication.

Ces décisions du Conseil constitutionnel seront publiées au *Journal officiel* à la suite du compte rendu de la présente séance.

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

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures quarante, est reprise à vingt-deux heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

4

LOI DE FINANCES POUR 1990

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1990, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Culture, communication, grands travaux et Bicentenaire

COMMUNICATION

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant les crédits relatifs à la communication et les crédits de l'information et du Conseil supérieur de l'audiovisuel compris dans les services généraux du Premier ministre.

La parole est à M. le ministre.

M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je serai bref, laissant à Mme Tasca, ministre délégué chargé de la communication, le soin de vous présenter l'économie générale du projet de loi de finances relatif à la communication.

La présentation du budget du secteur public de l'audiovisuel est l'occasion de retrouver la Haute Assemblée sur un sujet qui avait suscité plusieurs débats ici, au printemps, ainsi que quelques péripéties estivales ! *(Sourires.)* Par conséquent, le sujet ne laisse jamais indifférent ! Il provoque controverses et discussions.

Votre assemblée s'est illustrée, maintes fois, par la qualité de travail de ses rapporteurs, par la justesse de leurs prévisions et, en tout cas, par la solidité de leurs investigations, même si le Gouvernement s'est trouvé parfois en désaccord avec telle ou telle orientation.

Les trois mots clés du budget qui vous est présenté aujourd'hui sont : ambition, cohérence et continuité.

Le premier mot clé est l'ambition. Ce projet de budget donne à nos deux sociétés de programmes Antenne 2 et F.R. 3 les moyens financiers d'une politique ambitieuse pour mettre en œuvre de nouvelles productions, surprendre, innover face au ronron des programmes passe-partout qui sont le lot de la plupart des télévisions, ligotées qu'elles sont par la meurtrière servitude de l'audience maximale.

Une politique ambitieuse doit aussi leur permettre de retrouver la confiance et la sérénité qui leur ont tant manqué.

Il n'y a pas si longtemps, l'opposition d'aujourd'hui, quand elle était au pouvoir, après avoir amputé le secteur public en dépit de toute logique économique, inscrivait dans son programme, comme une véritable épée de Damoclès, la perspective de la privatisation d'une autre chaîne encore.

Comment travailler efficacement dans ces conditions ? Comment investir avec confiance dans l'avenir quand on n'est sûr ni de ses ressources, ni de ses critères de succès, ni même de son existence demain ?

Une politique ambitieuse doit, enfin, préparer l'avenir, car ce budget repose sur une vision prospective. Les efforts se poursuivront en direction des nouvelles chaînes - en particulier celle qu'on appelle la S.E.P.T. qui, je l'espère, portera un jour un nom plus poétique qu'un simple numéro - des nouvelles technologies de l'image - je pense en particulier à l'Institut national de l'audiovisuel, l'I.N.A. - du satellite, en liaison avec Antenne 2 et Radio-France, et de l'amélioration de la présence audiovisuelle de la France à l'étranger, je pense en particulier à Radio-France internationale et à T.V. 5.

Le deuxième mot clé est la « cohérence ».

Ce projet de budget repose, comme tout budget, sur des choix entre des orientations et sur une répartition des efforts. Il suppose donc, naturellement, des arbitrages.

Ces choix doivent traduire de grandes options générales. C'est pourquoi Catherine Tasca et moi-même avons présenté ici, au nom du Gouvernement, un rapport sur l'avenir du secteur public lors du débat d'orientation. Ce sont les idées contenues dans ce rapport qui nous ont inspirés pour l'élaboration de ce projet de budget.

Permettez-moi de revenir non pas sur chacune de ces idées - ce serait abuser de votre temps - mais simplement sur l'une d'entre elles qui vous est chère et qui nous est chère, je veux dire l'autonomie des entreprises.

Les groupes de concertation ont insisté sur la nécessité de rompre avec une conception pesante de l'exercice d'une tutelle qui décourage les initiatives et le sens des responsabilités. Au contraire, l'accent a été mis sur l'exigence du développement d'une logique d'entreprise et d'indépendance.

Mais, la logique d'entreprise implique aussi des devoirs ! Le premier d'entre eux est la responsabilité dans la gestion. Cela signifie que les dirigeants de ces chaînes doivent opérer des choix, éventuellement des redéploiements de ressources, et ne plus compter indéfiniment sur des fonds publics reconduits d'une année sur l'autre dans le respect de leur sacrosainte proportion.

Nous souhaitons par conséquent que les entreprises audiovisuelles du secteur public, qui sont dotées de dirigeants et qui disposent de la stabilité et de la protection de leur indépendance grâce au Conseil supérieur de l'audiovisuel, le C.S.A., puissent, en fonction de leurs options artistiques, arbitrer à l'intérieur de leur budget et procéder précisément à des choix qui, par nature, ne sont pas toujours les plus faciles.

Le secteur public va bénéficier d'un effort sans précédent depuis 1982. Jamais il n'aura disposé d'autant de ressources !

A ses dirigeants de saisir cette chance. A eux de jouer pour appliquer les réformes nécessaires afin que le secteur public retrouve sa vraie place au cœur du système audiovisuel français. Il faut que nous puissions parler un langage clair. On ne peut pas demander tout et son contraire, la liberté, d'une part, et le financement permanent ou des directives constantes, d'autre part.

Je lisais avec attention les déclarations de vos rapporteurs, MM. Gouteyron et Cluzel, ainsi que certaines publications de la presse. Même si nous ne sommes pas en accord sur tout, au moins pouvons-nous constater qu'une conscience générale se dégage selon laquelle l'esprit de responsabilité des entreprises, aujourd'hui autonomes, doit s'accompagner non seulement d'un soutien de la puissance publique, mais, en même temps, de l'accomplissement par ces entreprises d'un minimum d'obligations à l'égard de la nation.

Le troisième mot clé de ce projet du budget est la continuité, je dirai même l'obstination, voire l'entêtement.

Mme Catherine Tasca vous en dira davantage sur ce sujet. Il nous faut plus que jamais avoir le sens du temps, dont parfois tel ou tel commentateur semble perdre l'idée.

On ne peut pas vivre, décider, légiférer ou gouverner au gré des fluctuations, des humeurs, des caprices ou des sondages. Un cap a été choisi ; il faut s'y tenir et jouer pleinement le jeu de la liberté et de l'esprit de responsabilité.

Le dispositif que nous avons imaginé se met en place. D'aucuns trouveront que cela va trop lentement, mais, comme chacun le sait aussi, nous avons eu le souci de respecter le droit - je crois que c'est normal - et les libertés.

Par ailleurs, la mise en place du Conseil supérieur de l'audiovisuel et le choix des responsables des chaînes publiques ont requis un certain nombre de mois de réflexion, de confrontations et de discussions. Là encore, on ne peut pas demander une chose et son contraire : l'indépendance, d'un côté et, de l'autre, une éventuelle précipitation, qui serait préjudiciable à la bonne gestion de ces entreprises.

J'ai pu observer, non sans plaisir, que vos rapporteurs avaient noté l'effort entrepris par le Gouvernement et avaient en particulier souligné que l'évolution des fonds publics était, selon leurs termes, satisfaisante.

Puisque aujourd'hui nous sommes dans le cadre d'une discussion budgétaire, il me semble que nous devons retenir cette appréciation portée par MM. les rapporteurs comme positive. Je me réjouis qu'au moins sur ce plan l'action du Gouvernement soit reconnue à sa juste valeur.

Pour le reste, comme je le disais tout à l'heure, et en fonction des arbitrages établis, il appartient maintenant aux dirigeants qui ont été choisis, d'aller de l'avant, d'être audacieux et inventifs. Je peux comprendre ceux qui regardant nos écrans, s'impatientent et, parfois, éprouvent un peu de colère, moins d'ailleurs, il faut bien le dire, à l'égard des chaînes publiques qu'à l'égard de certaines chaînes commerciales.

Sans doute n'est-ce point le sujet aujourd'hui, même si personne ne peut oublier que les programmes de telle ou telle chaîne commerciale contaminent inévitablement l'ensemble du système audiovisuel. Mais il y aurait quelque naïveté à croire que le téléspectateur établit une cloison étanche entre telle chaîne et telle autre, sous prétexte que l'une est publique et l'autre commerciale.

Je dois dire qu'en ce moment même j'ai hâte de voir pleinement appliquées, par les différentes instances compétentes, les lois, toutes les lois - celle qui fut présentée par l'ancienne majorité, comme celle qui fut présentée par l'actuelle majorité - les textes d'application, les autorisations, les engagements, les contrats.

Oui ou non, mesdames, messieurs les sénateurs, vivons-nous en état de droit ? Oui ou non, lorsque tel citoyen de ce pays souscrit un engagement, doit-il le respecter ? Je rêve que, séduites tout à coup par un vrai respect pour notre droit, certaines chaînes accomplissent enfin la mission que le législateur leur a confiée.

S'agissant du service public, j'éprouve en cet instant un sentiment de confiance. Les dirigeants ont été choisis, ils ont à cœur de réussir. Le Gouvernement a le souci de faciliter l'accomplissement de leur tâche. Les moyens leur en ont été donnés.

Il faut, je pense, leur accorder le droit au travail, le droit à la réflexion, le droit à l'élaboration de programmes, et j'espère que nous pourrons, les uns et les autres, nous réjouir, dès les premiers mois de l'année prochaine peut-être ou au printemps, de la transformation heureuse des programmes de la télévision publique.

Il faut, en tout cas, que les chaînes de service public sachent que le Gouvernement comme le Parlement attendent d'elles et de leurs dirigeants imagination, audace et esprit

d'innovation. (*Applaudissements sur les travées socialistes, sur les travées de l'U.R.E.I., ainsi que sur les bancs de la commission.*)

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

Mme Catherine Tasca, ministre délégué auprès du ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire, chargé de la communication. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, dans le prolongement de ce qu'a dit M. le ministre de la culture, je voudrais apporter quelques compléments d'information illustrant bien les choix qu'a faits le Gouvernement dans l'établissement de ce budget.

Tout d'abord, avant d'aborder le dossier qui nous passionne tous, celui de l'audiovisuel, j'évoquerai l'effort qui est fait dans ce projet de budget pour l'aide à la presse écrite.

De 1989 à 1990, les crédits d'aide à la presse passent de 238 900 000 francs à 273 700 000 francs, soit une augmentation de 14,6 p. 100, ce qui représente un effort considérable et mérite d'être souligné.

Pour l'essentiel, cet effort recouvre la croissance naturelle d'un certain nombre de charges qui pèsent sur le fonctionnement des entreprises de presse écrite ; je pense notamment au transport de la presse par la S.N.C.F. et à l'augmentation des charges téléphoniques.

Par ailleurs, un certain nombre d'actions de fond engagées depuis plusieurs années sont poursuivies par ce projet de budget pour 1990, en ce qui concerne notamment l'aide aux quotidiens nationaux et l'aide aux quotidiens de province.

J'en viens maintenant au budget de l'audiovisuel public. Ce budget, comme vient de l'indiquer Jack Lang, s'inscrit dans une démarche cohérente qui a été adoptée par le Gouvernement, dès la préparation du budget pour 1989, et qui voit, cette année, sa pleine mise en œuvre. Il s'agit pour nous de donner, au secteur de l'audiovisuel public, les moyens financiers et humains de devenir véritablement le pôle de référence et d'entraînement pour l'ensemble des activités audiovisuelles développées en France.

Comme vous avez pu le constater tout au long de ces dix-huit derniers mois, le Gouvernement s'est efforcé de mettre en place ou de compléter le cadre dans lequel l'ensemble des entreprises audiovisuelles peuvent aujourd'hui opérer et dans lequel, plus spécialement, les entreprises publiques de l'audiovisuel peuvent non seulement réaliser le redressement attendu d'elles mais aussi reconquérir leur juste place dans le paysage audiovisuel français. Ce cadre a été défini par la loi du 3 août 1989 instituant le Conseil supérieur de l'audiovisuel - nous en avons largement débattu ici - loi qui a également institué la présidence commune, pour réunir notamment dans une véritable solidarité et une véritable complémentarité les deux principales entreprises de diffusion du secteur public A. 2 et F.R. 3.

Le cadre de l'action étant ainsi mis en place, il était ensuite urgent pour le Gouvernement de doter ces entreprises des moyens financiers nécessaires à leur redressement.

Ces moyens, comme l'a souligné Jack Lang, sont, cette année, en forte expansion. Les rapports que vous avez vous-mêmes établis reconnaissent et soulignent cet effort et cette croissance : 919 millions de francs supplémentaires, c'est presque le milliard de francs que vous souhaitez, monsieur le rapporteur, pour l'audiovisuel public.

Ces 919 millions de francs proviennent de trois sources principales : l'accroissement des ressources publiques, une politique nouvelle des ressources publicitaires et du parrainage, enfin, un effort des sociétés elles-mêmes.

En effet, comme l'a souligné M. le ministre, dans l'élaboration de ce projet de budget, nous avons tenu, en liaison avec les entreprises, à leur donner les moyens nécessaires, mais aussi à faire appel à leur volonté d'assumer pleinement leurs responsabilités d'entreprise, non seulement dans la définition des objectifs, mais aussi dans la mise en œuvre de ces derniers.

Je reviens un instant sur l'accroissement des ressources publiques. Cet accroissement est réalisé par une augmentation, certes modérée, mais sensible de la redevance, qui progresse de 3,6 p. 100 cette année. Il est dû également à la reconduction partielle des dotations en capital, à l'attribution au secteur audiovisuel public de reliquats de redevance et à une série de mesures qui visent à rendre à l'audiovisuel public l'intégralité et la réalité de ses ressources naturelles.

Ces deux mesures sont, d'une part, la rebudgétisation de Radio-France internationale pratiquement pour la moitié de son budget et, d'autre part, l'amorce du remboursement des exonérations.

Dans les deux cas, il s'agissait pour nous de faire en sorte que des missions qui relèvent en fait d'autres secteurs d'intervention de l'Etat, comme l'action sociale et l'action internationale, soient assumées par des financements indépendants de la redevance.

La deuxième voie possible d'amélioration du financement du secteur public audiovisuel passe par le recours aux ressources publicitaires et au parrainage, recours qui est repensé, redéfini, recentré dans l'équilibre d'ensemble du financement du secteur public.

Les objectifs du Gouvernement dans ce domaine sont clairs. Il ne peut s'agir, aujourd'hui, de priver les entreprises publiques audiovisuelles du recours à la ressource commerciale pour deux séries de raisons.

Tout d'abord, cet appel aux ressources commerciales constitue un des moyens pour les gestionnaires des entreprises de bien mesurer l'impact de leur action auprès du public. Ils peuvent ainsi s'inscrire, de façon réaliste, dans le schéma d'ensemble de l'audiovisuel, qui est aujourd'hui un schéma de concurrence, depuis la disparition du monopole et l'instauration d'un secteur privé audiovisuel.

Le second motif qui a présidé au maintien de l'appel aux ressources publicitaires se fonde sur un élément de sagesse. Quelles que soient les thèses invoquées, l'Etat, aujourd'hui, n'est pas en mesure de se substituer intégralement aux ressources publicitaires qui ont atteint, nous le savons tous, un niveau important.

Toutefois, dans cette approche raisonnable, nous avons également la préoccupation de contenir l'évolution de ces ressources commerciales. La preuve n'est plus à faire de la relation qui existe entre l'établissement d'une programmation, les choix de programme et la nature des financements de ces programmes.

C'est bien parce que nous faisons nôtre cette analyse de l'existence d'un lien concret entre la nature des ressources et celle des programmations que nous avons tenu, d'une part, à augmenter très fortement le financement public et, d'autre part, à contenir l'évolution des ressources commerciales.

C'est ainsi que les ressources de publicité et de parrainage ne croissent que de 1,5 p. 100 pour l'ensemble du secteur, ce qui représente, pour les chaînes publiques une diminution de 40 p. 100 à 36,5 p. 100 des ressources commerciales.

Cette décision concerne particulièrement Antenne 2, puisque c'était cette société qui faisait le plus appel à ce type de ressources. Pour cette chaîne, la part du financement commercial passe de 65 p. 100 à 57 p. 100. On trouve là l'indication d'une tendance que le Gouvernement souhaite soutenir dans l'évolution des financements du secteur public audiovisuel.

La troisième source d'accroissement des moyens financiers des entreprises de l'audiovisuel public se trouve dans l'effort des sociétés elles-mêmes.

Ainsi, le budget pour 1990 sera conforté par les moyens que ces sociétés dégageront pour assurer les dépenses exceptionnelles de l'année. Prenons l'exemple de la S.E.P.T., qui en 1990 change radicalement de situation et de régime par rapport aux années antérieures. La société a pu opérer, grâce aux économies réalisées sur l'année 1989, un transfert de moyens sur l'année 1990 ; mais il y a également ponction sur le fonds de roulement de cette société et, enfin, accroissement des ressources propres de l'ensemble des entreprises du secteur à concurrence de près de 100 millions de francs.

Les moyens ainsi dégagés, qui représentent l'effort le plus important réalisé par les pouvoirs publics, depuis 1982, en faveur de l'audiovisuel public, iront pour l'essentiel à l'amélioration des programmes, c'est-à-dire à l'acquisition de programmes et à l'investissement dans la production des programmes. En effet, ce sont plus des deux tiers de l'augmentation globale de ce budget qui y seront consacrés.

Sur les 919 millions de francs d'augmentation globale en 1990, c'est un peu plus de 600 millions de francs qui vont aux programmes, dont 70 p. 100 à Antenne 2 et F.R. 3, soit 450 millions de francs.

Ce choix privilégiant Antenne 2 et F.R. 3 est cohérent à la fois avec les orientations du rapport présenté par le Gouvernement au Parlement lors de la session dernière et avec notre volonté de doter ces deux entreprises, qui ont une présidence commune, des moyens non seulement de se redresser, mais aussi de réaffirmer leur mission spécifique et de réinvestir de façon décisive dans la production originale.

Pour compléter votre information sur les moyens réellement dévolus aux programmes pour l'exercice 1990, je veux évoquer, par-delà le budget proprement dit, l'effort qui est fait au travers du compte de soutien. En 1990, ce compte de soutien verra ses moyens augmenter globalement de 29 p. 100 par rapport à 1989. Ce sont ainsi 116 millions de francs supplémentaires qui iront au soutien des industries de programme.

Si cette aide ne va pas directement alimenter le budget des entreprises de diffusion, elle vient cependant soutenir l'effort de l'ensemble des entreprises de production. Cette augmentation tient tout simplement à l'accroissement mécanique des ressources du compte de soutien et, par ailleurs, au déplacement du curseur entre programmes cinématographiques et programmes audiovisuels.

Pour que vous ayez, toujours au-delà de l'effort budgétaire, une vue complète des ressources affectées aux programmes du secteur audiovisuel en 1990, il faut encore citer le maintien de ce que nous avons baptisé, d'un vilain nom, le troisième guichet, à savoir un crédit de 100 millions de francs, au sein du compte de soutien, consacré au soutien des productions de programmes pour l'enfance et la jeunesse.

Le troisième axe de l'action du Gouvernement consiste à donner réellement aux sociétés une pleine autonomie de gestion et à leur confier la responsabilité réelle de la conduite de leurs affaires.

M. Jack Lang a eu raison de souligner cet aspect des orientations de l'action gouvernementale pour 1990, car il est clair que tous les efforts budgétaires consentis par le Parlement et par le Gouvernement au cours des années précédentes ont été, pour une bonne part, neutralisés par le « déficit » d'initiatives des entreprises dotées de ces moyens, par le « déficit » de responsabilités concrètes de ceux qui avaient en charge la gestion de ces entreprises.

Je sais que la Haute Assemblée est particulièrement attachée à ce que l'ensemble du secteur audiovisuel public s'engage dans une démarche d'entreprise, dans une démarche d'économie moderne, au sein d'un marché qui, nous le savons, est maintenant un marché mixte - secteur public et secteur privé - et qui, ne l'oublions pas, s'inscrit aussi de plus en plus dans un contexte européen.

Nous nous sommes donc attachés, au travers de ce budget pour 1990, à donner aux entreprises de l'audiovisuel public les moyens d'une meilleure prise en main de leur gestion, et ce grâce à deux novations qui méritent d'être soulignées.

D'abord, la suppression de la fixation administrative des effectifs de personnel, qui étaient jusqu'alors traditionnellement inscrits à l'annexe financière des lois de finances.

Tous ceux qui, à un moment de leur vie, ont eu à diriger une entreprise, à en assumer la responsabilité savent que la gestion des personnels est un élément vivant, un élément déterminant de son fonctionnement.

C'est pourquoi nous avons tenu à supprimer ce dispositif qui, finalement, enfermait les entreprises de l'audiovisuel public dans la procédure et dans la tradition de la gestion administrative.

La deuxième innovation réside dans l'instauration des plans d'entreprise et des contrats d'objectifs avec l'Etat. Cette démarche, nombre d'entre vous, notamment vous, messieurs les rapporteurs, la souhaitaient depuis de nombreuses années, par souci de voir ces entreprises aborder leur gestion dans un cadre de prospective pluriannuel, sans avoir le nez seulement fixé sur l'échéance budgétaire, même si celle-ci est fort importante.

Les plans d'entreprise et les contrats d'objectifs répondront, par conséquent, à votre attente.

La seconde de vos préoccupations que nous avons fait nôtre, consiste à établir plus clairement et sur des bases contractuelles les rapports entre l'Etat et ses entreprises. Les travaux qui doivent amener à la conclusion de ces contrats sont engagés dans l'ensemble des entreprises du secteur

public audiovisuel. Un contrat est d'ores et déjà pratiquement bouclé, celui de Radio-France internationale ; il doit pouvoir être signé très prochainement. De la même façon, les travaux engagés à Antenne 2 et à F.R. 3 doivent déboucher au tout début de l'année 1990. Dans les autres entreprises, la même démarche est actuellement suivie.

Le contrôle et la mise en œuvre du budget de 1990 qui vous est soumis aujourd'hui seront grandement facilités par l'établissement de ces liens contractuels et pluriannuels avec les entreprises.

C'est donc dans un cadre d'actions à la fois clarifié et renouvelé, avec une organisation susceptible de permettre vraiment l'harmonisation des programmes, avec des moyens en forte croissance, que l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public aborderont l'exercice 1990. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le ministre délégué, mes chers collègues, « Jeux et enjeux de l'audiovisuel », tel est le titre de mon rapport, cette année.

Deux questions dominent la réflexion de la commission des finances : est-ce le budget de la dernière chance du secteur public ? Le secteur public joue-t-il à quitte ou double deux ans avant l'ouverture des frontières audiovisuelles ?

En fait, j'ai posé sept interrogations, en forme de constat : peut-on descendre plus bas en audience ? Peut-on faire plus mal en gestion ? Peut-on faire moins de production ? Peut-on être plus absent sur le plan mondial ? Peut-on autant légiférer en si peu d'années ? Peut-on davantage inventer de gadgets ? Peut-on démobiliser tant de personnels en si peu d'années ?

Je n'insisterai pas sur les chiffres ni sur les exemples que j'ai cités dans mon rapport écrit et qui font suite aux analyses de votre commission des finances, mes chers collègues, sinon pour souligner que l'audience totale du secteur public est passée de 46 p. 100, en 1987, à 36 p. 100, en 1988 - je passe sur les décimales - que le total de l'audience du secteur privé risque prochainement d'atteindre les deux tiers, si l'on n'y prend garde, et qu'Antenne 2 est passée, de 1986 à 1989, en deux ans et demi, de 40 p. 100 à 22 p. 100.

Dans le même temps, Antenne 2 accumule un déficit de 350 millions de francs et la S.F.P. un déficit de 180 millions de francs. Avec un budget de 700 millions de francs, la Cinq fait 12 p. 100 d'audience, tandis qu'avec 3 milliards de francs F.R. 3 fait 10 p. 100 d'audience.

En réalité, dans l'ensemble des sociétés commerciales et publiques de l'audiovisuel, une seule a une gestion largement bénéficiaire, c'est - chacun l'aura compris - Canal Plus, avec 2 800 000 abonnés, un chiffre d'affaires de 4,3 milliards de francs et un bénéfice qui dépassera sans doute le milliard de francs. Il faut savoir que le total des personnels employés par Canal Plus représente 500 personnes, dont une grande partie de commerciaux. Mais n'oublions pas que Canal Plus dispose d'un statut spécifique.

Je dirai deux mots du câble, pour constater que, à la fin de 1990, environ 20 milliards de francs d'argent public y seront consacrés. A la fin de 1989, nous compterons, au mieux, 3 500 000 prises posées, mais seulement 400 000 abonnés. Si nous passons le Rhin pour regarder ce qui se passe en R.F.A., pour une mise de fonds publics à peu près identique, à la fin de cette année, ce pays compte 7 millions de prises installées et 4 millions d'abonnés, soit dix fois plus d'abonnés que chez nous.

L'explication, c'est que la R.F.A. a concentré ses efforts alors que nous les avons dispersés. La R.F.A. possède trois chaînes hertziennes et le câble, plus un satellite, alors que la France possède trois chaînes hertziennes - une privée et deux publiques - plus la Cinq, M. 6 et la S.E.P.T., plus le minitel, plus le télérel, plus le câble, plus le satellite.

Venons-en aux satellites. TDF 1 et TDF 2, ce sont 3,2 milliards de francs de ressources publiques. La décision date de 1979, mais le premier satellite a été lancé en octobre 1988, d'abord vide de programmes, puis muet parce que les déco-

deurs ne sont pas encore à la disposition du public. La production stagne, selon une loi tristement célèbre, jusqu'à ce jour. Je dis : « jusqu'à ce jour », espérant qu'il en sera autrement à partir de 1990.

L'augmentation des crédits de l'audiovisuel fut sans influence sur la création. Nous sommes d'ailleurs très peu présents sur le marché mondial : nos ventes représentent 0,8 p. 100 - même pas 1 p. 100 de ce marché !

Radio-France internationale, qui a fait des efforts, est la huitième radio mondiale. Je vous renvoie à mon rapport écrit pour ce qui est des comparaisons avec les efforts accomplis, à cet égard, par la Grande-Bretagne. Bien sûr, il faut mentionner Canal-France international, qui fait également des efforts intéressants, à souligner, par conséquent.

A ce sujet, je voudrais rappeler une réflexion du président de la N.H.K., société de l'audiovisuel public japonais, répondant sur France-Inter, au début du mois de novembre, à un journaliste qui lui demandait pourquoi il n'achetait pas davantage de programmes français. Voici la réponse : « Nous n'achetons pas de programmes français parce qu'il y en a peu et ceux qui sont disponibles sont trop chers. »

Fallait-il autant légiférer depuis 1982 ? Je n'insiste pas. Je souligne simplement ceci : législation modifiée quatre fois depuis 1982 ; instance de régulation modifiée trois fois ; dirigeants des sociétés changés en moyenne six fois ; cinquante-quatre présidents depuis 1982 pour l'ensemble des sociétés du secteur privé - à R.T.L., Jacques Rigaud est depuis onze ans à la tête du navire ; enfin, près de trois cents décrets ou règlements pris, en sept ans, par les gouvernements successifs.

La conclusion de la commission de finances, mes chers collègues, est qu'il faut accomplir d'urgence deux révolutions de type « copernicien ». La première, c'est de faire de la télévision pour le téléspectateur et non pour être agréables à telle ou telle catégorie de professionnels. La seconde, c'est de produire des programmes en améliorant la qualité pour, madame le ministre, ne pas avoir besoin de recourir aux quotas.

Pour le Sénat, ce qui compte, je le rappelle - pour le Gouvernement aussi, je le reconnais - c'est l'intérêt public.

En conséquence, ce que la commission des finances vous propose, mes chers collègues, c'est un contrat entre le Gouvernement et les dirigeants des chaînes publiques, conclu par notre vote en fonction des engagements qui ont été pris par Mme Tasca, au nom du Gouvernement, par M. Philippe Guillaume, président « commun » de Antenne 2 et de F.R. 3, par M. Gaillard, directeur général d'Antenne 2 et par Mme Alduy, directeur général de F.R. 3.

Au nom de la commission des finances, en total accord avec M. Christian Poncelet, son président, et M. Roger Chinaud, son rapporteur général, j'ai demandé une confirmation écrite. Non pas que j'ai mis, madame le ministre, votre parole en doute, mais je voulais simplement produire dans mon rapport les engagements écrits, de telle sorte qu'ils soient, mes chers collègues, à votre disposition à tous et pas seulement à celle des seuls membres de la commission des finances. Ils figurent dans mon rapport écrit, de la page 287 à la page 324.

C'est la raison pour laquelle la commission des finances vous proposera, mes chers collègues, l'adoption des crédits de la communication, sous la condition des engagements qui ont été pris et du contrôle qu'elle exercera, si vous la suivez : un engagement ferme des parties concernées - cet engagement est pris - un contrôle régulier de cet engagement conformément aux pouvoirs qui nous sont dévolus par l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, article 164-4 : « Les membres du Parlement, qui ont la charge de présenter le rapport sur le budget d'un département ministériel, suivent et contrôlent de façon permanente sur pièces et sur place l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département. »

Telle est, mes chers collègues, la démarche que la commission des finances vous propose. Elle n'est pas inusitée ; elle est normale, elle s'inscrit dans le cadre d'un dialogue responsable entre le Gouvernement et la commission des finances et du contrôle que celle-ci exerce par son rapporteur spécial.

S'agissant de l'analyse des crédits budgétaires, je vous renvoie à mon rapport écrit. J'approuve, bien évidemment, madame le ministre, les efforts accomplis par le Gouvernement. Le chiffre que vous avez cité tout à l'heure à la tribune est exact.

Je ferai simplement quelques petites distinctions dont vous trouverez, mes chers collègues, les commentaires dans mon rapport écrit. J'y indique notamment que les quelque 900 millions de francs que vous avez indiqués comprennent des mesures de report et qu'il faut tenir compte de la dérive inflationniste. Ainsi, les ressources réellement nouvelles s'élèvent, selon moi, à un peu plus de 600 millions de francs.

Mais le vrai problème - vous l'avez souligné dans votre intervention orale, madame le ministre et je vous en remercie - est de dire - tel est votre engagement ainsi que celui de MM. Guillaume et Gaillard et de Mme Alduy - que ces sommes, pour l'essentiel, seront consacrées à la création et aux programmes.

Bien sûr, certains problèmes demeurent.

Vous avez augmenté les crédits de Radio-France à l'Assemblée nationale. Mais des insuffisances subsistent, qui, je l'espère, pourront être comblées.

Le problème le plus important concerne Antenne 2 : 350 millions de francs de déficits cumulés. La commission des finances aurait préféré, madame le ministre, voir inscrite au prochain collectif budgétaire une partie au moins de cette somme. Or, dans le projet de loi de finances rectificative de 1989, il n'en est rien.

Ainsi, je me permets, madame le ministre, d'insister auprès de vous. Si le Sénat veut bien suivre la commission des finances et si donc vous partez à la fin de cette nuit avec un budget adopté, comme je le souhaite et je l'espère, peut-être pourrez-vous répondre à la confiance que le Sénat vous aura ainsi accordée en attirant l'attention de votre collègue M. Charasse et de M. le Premier ministre, sur ce problème. Sinon, ce sera le cercle vicieux, le manque de trésorerie, son coût en termes financiers et, en conséquence, un peu moins d'argent que vous le souhaitiez - et nous avec vous - pour les programmes.

Vous avez insisté, et j'ai particulièrement apprécié cette partie de votre intervention, madame le ministre, sur l'importance des ressources publicitaires. Celles-ci, je le souligne, ne doivent pas être prises en compte dans l'effort du Gouvernement.

J'insiste sur le fait que les ressources publiques ne doivent pas pallier la carence des ressources publicitaires, résultant du fait que les chaînes publiques feraient, sur les mêmes créneaux de programmes, moins bien que leurs concurrentes du secteur commercial. Si les unes et les autres souhaitent jouer sur le même terrain, à l'évidence, elles doivent les unes et les autres suivre les mêmes règles du jeu.

Vous nous avez indiqué tout à l'heure, madame le ministre, que les budgets d'Antenne 2 et de F.R. 3 augmentaient dans des proportions supérieures à ceux de la moyenne des organismes publics. Nous le notons avec satisfaction. Toutefois, la répartition des ressources publiques me paraît un peu déséquilibrée et ce essentiellement au profit de F.R. 3.

Dans votre réponse, tout à l'heure, madame le ministre, nous attendons de vous deux précisions, d'abord sur le déficit accumulé d'Antenne 2 et ce qui est prévu dans le collectif budgétaire, ensuite sur l'avantage relatif dont bénéficie F.R. 3 en matière de ressources publiques.

La commission des finances souhaite que soit mis à profit le délai de deux ans, que vous avez accepté, pour l'application des quotas de diffusion - nous vous en félicitons : « Encore cinq minutes, monsieur le bourreau ! » disait-on sous la Terreur ; encore deux ans, madame le ministre ! - pour nous mettre à niveau. Nous serons à vos côtés pour qu'il en soit ainsi pour la France. Il faut mener de front l'évolution technologique et la production de programmes. L'une ne va pas sans l'autre et l'une sans l'autre ne signifie rien.

Nous souhaitons comme l'a dit M. Jack Lang tout à l'heure, que le cadre juridique soit fixé, que l'on arrête la valse des réformes, que l'on stoppe l'inflation des décrets, que l'on accorde la durée - vous l'avez l'un et l'autre rappelé - aux équipes en place, qu'il s'agisse du Conseil supérieur de l'audiovisuel ou des sociétés.

En bref, nous souhaitons que les règles soient définies et pérennes pour le secteur public comme pour le secteur privé, afin de mieux utiliser nos forces, publiques et privées, car nous avons besoin des unes et des autres.

Vous l'avez dit à l'issue d'un conseil des ministres du mois de mai dernier, vous l'avez répété à cette tribune : il faut maintenant faire vivre le secteur public dans une logique d'entreprise. Nous en sommes d'accord. Mais une logique d'entreprise, c'est le souci de la satisfaction du téléspectateur, la responsabilisation, l'initiative, sans oublier, madame le ministre - je vous l'ai dit, je le répète - la sanction, quel que soit le niveau de responsabilité, et pas forcément une sanction dorée, en mettant fin, bien entendu, aux corporatismes.

Doit-il y avoir entre télévisions publiques et télévisions commerciales une sorte de guerre, de concurrence ? Non, simplement une compétition normale.

Je relève d'ailleurs dans l'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 25 avril 1989 une phrase qui résume tout à fait ce que pense la commission des finances : « La coexistence avec le secteur privé aurait dû stimuler le secteur public. Loin d'affirmer sa différence, celui-ci s'est laissé enfermer dans le piège d'une concurrence de la programmation avec des moyens financiers plus faibles et des contraintes plus fortes. » On ne saurait mieux dire ; j'y souscris tout à fait.

Il s'agit d'un état d'esprit, d'un choix - se donner les moyens de lutter dans ce système - de décisions. Que les pouvoirs publics fixent les règles - c'est votre devoir, madame le ministre - qu'ensemble nous en assurions le respect, mais qu'ensuite nous laissons les professionnels travailler, c'est leur métier !

Pour terminer, je dirai quelques mots des crédits d'aide à la presse.

L'ensemble des crédits augmente de façon significative. Permettez-moi cependant d'insister sur le fait que l'essentiel de cette augmentation résulte de la forte majoration des crédits destinés au remboursement de la S.N.C.F. Cela, à proprement parler, ne change rien au montant de l'aide accordée à la presse, mais améliore surtout la situation de la S.N.C.F. Les choses sont plus claires, je l'admets.

Quant à l'aide au papier journal, qui était un élément complémentaire important de l'aide de l'Etat à la presse, elle n'a pas été reconduite.

La presse bénéficie, en outre, d'un certain nombre d'allègements fiscaux : taux de T.V.A. à 2,1 p. 100, régime de provisions pour investissement, allègement de la taxe professionnelle, voilà autant de mesures dérogatoires aux principes de l'harmonisation européenne.

Aussi, à Blois, madame le ministre, vous avez fait adopter une déclaration commune aux ministres européens de la culture, reconnaissant la spécificité de la presse et je vous en félicite, de cette tribune. C'est un écho que vous avez apporté à la position prise par le Sénat au cours des années 1983 et 1984. Je vous en félicite très sincèrement.

J'en arrive, monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, à ma conclusion.

Pour l'audiovisuel, l'espoir est faible mais il existe. En fonction des engagements qui ont été pris solennellement devant la commission des finances et qui viennent d'être confirmés par M. Lang et Mme Tasca, en fonction de la bonne volonté manifestée par l'équipe dirigeante et aussi - je le sais, en raison des contacts que j'ai eus dans mes fonctions de rapporteur spécial - par les personnels qui sont prêts à faire un très gros effort - je puis en attester - en fonction de ces engagements donc, et du contrôle que nous exercerons conformément à la loi organique, si votre vote, mes chers collègues, va dans ce sens, je dirai avec M. Marcel Jullian qu'il y a deux catégories de télévision : la mauvaise télévision, celle qui fait n'importe quoi, et puis l'autre, la télévision exigeante et courageuse. C'est, bien sûr, celle-là que nous voulons les uns et les autres pour notre pays.

C'est, monsieur Maurice Schumann, la culture française qui est en cause en France et dans le monde. C'est la francophonie qui est en cause tant à l'intérieur de nos frontières qu'à l'extérieur. En définitive, madame le ministre, c'est la place de la France dans le monde qui est en cause.

En votant ce budget, je souhaite que le Sénat ne puisse être accusé de non-assistance à chaînes publiques en danger. Le Sénat a conscience de la gravité de la situation. Puisse, dans sa sagesse et dans ses propositions, le Sénat être entendu. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur les travées socialistes.*)

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

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, je ne reviendrai pas en détail sur l'effort budgétaire consenti en faveur du secteur public audiovisuel, après l'excellent exposé de mon collègue M. Cluzel, rapporteur spécial. Il l'a rappelé, cet effort est incontestable.

Je me suis réjoui lorsqu'il a été annoncé que les deux tiers de cet effort seraient consacrés aux programmes. J'ai quelque peu déchanté par la suite quand, à l'examen, il m'est apparu que, pour Antenne 2 notamment, l'augmentation des crédits destinés à l'amélioration de la grille des programmes était, certes, optiquement importante mais, en réalité, en deçà de ce que l'on pouvait espérer.

Force est de constater aussi que cet effort est insuffisant lorsqu'on considère, d'une part, que les moyens des chaînes publiques doivent toujours être appréciés par rapport aux ressources des chaînes de télévision commerciales - tout particulièrement ceux d'Antenne 2 par rapport à celles de T.F. 1 - et, d'autre part, qu'il faut compter avec le déficit, de plus en plus préoccupant, d'Antenne 2.

Le problème récurrent du financement des chaînes publiques est un des dossiers les plus sensibles de la politique audiovisuelle actuelle. Les autres préoccupations ont trait, me semble-t-il, tout d'abord, à l'institution des quotas de diffusion, aux heures de grande écoute, pour les œuvres d'expression d'origine française et d'origine communautaire, ensuite à la Société française de production, enfin, au satellite de diffusion directe. Je me permettrai donc de les examiner tour à tour.

En ce qui concerne le financement des chaînes publiques, sans doute, l'évolution des besoins de financement du secteur public de l'audiovisuel n'a-t-elle jamais été plus préoccupante.

En effet, si la situation de F.R. 3 peut être considérée, globalement, comme à peu près satisfaisante, celle d'Antenne 2 s'est très gravement détériorée au fil des derniers mois. Le déficit cumulé s'élève à 350 millions de francs. Lorsqu'il est venu devant la commission des affaires culturelles, son directeur général, M. Jean-Michel Gaillard, a qualifié Antenne 2 d'« entreprise en difficulté » ?

Cette situation appelle quelques observations de la part de la commission ; je les résumerai sous la forme d'un regret et de trois mises en garde.

Notre regret tient à ce que les crédits supplémentaires dont Antenne 2 est assurée pour 1990 ne lui permettront vraisemblablement pas de mener une politique de programmes réellement compétitive.

Il nous faut en effet - je crois que M. Jean Cluzel y a fait allusion tout à l'heure - opérer un certain nombre de sous-tractions. Par ailleurs, j'ai, comme lui, entendu dire que les espérances des responsables de la chaîne pour le collectif budgétaire risquaient d'être déçues.

Je ne veux pas me tromper de débat mais, madame le ministre, la position que nous prendrons à l'occasion de ce débat est forcément liée à ce que vous nous direz. Si, comme vient de le dire M. Jean Cluzel, aucune disposition n'est prise pour aider Antenne 2 à commencer à résorber ce déficit de 350 millions de francs, il est évident que les frais financiers, qui seront considérables, entraîneront la chaîne dans la spirale de la médiocrité.

En fait, en raison de la logique financière de l'entreprise dont vous parliez tout à l'heure, madame le ministre, je crains que les crédits que vous dites attribuer aux programmes ne soient, pour partie, affectés ailleurs. Toutefois, nous espérons que le débat qui aura lieu et que les réponses que vous nous apporterez, madame le ministre, nous tranquilliseront sur ce point comme sur d'autres. Tel est le regret.

J'en viens à la première mise en garde. Il est impératif, madame le ministre, que vous vous en teniez à votre intention - ce propos rejoint ce que je viens de dire - de faire bénéficier les programmes des crédits supplémentaires et qu'on ne soit pas tenté de les utiliser pour autre chose. Votre engagement doit être, sur ce point, parfaitement clair.

J'ai apprécié ce qu'a dit tout à l'heure M. le rapporteur spécial de la commission des finances, en ce qui concerne sa volonté de contrôler, de manière très régulière, la politique de la chaîne durant le prochain exercice budgétaire. Il s'agit

évidemment, pour nous, d'une garantie extrêmement importante. Encore faut-il qu'au départ la chaîne ait les moyens de mener une politique convenable.

S'agissant de la deuxième mise en garde, il est tout aussi impératif que F.R. 3 ne pâtisse pas du déficit d'Antenne 2 dans le cadre de la présidence commune aux deux chaînes. J'espère qu'il n'en sera rien, mais j'aimerais vous entendre nous le confirmer, madame le ministre.

La troisième et dernière mise en garde a trait à la structure de financement d'Antenne 2. Celle-ci doit évoluer, mais êtes-vous certaine que le moment que vous choisissez pour amorcer ce « rééquilibrage » - c'est le mot que vous avez employé - soit le bon ?

Antenne 2 a besoin, d'abord de stimulation, ensuite, de crédits. Il n'est pas normal, c'est exact, que dans la structure de financement d'une chaîne publique la publicité tienne la place qu'elle y occupe, sans compter que cela pose, par ricochet, le problème de l'équilibre financier des télévisions privées.

Je veux néanmoins souligner que le débat de la publicité dans la structure financière d'Antenne 2, est, pour le moment, largement théorique. J'espère qu'il n'en sera pas toujours ainsi. Si la chaîne se redresse, elle trouvera une meilleure audience.

Actuellement, ses faibles performances en ce domaine rendent, on le sait, aléatoires les rentrées publicitaires. Celles-ci sont d'autant plus aléatoires que, d'après une statistique, que je lisais cet après-midi, l'ensemble du « gâteau publicitaire » a tendance, ces derniers mois, à se rétrécir.

Tout laisse à penser que la situation d'Antenne 2 ne s'améliorera pas au cours des prochains mois. D'une part, comme l'a indiqué le président d'Antenne 2 et de F.R. 3, le secteur public n'entamera ce qu'il a appelé sa « guerre de mouvement » face aux chaînes privées qu'à l'automne prochain, après avoir procédé, en priorité, à sa réorganisation interne. D'autre part, une remontée éventuelle de l'audience ne se répercuterait qu'avec retard sur les décisions des annonceurs.

Il était donc indispensable d'augmenter les recettes tirées de la redevance. Il y avait plusieurs manières de le faire.

Comme l'année dernière, vous avez choisi de relever le taux de cette taxe en faisant valoir qu'il demeurerait, en France, inférieur à celui qui est appliqué dans les principaux autres pays européens.

En outre, vous avez amorcé la prise en charge, par le budget de l'Etat, du poids des exonérations de redevance consenties à titre social depuis 1983. Nous réclamions cette mesure. Par conséquent, je me félicite de cette initiative. Mais je déplore que seules soient compensées les exonérations nouvelles à hauteur de 70 millions de francs.

Lorsque vous êtes venue devant la commission des affaires culturelles, madame le ministre, nous présenter le projet de budget relatif à la communication, vous avez déclaré que vous œuvriez pour que le processus de budgétisation ne soit pas interrompu au cours des prochains exercices.

Bien entendu, vous n'avez pas pu prendre d'engagement. Cela vous est pardonné, car l'annualité du budget ne vous le permettait pas. Je tiens à le dire du haut de cette tribune, ne serait-ce que pour vous aider dans les négociations futures.

Je souhaite maintenant m'arrêter quelques instants sur le projet de décret - c'est bien naturel de la part du rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles - instituant des quotas de diffusion aux heures de grande écoute.

La très lente et très laborieuse gestation de ce décret s'explique par les enjeux en présence. Je n'insiste pas, encore qu'il soit essentiel, sur l'enjeu culturel. Je veux m'attarder un peu plus sur les intérêts et les exigences économiques.

Les diffuseurs privés ont présenté beaucoup d'arguments contre ce projet de décret. J'en rappellerai les principaux. Ils ont accusé les pouvoirs publics de ne cesser de modifier et d'alourdir les règles qui régissent la télévision commerciale. Je sais que vous-même, madame le ministre, êtes consciente de la nécessité de ne pas constamment - je reprends là une expression que M. le rapporteur de la commission des finances utilise souvent - changer les règles du jeu.

Ils ont fait valoir aussi l'incompatibilité de ces contraintes, dignes, selon eux - je ne fais que les citer - d'un « inventaire à la Prévert », avec la rentabilité des chaînes.

Ils ont expliqué que le profit fait partie de la logique commerciale, qu'il permet, bien entendu, de rémunérer les actionnaires et, surtout, qu'il conditionne les politiques de programmes ambitieuses.

Enfin, La Cinq et M. 6 ont argué de leurs difficultés financières sévères.

Parce que l'expérience montre que l'on ne peut faire confiance - je pèse mes mots - à la logique commerciale pour qu'elle réserve, d'elle-même, à la création française et européenne, une part prépondérante de la programmation des débuts de soirée, l'aménagement, au moins temporaire, d'un régime de quotas aux heures de grande écoute se justifie, mais à trois conditions.

Première condition : il faut composer avec l'exigence de viabilité économique des chaînes privées pour la définition de l'assiette des œuvres, comme pour celle des heures de grande écoute. Vous auriez indiqué, si l'on en croit ce qui a été écrit, que vous entendiez suivre, sur ces deux points, l'avis que le C.S.A. a rendu le 3 novembre. Peut-être nous le confirmeriez-vous, madame le ministre. Permettez-moi de formuler deux observations.

Tout d'abord, la définition de l'œuvre donnée par le C.S.A. a le mérite d'être conciliante et souple. Mais je doute qu'elle permette de mettre fin, dans tous les cas, aux discussions et aux calculs pour le moins byzantins qui président aujourd'hui au décompte des heures.

Ensuite, la latitude qui serait laissée à l'autorité de régulation pour « constater pour chaque chaîne ses cinq heures de plus grande écoute, en fonction de son audience propre » est, dans son principe, séduisante. Je m'interroge toutefois sur sa portée pratique, du moins dans l'immédiat. En effet, les téléspectateurs ont, quelle que soit la chaîne qu'ils regardent, les mêmes habitudes et on peut douter que ces habitudes évoluent, du moins dans le court terme.

En définitif, l'avis du C.S.A., qui séduit par son esprit de concorde et par son effort pour essayer de rapprocher des logiques qui sont difficilement conciliables, révèle la difficulté qu'il y a à cerner certaines notions.

Deuxième condition : il faut compléter les quotas de diffusion par des contraintes de production. C'est seulement ainsi qu'ils peuvent être efficaces. Je n'y insiste pas, c'est l'un des objets de l'autre projet de décret d'application de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986, modifiée.

Troisième condition : il faut faire porter l'effort sur la compétitivité des œuvres audiovisuelles. Si elle peut être obligée de recourir aux moyens défensifs, ce que sont les quotas, une bonne politique est, en effet, avant tout offensive. C'est pourquoi l'amélioration de la compétitivité des œuvres audiovisuelles mérite toutes les sollicitudes.

Elle implique, premièrement, de mettre l'accent, pour la fiction, sur le choix des sujets et la qualité des scénarios et de l'écriture.

Elle implique, deuxièmement, de confronter la diversification, encore trop fragile, de notre industrie des programmes.

En n'admettant, madame le ministre, pour la définition de l'entreprise de production indépendante, que des liens capitalistiques très étendus avec le diffuseur et définis au terme d'un système complexe, les dispositions que vous envisagez actuellement n'apparaissent guère réalistes et risquent donc d'être très vite contournées.

L'amélioration de la compétitivité des œuvres audiovisuelles implique, troisièmement, l'accélération, autant que faire se peut, de la segmentation du marché français.

Enfin elle implique, quatrièmement, que l'on privilégie la capacité exportatrice des œuvres audiovisuelles. Celle-ci tient plus, du moins me semble-t-il, à la nature même de ces dernières et aux structures d'exportation, qu'à l'éventuel abandon de la langue française comme langue de tournage.

Ma troisième préoccupation concerne la Société française de production. En dépit du plan de redressement mis en place sous la présidence de M. Guillaume, le déficit de la S.F.P. pourrait atteindre cette année - nous le savons - 180 millions de francs. La société doit faire face à la contraction de son volume d'activités et l'évolution de sa structure d'activité est elle-même inquiétante. Cette situation implique que vous fassiez preuve, madame le ministre, d'une particulière vigilance à l'égard de la S.F.P.

Or, force est de constater certaines contradictions dans les orientations de la politique que vous avez définie. En effet, comment pouvez-vous envisager de favoriser, au sein des

contrats d'objectifs qui seront signés au cours des prochains mois, entre l'Etat et les chaînes publiques, des « synergies » - c'est le mot que vous employez - entre les différents organismes du secteur public et, dans le même temps, limiter, au sein du projet de décret qui organisera l'indépendance des producteurs vis-à-vis des diffuseurs, les possibilités de recours à la S.F.P. qui, compte tenu de la répartition de son capital, ne peut qu'être considérée comme dépendante d'Antenne 2 ?

Les chaînes, dans le cadre de l'option qu'elles choisiront de consacrer - 15 p. 100 ou 20 p. 100 de leur chiffre d'affaires net - à des commandes d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française ou d'origine communautaire, devront, en effet, réaliser 10 p. 100 de ce même chiffre d'affaires avec des sociétés de production indépendantes. Certes, vous avez indiqué que ce seuil ne devait pas inquiéter la S.F.P. car il est déjà dépassé dans les faits. Il n'en constitue pas moins un frein au développement non seulement souhaitable mais aussi souhaité du volume des activités de la société.

Enfin, quelque six mois après le débat sur l'avenir du secteur public, au cours duquel vous avez annoncé le rapprochement des centres de production de FR 3 de la S.F.P., on ignore encore tout de vos projets pour rationaliser l'outil public de production. Cette rationalisation présenterait l'avantage de rapprocher les moyens de production des lieux de tournage, mais il faut en mesurer les conséquences sociales et prendre des mesures propres à les atténuer.

J'en arrive au quatrième et dernier dossier : le satellite.

A la suite du lancement réussi de TDF 1, il était permis, l'an dernier, à même époque, d'envisager avec un optimisme raisonné, l'avenir du programme français de diffusion par satellite.

Or, à très peu de temps du démarrage théorique des programmes sur TDF 1, je suis inquiet et je ne suis pas le seul, puisque M. le rapporteur spécial y a consacré des pages entières de son rapport.

Ma première crainte est liée au caractère désormais inutilisable du canal 1 de TDF 1. Une solution de secours serait certes envisagée, madame le ministre, mais je crains que, quelle que soit la solution adoptée, la qualité de sécurisation n'en soit quelque peu affectée.

Ma seconde et principale inquiétude se fonde sur les problèmes que rencontre la fabrication des décodeurs-désembrouilleurs et, surtout, sur le nombre très faible des équipements de réception. Celui-ci pourrait hypothéquer la réussite du programme et celle de la norme D2 Mac Paquets, qui est pourtant essentielle dans la guerre économique actuelle autour de la télévision à haute définition.

A ce point de mon propos, je dois m'interroger sur le devenir de la S.E.P.T.

Faute d'équipements individuels de réception suffisants, la S.E.P.T. sera essentiellement diffusée sur les réseaux câblés. Or, on connaît la faiblesse du câble dans notre pays et le petit nombre de foyers raccordés.

Dans le projet de chaîne franco-allemande dans laquelle la S.E.P.T. est appelée à se fondre, il est évident que la comparaison entre la situation de notre pays et celle de notre partenaire nous est extrêmement défavorable.

On peut donc craindre que la France, qui aura pourtant été l'initiatrice de la chaîne culturelle européenne, ne se retrouve très vite en position d'infériorité.

J'en reviens maintenant à un thème que M. le ministre et moi-même avez développé à juste titre : la nécessité d'introduire ou de développer dans les chaînes publiques une logique et un esprit d'entreprise. Nous adhérons totalement à cet objectif, et ce quelle que soit notre place sur ces travées, ou presque.

Les entraves sont considérables. Il s'agit notamment des corporatismes que M. le rapporteur spécial a l'habitude de dénoncer, à juste titre d'ailleurs. Il a à nouveau utilisé ce mot mais sans développer ce thème.

Je citerai quelques exemples qui m'ont frappé, peut-être parce que je suis moins averti que lui de ces questions. Mes investigations m'ont fait découvrir des choses ahurissantes.

Madame le ministre, vous avez insisté sur le progrès que représenterait la suppression du tableau des effectifs et la définition d'un volume de crédits global pour le personnel.

C'est effectivement important, mais seulement à terme, car vous savez bien que les statuts sont parfois contraignants jusqu'à l'absurde.

J'ai pu constater que sur les cinquante-trois personnes qui travaillent dans une région que je connais bien, les responsables ont bien du mal à donner des tâches à huit d'entre elles, qui se plaignent d'ailleurs d'être sous-utilisées. En effet, les statuts ne permettent pas de les faire travailler où il faudrait. Ainsi, certains techniciens du son et de l'image ne peuvent travailler qu'en plateau et sont donc très largement sous-employés.

Tant qu'on ne fera pas disparaître ces absurdités, vous serez amenée, madame le ministre, à accorder beaucoup plus de crédits qu'il n'en faudrait si les sociétés en question étaient réellement gérées comme des entreprises.

Je sais bien que tout cela ne se corrige pas d'un coup de baguette magique et en un seul exercice budgétaire. Mais le débat budgétaire est peut-être l'occasion de le rappeler, ne serait-ce que pour inciter les responsables à avancer dans la voie de l'assouplissement, de l'allègement et de la rationalisation.

Faute de temps, je n'ai pas pu parler de la presse et je dois donc vous renvoyer à mon rapport écrit. J'y constate, comme M. le rapporteur spécial, l'évolution globalement favorable des crédits de ce secteur.

Permettez-moi cependant de regretter une « politique en dents de scie » à l'égard des fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger.

Tout à l'heure, on a parlé de la francophonie et M. Cluzel y a fait allusion. Il est évident que nous ne pouvons que regretter que les crédits ne soient pas à la hauteur de nos espérances.

Madame le ministre, comme vous l'avez compris, il nous est difficile d'adhérer à toutes les orientations de votre politique. Force nous est toutefois de constater que l'audiovisuel bénéficiera l'année prochaine de la plus forte augmentation budgétaire depuis 1982.

Sur ma proposition, la commission des affaires culturelles s'en est donc remise à la sagesse du Sénat sur ce projet de budget en formulant le souhait que vous nous donniez, madame le ministre, tous les éclaircissements et tous les apaisements nécessaires quant à l'utilisation des crédits supplémentaires que vous apportez aux chaînes publiques, tout particulièrement à Antenne 2.

En ce jour, l'expression « s'en remettre à la sagesse du Sénat » signifie simplement que la commission des affaires culturelles attend de vous des explications, des garanties qui nous permettraient, nous l'espérons, de voter les crédits que vous prévoyez pour les chaînes.

Madame le ministre, encore faut-il que vous nous disiez comment vous allez faire pour que nous soyons assurés que ces crédits iront bien aux programmes et que nous connaissions les moyens que vous allez dégager à cette fin.

Prenez garde, madame le ministre, prenons garde à la situation d'Antenne 2. Il ne faudrait pas que, l'an prochain, à la même date, la deuxième chaîne, aujourd'hui en difficulté, soit déclarée « sinistrée » ! (*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 de l'union centriste, 15 minutes ;

Groupe socialiste, 23 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 22 minutes ;

Groupe communiste, 17 minutes.

La parole est à M. Autain.

M. François Autain. Il y a tout lieu de se réjouir du projet de budget que vous nous présentez ce soir, madame le ministre, même si, je dois l'avouer, il existe ici et là quelques sujets d'inquiétude - on les a évoqués - notamment en ce qui concerne la situation de certaines sociétés comme A. 2 et la S.E.P.T.

Avec 919 millions de francs de crédits supplémentaires, ce budget connaît une hausse de près de 10 p. 100. Il s'agit, comme le rappelait à l'instant M. le rapporteur, de la plus forte progression enregistrée depuis 1982.

La majeure partie des ressources nouvelles est affectée à l'amélioration des programmes avec une priorité, tout à fait justifiée, pour A. 2 et F.R. 3, qui reçoivent plus des deux tiers de la dotation.

Ce budget marque aussi la poursuite accélérée de la rebudgétarisation de Radio-France internationale, puisqu'un crédit de 200 millions de francs vient s'ajouter aux 30 millions de francs de 1989. Il serait souhaitable que le solde - il s'élève, je crois, à 230 millions de francs - soit pris en charge si possible dès 1991 afin que cette dépense induite ne vienne plus grever le produit de la redevance.

En ce qui concerne précisément la redevance, vous nous proposez une hausse de 3,6 p. 100. Cette augmentation est plus modérée que celle de 1989 - 5,3 p. 100 - mais elle reste supérieure à la hausse prévisionnelle du coût de la vie pour 1990. Toutefois, elle n'est pas à coup sûr suffisante pour rattraper le retard accumulé.

Je reconnais que vous n'êtes pas responsable de ce retard, madame le ministre, qui est le résultat de la politique irréaliste - il faut bien le dire - qui a été menée en 1986 et en 1987.

J'ai cependant eu la surprise de constater que, malgré cette augmentation, la redevance pour 1990 sera encore inférieure en francs constants à son niveau de 1986, soit 541 francs.

Quand on sait, par ailleurs, que c'est une des plus basses d'Europe, loin derrière celle de la R.F.A., qui sera de 770 francs l'année prochaine, on ne comprend pas - mais peut-être pourrez-vous nous l'expliquer - les raisons pour lesquelles vous n'avez pas cru devoir procéder à une augmentation plus substantielle.

Quoi qu'il en soit, vous disposez sans aucun doute d'une marge de manœuvre qui devrait vous permettre, dans les années à venir, de réduire sans difficulté le poids relatif des recettes commerciales du secteur public. Des progrès ont déjà été réalisés en la matière, puisque la part des ressources publiques dans le budget de l'audiovisuel est passée de 61,3 p. 100 en 1987 - année noire pour le secteur public - à 65 p. 100 aujourd'hui. Nous ne pouvons que vous en féliciter et vous inviter à poursuivre cet effort à un rythme accéléré.

Parallèlement vous avez accédé à une demande réitérée de nombreux parlementaires en engageant une première tranche de 70 millions de francs destinée au remboursement par l'Etat des exonérations de la redevance. Ces exonérations, qui résultent des décisions prises par les gouvernements successifs sont en fait supportées par les organismes du secteur public. De ce fait, ces organismes ne perçoivent pas, loin s'en faut, l'intégralité du produit de la redevance.

En juin 1989, on dénombrait quelque 4 millions de bénéficiaires, ce qui représente un manque à gagner de 1,8 milliard de francs, c'est-à-dire plus de 20 p. 100 du produit total de la redevance. Ce pourcentage est considérable. Il est en constante augmentation. En effet, il n'était que de 16 p. 100 en 1986.

Il faut souhaiter que les 70 millions de francs qui sont prévus soient suffisants pour compenser les exonérations de 1990, dont le nombre a peut-être été sous-estimé. Si l'on veut, là aussi, rattraper petit à petit le retard accumulé, l'effort devra s'amplifier au cours des prochaines années.

Néanmoins, je me réjouis que ce Gouvernement soit le premier à avoir répondu positivement à cette revendication ancienne mais de simple justice.

Je voudrais maintenant aborder le problème d'Antenne 2. Il a déjà été très largement évoqué par les intervenants qui m'ont précédé. Mais la situation financière très préoccupante de cette chaîne mérite que l'on s'y attarde.

Il est, bien entendu, trop tôt pour juger des premiers effets de la présidence commune. On ne pourra, semble-t-il, les ressentir que l'année prochaine. Mais, d'ores et déjà, il est à craindre que l'exercice 1990 ne soit le troisième exercice déficitaire consécutif si des moyens supplémentaires ne sont pas trouvés.

Face à un tel bilan, deux questions se posent. La première : y a-t-il véritablement place dans le paysage audiovisuel pour cinq chaînes généralistes ? La seconde question,

qui est de loin la plus importante, est la suivante : le volume et la structure des recettes d'Antenne 2 sont-ils adaptés aux missions qui lui sont dévolues ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. François Autain. La réponse n'est pas simple.

Certains considèrent que l'identité du secteur public est liée à l'origine des fonds qu'il perçoit. Il peut paraître paradoxal de demander au secteur public de se libérer de la tyrannie de l'Audimat et, dans le même temps, de lui faire obligation de rechercher dans la publicité les ressources nécessaires pour compléter celles qui proviennent de la redevance.

D'autres estiment, au contraire, que la publicité est indispensable. Ainsi, M. François Giquel, dans son rapport, indique clairement que « la publicité suit et atteste l'audience d'une chaîne ».

Dès lors, la question que nous pouvons nous poser est la suivante : en quoi la publicité, même à dose homéopathique, peut-elle être d'un quelconque secours pour une chaîne ? En effet, si la publicité peut attester l'audience d'une chaîne, elle ne peut en aucun cas lui faire retrouver cette audience ou la mesurer.

S'il s'agit seulement de mesurer l'audience, il existe des moyens plus ou moins fiables, peut-être en nombre insuffisant, qui produisent des indices sur lesquels d'ailleurs se fondent les annonceurs et qui peuvent très bien, en l'absence de publicité, servir de référence pour des chaînes publiques.

En revanche, si c'est un problème purement financier, j'estime alors que c'est un faux problème.

En effet, l'élimination progressive des ressources publicitaires du secteur public de l'audiovisuel est un objectif tout à fait accessible. Il suffit d'associer une hausse dynamique de la redevance à une amplification des tendances observées dans ce budget, notamment en ce qui concerne les exonérations de la redevance. Les ressources publicitaires totales espérées en 1990 pour l'ensemble du secteur public audiovisuel sont de 2,3 milliards de francs, alors que le déficit dû aux exonérations représente 1,8 milliard de francs. Il n'est donc pas inintéressant de rapprocher ces deux chiffres. Ils montrent qu'un financement exclusivement public n'est pas une utopie, contrairement à ce qu'on a pu dire ici ou là.

Il me semble que le débat sur le financement du secteur public doit être repris, car il a peut-être été clos prématurément.

En effet, je crains que le financement mixte ou hybride - qu'on l'appelle comme on voudra - même rééquilibré, comme ce sera le cas en 1990, en faveur des recettes publiques, ne soit pas sensiblement différent d'un financement qui ferait appel en totalité aux recettes commerciales. Les effets pervers sont les mêmes et la course à l'audience aux heures de grande écoute prend le pas sur la recherche de la qualité. Seul un financement exclusivement public peut modifier de tels comportements et permettre que, dans la confection des programmes, soit enfin prise en compte, autrement qu'après vingt-deux heures trente, la dimension éducative et culturelle qui, hélas ! manque beaucoup trop.

Cependant, pour l'heure, nous ne devons pas nous placer uniquement sur ce terrain. En effet, Antenne 2 a perdu la bataille de l'audience avec T.F. 1 car, en 1987, on lui a refusé les moyens qui lui étaient nécessaires sinon pour remporter cette bataille, tout au moins pour avoir quelque chance de l'emporter.

Tout à l'heure, en entendant M. le rapporteur vous mettre en garde, madame le ministre, contre les risques qu'encourait Antenne 2, je ne pouvais pas ne pas me souvenir de ce qui s'était passé en 1986 et 1987 et ne pas penser que ceux qui, aujourd'hui, s'érigent en censeurs de votre politique sont précisément ceux qui sont directement à l'origine des difficultés que rencontre aujourd'hui Antenne 2.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. François Autain. Sur ce plan, nous devons tirer les conséquences de cette situation en adoptant des mesures d'urgence. L'effort consenti par le Gouvernement, on l'a vu, est important : 300 millions de francs pour les programmes. Cependant, je crains qu'il ne se révèle insuffisant pour parvenir au redressement souhaité. Aussi, madame le ministre, ne serait-il pas possible de prévoir dans ce budget une dotation exceptionnelle qui viendrait s'ajouter aux crédits déjà inscrits ?

Enfin, avant d'en terminer, j'évoquerai un sujet qui, lui aussi, peut susciter certaines inquiétudes : la S.E.P.T. On en a déjà parlé. Cette chaîne dont les programmes sont, paraît-il, excellents, présente malheureusement la particularité de n'être reçue que par 100 000 Français. Cela est regrettable.

Je souhaiterais, bien sûr, qu'il soit remédié à cette situation, d'autant que les perspectives ne sont guère réjouissantes. En effet, pour différentes raisons, on ne peut pas espérer une réception normale par l'intermédiaire du satellite. Une solution de remplacement devra être trouvée. J'ai appris que F.R.3 accueillerait vraisemblablement de nouveau, le samedi, la S.E.P.T. pour la diffusion de ses programmes. J'en suis personnellement très heureux. Mais ne serait-il pas judicieux de faire partager cette mission d'hospitalité provisoire avec Antenne 2, ce qui lui permettrait peut-être de retrouver l'équilibre ?

En tout état de cause, il faudra très rapidement que la S.E.P.T. dispose d'un réseau de diffusion approprié, autonome sur le territoire national, si l'on veut que le projet de chaîne franco-allemande, décidé lors du sommet du 4 novembre 1988, puisse voir le jour.

Madame le ministre, j'aurais souhaité parler de la société française de production, mais le temps de parole qui m'est imparti ne me le permet pas, je le regrette.

Voilà, madame le ministre, les quelques réflexions que m'inspire votre projet de budget. Le groupe socialiste le votera sans arrière-pensée parce que c'est un budget de rupture avec le passé, qui traduit très nettement la volonté du Gouvernement de s'engager dans une véritable politique de développement du secteur public. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Daniel Millaud. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, vous ne serez pas surpris que je sorte d'un cadre strictement hexagonal pour déplacer le débat sur le terrain de l'outre-mer et vous dire quelques mots sur R.F.O. - société de radiodiffusion et de télévision pour l'outre-mer.

Nous avons là, en effet, madame le ministre, une carte inestimable à jouer et une double responsabilité dont nous ne pouvons nous défaire.

Nous avons, tout d'abord, une responsabilité à l'égard de nos compatriotes d'outre-mer, qui ont droit à un menu télévisuel varié et décentralisé. Je dis « décentralisé » à dessein. Il me semble, en effet, que la chaîne souffre actuellement d'un jacobinisme certain, qui est d'autant plus surprenant que l'on se trouve à des milliers de kilomètres de la métropole.

Or, cette décentralisation ne sera pas possible tant que R.F.O. sera contrainte de pratiquer la politique de ses moyens, lesquels, en dépit de certains efforts consentis dans le budget pour 1990, notamment pour l'exploitation, restent insuffisants pour lui permettre de remplir sa triple mission qui est celle de toute chaîne de service public : informer, éduquer et distraire.

La traduction est simple : pas assez d'effectifs, pas assez de moyens matériels.

Je vous cite l'exemple de R.F.O. Tahiti, qui doit couvrir une zone de 4 millions de kilomètres carrés avec la production de deux journaux quotidiens, l'un en tahitien, l'autre en français, et de deux journaux hebdomadaires. Il s'agit d'un véritable défi, qui n'est relevé que grâce au dynamisme d'une équipe malheureusement beaucoup trop réduite.

L'autre déficience est en moyens matériels. Voilà plus de vingt ans qu'il est question de la construction d'une nouvelle station de radiotélévision à Papeete. Les locaux, insuffisants, tant en surface qu'en qualité, ont longtemps été considérés comme provisoires.

Puis le provisoire s'est installé dans la durée. Aujourd'hui, alors que le terrain est trouvé, aucune dotation, pourtant, n'a été envisagée pour le financement d'une nouvelle station. Ce projet est-il appelé à jouer longtemps les « arlésiennes » ?

Nous avons une première responsabilité à l'égard du téléspectateur. La seconde, dont l'enjeu est de taille, est d'assurer la présence de la France dans le monde, ce qui signifie que R.F.O. doit prendre sa place dans la région au sens le plus large : Pacifique, océan Indien, Caraïbes.

Cet aspect de notre politique télévisuelle, la conférence régionale des télévisions du Pacifique, qui vient de se tenir aux îles Fidji, sera venue nous le rappeler, si tant est que nous l'ayons oublié.

Je ne doute pas, à ce propos, madame le ministre, que vous ayez vu l'excellent reportage réalisé par R.F.O. Tahiti et diffusé dans l'avant-dernière édition de « Latitudes ». Ne négligeons pas « les images porteuses de notre langue ». Déjà, depuis la mise en orbite, en avril 1988, du satellite Intelsat, les images de R.F.O. sont désormais reçues à 1 500 kilomètres de Papeete et dans les îles Marquises, mais elles peuvent aussi être captées sur la côte ouest des Etats-Unis, en Australie et au Japon.

Nous devons être conscients qu'il existe une réelle demande de programmes français dans la région Pacifique. C'est là une raison de plus, madame le ministre, pour que R.F.O. soit dotée des moyens lui permettant de défendre notre culture dans le Pacifique, les Caraïbes et l'océan Indien.

J'ai évoqué le cas de la télévision, je n'oublierai pas celui de la radio. Savez-vous, madame le ministre, que certaines îles de Polynésie ne reçoivent pas une seule émission de R.F.O. en Français, non seulement en modulation de fréquence, mais même en modulation d'amplitude en ondes courtes.

J'en ai encore fait l'expérience voilà quelques semaines au bord du lagon de Manihi, dans cet atoll où, vous le savez, madame le ministre, on greffe des huîtres qui produisent de très jolies perles noires. Je ne pouvais pas capter la radio. Or, sur le même atoll, à quelques kilomètres de là - je n'ai pas pu téléphoner car je n'avais pas de carte magnétique - les communications sont transmises par satellite.

A l'aube du XX^e siècle, la France peut-elle accepter qu'il y ait des laissés-pour-compte de l'information radiodiffusée ? Peut-elle laisser les Australiens profiter de la situation ? Avons-nous passé un accord avec Canberra ?

Madame le ministre, c'est un choix d'autant plus stupéfiant que l'on connaît le rôle joué par la radio dans les départements et territoires d'outre-mer.

Chacun là-bas vous le dira, lorsqu'il y a un cyclone, c'est la radio qui permet d'en connaître heure par heure l'évolution ; je l'ai vécu en 1983. Dans les départements et territoires d'outre-mer, la radio n'est donc pas seulement une distraction, elle peut aussi sauver des vies !

Madame le ministre, j'appelle solennellement votre attention sur cette nécessité impérieuse : que l'ensemble des territoires français soient couverts par notre radio dans les plus brefs délais. A mes yeux, c'est une priorité.

M. Cluzel nous a demandé de voter votre budget. Dans la mesure où vous vous êtes engagée à porter attention à ce problème, je le ferai, mais je vous demande, madame le ministre, d'étudier le cas de R.F.O. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

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

M. Pierre Croze. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, notre pays cherche, par métamorphoses successives - 1974, 1982, 1986, 1989 -, un paysage audiovisuel autonome, avec la meilleure combinaison public-privé possible.

Comme moyen de communication social et politique à très large audience et à très forte pénétration, l'audiovisuel exige en effet qu'il y ait une cohérence et une synergie absolues entre trois principes : pluralisme, logique du marché et intérêt général. Seul le respect de ces trois principes à la fois pourra garantir un paysage audiovisuel de qualité, rentable et diversifié.

Toutes les réformes successives - celle de la Haute Autorité, celle de la Commission nationale de la communication et des libertés, la C.N.C.L., et, aujourd'hui, celle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le C.S.A. - ont tenté, chacune à leur époque, de passer d'un modèle rigide et monolithique à un modèle plus libéral et pluraliste.

A autant d'instances, autant d'aspects positifs.

La Haute Autorité aura eu le mérite de « démonopoliser » quelque peu notre système audiovisuel. La C.N.C.L. a accompli un travail considérable, même si elle n'a pu stopper la dérive enregistrée en matière de qualité des programmes. Enfin, les nouvelles missions du C.S.A. sont, quant à elles,

mieux assurées, en raison d'un renforcement des sanctions avec une garantie d'ordre procédural. Mais cette instance saura-t-elle imposer le respect ?

Alors que beaucoup parlent de crise, je pense que toutes ces réformes étaient nécessaires pour aboutir, dans l'avenir, à une instance de régulation dotée, dans le domaine de l'audiovisuel, d'un prestige certain et situé au-dessus de toutes les parties prenantes.

Lors des discussions des mois de mai et juin derniers au Parlement, un consensus s'est dégagé : redonner une identité aux chaînes publiques, afin de mieux moraliser notre paysage audiovisuel, et de bien faire ressortir la notion d'intérêt général.

Votre projet de budget progresse, madame le ministre, d'environ 9 p. 100 cette année. Cette augmentation va-t-elle répondre à ce consensus de redressement du secteur public ?

Les mesures nouvelles d'Antenne 2 et de F.R. 3 représentent 541 millions de francs, dont 450 millions seulement pour les programmes. Or, le chiffre d'affaires de T.F. 1 est d'environ 4,5 milliards de francs.

Avec un budget aussi insuffisant, Antenne 2 ne peut lutter à armes égales, et sa situation financière reste donc préoccupante. Comment pourra-t-elle résorber le déficit de 350 millions de francs, cumulé sur deux ans ?

Son audience a baissé et, depuis les grèves du mois de septembre 1988, sa situation ne s'est jamais vraiment redressée. Compte tenu de sa baisse d'audience aux heures de grande écoute, les annonceurs investissent moins dans la publicité de la chaîne et, si elle ne renouvelle pas sa programmation, elle ne recouvrera jamais son équilibre.

Quant à la présidence commune d'Antenne 2 et de F.R. 3 décidée par la loi du 2 août 1989, notre groupe n'y était pas favorable. Notre position n'a pas changé : les pouvoirs du « superprésident » ne sont toujours pas réellement définis. Si F.R. 3 est dans une situation financière saine, j'ai bien peur qu'à l'avenir le déficit d'Antenne 2 ne pèse sur F.R. 3 dans le cadre de leur présidence commune, même si leur financement et leur gestion sont bien distincts.

Des crédits supplémentaires sont nécessaires pour qu'Antenne 2 puisse renouveler sa programmation. Or, les ressources sont rigides : les redevances n'augmentent que selon l'indice des prix, le parrainage apparaît malsain et la publicité trop plafonnée entraîne un manque à gagner.

Que faire ? Certes, des commissions y réfléchissent et proposent en particulier d'indexer les redevances, de déterminer les recettes publicitaires par des contrats d'objectifs et de diminuer l'apport du parrainage, qui ne répond plus au critère d'intérêt général.

Toutes ces réflexions devraient aboutir, du moins je l'espère, l'année prochaine. En attendant, il ne faudrait pas que le Gouvernement soit tenté d'utiliser les crédits alloués à la programmation pour éponger le déficit de la chaîne. Vous vous y êtes engagée, madame le ministre. J'espère qu'aucune pression ne modifiera votre position et que cette crainte n'est pas fondée.

J'en arrive maintenant à la situation de Radio-France internationale, qui, avec ses 60 millions d'auditeurs - dont 30 millions écoutent les programmes en français et 30 millions écoutent ceux qui sont diffusés en langues étrangères - intéresse énormément, est-il besoin de le dire, tous nos compatriotes de l'étranger et qui demeure le vecteur de la francophonie.

On peut regretter le déroulement de la nomination du nouveau président de R.F.I. et celui du départ de l'ancien président. Il ne faut en aucun cas que le Conseil supérieur de l'audiovisuel perde son crédit en devenant une instance non plus de régulation, mais de nomination.

Passionné par son activité à R.F.I., l'ancien président avait présenté avec ténacité un plan de développement prometteur pour les années 1990-1995, avec des programmes en quinze langues, une modernisation de la diffusion par satellite et relais FM, et des émissions plus étendues dans les pays de l'Est et en Afrique, continent où R.F.I. reste très écoutée avec de 40 à 85 p. 100 d'écoute dans l'Afrique francophone urbaine.

Au cours de mes nombreux voyages en Afrique, je suis frappé de constater à chaque fois à quel point nos compatriotes sont sensibles à la création de radios FM francophones.

Des implantations d'émetteurs FM semblent prévues en Haïti, en Gambie, au Bénin, à Dakar, à Bamako et à Tananarive. Pouvez-vous nous dire, madame le ministre, si leur programmation et leur budgétisation sont réellement effectives ?

Dans la réponse à une question écrite que je vous avais posée le 16 mars 1989, vous m'indiquiez que « l'implantation de radios FM relevait de la souveraineté des Etats et que tout appui qui leur serait apporté ne pourrait procéder que de négociations internationales ».

J'en suis bien d'accord. Nous avons évoqué ce problème lors de la discussion du budget du ministère des affaires étrangères. Toutefois, je serais heureux de connaître votre avis sur la situation à ce jour.

Quant à R.F.I., vous m'indiquiez qu'elle avait demandé à pouvoir être diffusée en sous-porteuse du programme de Canal France international, sur le satellite Intelsat V. Puis-je vous demander, madame le ministre, ce qu'il en est actuellement ?

La qualité de réception de R.F.I. fait actuellement défaut. Il faut très rapidement mettre en place les deux émetteurs d'Allouis-Issoudun et celui de Djibouti. R.F.I. a constitué une réserve de 63 200 000 francs et a inscrit une dotation de 30 millions de francs en provenance du ministère des affaires étrangères - dotation qui, je crois, n'a toujours pas été versée. Ces crédits devraient permettre une telle réalisation.

En outre, il est très difficile de capter R.F.I. en métropole. Il faudrait améliorer la diffusion française, qui ne permet pas, sur ondes moyennes, d'assurer à Paris un confort d'écoute suffisant. Cela est très gênant pour nos compatriotes séjournant en France ainsi que pour le milieu diplomatique.

Enfin, R.F.I. doit encore s'étoffer pour concurrencer ses homologues internationaux.

En effet, R.F.I. dispose d'un budget deux fois moins important que celui de ses concurrents allemand et anglais, et trois fois moins important que celui de son homologue américain. Elle ne possède que 24 émetteurs contre 30 pour la République fédérale d'Allemagne, 81 pour la Grande-Bretagne et 99 pour les Etats-Unis. Elle ne diffuse qu'en 15 langues contre 29 pour la R.F.A., 36 pour la Grande-Bretagne et 43 pour les U.S.A.

Tous ces chiffres soulignent que R.F.I. a encore des progrès importants à faire pour améliorer notre rayonnement à travers le monde.

J'en viens maintenant au Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger, qui demeure l'oublié de votre budget. Pourtant, la diffusion de la presse française à l'étranger reste un moyen d'implantation privilégié de notre langue et de notre culture à l'étranger.

Le Fonds aide les éditeurs et les distributeurs qui font des efforts pour abaisser leurs prix de vente à l'étranger et raccourcir les délais d'acheminement.

Or, il est impossible de se procurer un quotidien sur la Côte Ouest des Etats-Unis, au Venezuela, voire en Europe, où, en Italie par exemple, l'implantation de la presse française est très faible.

Que l'on ne nous dise pas que les autres pays font moins bien que nous. J'ai pu constater, au cours de mes voyages, la présence de journaux américains, anglais ou italiens dans les kiosques, alors que je n'y trouvais aucun journal, périodique ou revue en français.

A Madagascar, par exemple, même les Alliances françaises et les missions culturelles n'en reçoivent que peu ou prou, et encore avec souvent deux mois de retard, alors que l'Union soviétique distribue gratuitement sa presse, livrée par avion.

Il y a là, madame le ministre, un très gros effort à faire et, sur ce point également, je serais heureux d'avoir votre avis.

Enfin, il a été décidé au conseil des ministres du 26 juillet dernier la création d'un Conseil de l'audiovisuel extérieur de la France, présidé par le M. le Premier ministre. Qu'en est-il de cette instance ? Quels seront ses liens avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel ?

Il est certain qu'avec l'ouverture des frontières, la multiplication des émetteurs et des satellites nous devons avoir une politique extérieure de l'audiovisuel structurée dans un grand organisme.

Je vous demande, madame le ministre, de ne pas faire comme votre homologue du commerce extérieur, qui, lors de la création du Comité pour l'image de la France à l'étranger, avait oublié de désigner un délégué du Conseil supérieur des Français de l'étranger, le C.S.F.E.

Dans cette nouvelle instance de l'audiovisuel extérieur de la France, les délégués du C.S.F.E., de par leur connaissance des pays étrangers où ils résident, ont un rôle primordial à jouer.

Le paysage audiovisuel français a besoin de calme pour remotiver ses équipes et se restructurer.

Par la prise de conscience des problèmes d'identité des chaînes publiques et l'ébauche d'une réflexion sur la souplesse à donner à des sources de financement trop rigides, ce projet de budget est un premier pas.

Mais, budget d'attente, il ne permettra pas de résoudre encore toutes les tensions dans le secteur audiovisuel. Malgré cette dernière remarque, le groupe de l'U.R.E.I., à deux ou trois exceptions près, votera ce projet de budget. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Ivan Renar. Monsieur le président, Madame le ministre, mes chers collègues, lors du débat consacré à l'avenir, aux missions et aux moyens du secteur public audiovisuel, le Gouvernement entendait marquer sa volonté de faire du secteur public le « pôle de référence et d'entraînement pour l'ensemble des activités audiovisuelles ». Le budget pour 1990 devait en donner les moyens financiers.

Or, malgré un total de 919 millions de francs de mesures nouvelles, dont 430 millions de francs pour l'amélioration des programmes, ce budget reste globalement insuffisant par rapport aux besoins.

De plus, une enveloppe budgétaire ne fait pas une politique ou, plutôt, elle peut faire toutes les politiques ! Laquelle a choisi le Gouvernement ?

Il pouvait renforcer, développer, démocratiser le secteur public pour en faire le moteur dynamique d'une autre politique audiovisuelle, fondée non plus sur l'unique rentabilité et la marchandisation des images, mais sur la satisfaction des besoins et l'attente du public.

Tout au contraire, ce budget traduit une continuité dans l'élaboration d'un paysage audiovisuel marqué, d'un côté, par un secteur public affaibli, sclérosé, aux moyens financiers insuffisants et aux contraintes énormes, de l'autre, par un secteur privé doté de moyens et de pouvoirs quasi illimités.

On ne peut donc espérer aucun changement ; une seule certitude demeure : la poursuite de la dégradation de notre système audiovisuel !

S'agissant du budget proprement dit, on ne peut que regretter une fois de plus que les téléspectateurs doivent supporter une nouvelle hausse de la redevance.

Nous ne saurions que nous y opposer, d'autant que tout laisse présager de nouvelles augmentations pour les années qui viennent.

Je dois le dire, je trouve quelque indécence à toujours justifier les sacrifices demandés aux familles, d'un côté, et à juger, d'un autre côté, déraisonnables les revendications des salariés de notre pays, d'autant qu'on peut trouver ailleurs l'argent nécessaire au secteur public. Je fais, dans ce sens, quatre propositions.

En premier lieu, l'Etat doit rembourser totalement aux établissements publics le coût des exonérations de la redevance. A ce titre, 70 millions de francs seront versés en 1990 ; c'est un premier pas, non négligeable, mais il est insuffisant. Je rappelle que la charge totale des exonérations se monte à 1 800 millions de francs : c'est un manque à gagner très important.

En deuxième lieu, nous proposons de supprimer la T.V.A. sur la redevance, véritable impôt sur l'impôt, qui, selon certaines estimations, aura produit 350 millions de francs en 1989.

En troisième lieu, l'Etat et les banques doivent reverser intégralement les sommes obtenues lors de la privatisation de T.F.1 ; le processus est engagé, mais beaucoup trop lentement. Cet argent doit servir au renforcement du secteur public, notamment au développement de la création et des productions cinématographiques et audiovisuelles nationales.

Enfin, en quatrième lieu, notre dernière proposition concerne les ressources publicitaires. Je tiens tout d'abord à réaffirmer notre attachement au financement mixte - redevance et publicité - pour le secteur public. Nous n'approuvons pas la nouvelle limitation des ressources publicitaires pour le service public, en particulier pour Antenne 2. Comme le souligne dans son rapport notre collègue Adrien

Gouteyron, il y a une incohérence à diminuer l'une des ressources du service public, alors que, dans le même temps, on lui demande de mettre l'accent sur les programmes.

Bien sûr, il faut équilibrer ressources publicitaires et ressources publiques et mettre un frein à la course effrénée à l'audience. Mais il faut garantir une juste répartition de la manne publicitaire entre le public et le privé.

Le meilleur moyen est de créer une régie publicitaire commune et intégrée à toutes les chaînes, publiques et privées, dont la tâche serait de répartir équitablement les ressources et de veiller à l'application de la réglementation sur la publicité.

La mise en œuvre de ces mesures constituerait une étape importante dans le renforcement et le développement des sociétés publiques, dont la situation ne semble pas pouvoir s'améliorer malgré l'inscription de crédits supplémentaires.

Antenne 2, qui devait être, pour reprendre votre expression « le navire amiral » du secteur public, est en proie à un déficit toujours plus important, estimé pour 1989 à près de 300 millions de francs.

Le budget prévu ne permettra pas de le combler, pas plus qu'il ne permettra à la chaîne d'affronter la concurrence du privé.

Faute de moyens suffisants, Antenne 2 n'est plus que la copie conforme de T.F.1.

Aucune amélioration n'est envisagée non plus pour le personnel, que l'on dit « démotivé » par la soumission aux règles de la rentabilité, l'absence de perspectives claires et de plans de carrière, le caractère inégalitaire de l'échelle des salaires et la baisse de 8 p. 100 du pouvoir d'achat en quatre ans.

Quant à F.R. 3, les récentes déclarations de ses dirigeants n'ont pas levé toutes les incertitudes sur la vocation future de cette chaîne, dont le développement ne peut s'opérer sans le renforcement et l'extension des télévisions régionales.

Les moyens accordés suffiront-ils ? Nous en doutons. D'ailleurs F.R. 3 ne bénéficie pas des mêmes moyens qu'Antenne 2 pour l'amélioration de ses programmes. Va-t-on vers la fusion ou l'absorption ?

Quant à la réduction des inégalités salariales entre le personnel de F.R. 3 et celui d'Antenne 2, nous n'en trouvons aucune trace, contrairement à ce qu'avait laissé entendre M. Guilhaume.

Ce projet serait-il oublié ? Mme Alduy a pourtant reconnu l'autre jour à Lille que la chaîne était en bonne santé financière. Alors pourquoi ne pas satisfaire les revendications salariales ? Pourquoi ne pas mettre fin au développement démesuré du travail précaire qui coûte très cher et correspondrait à la création de 141 postes à temps plein ?

Pour ce qui est de la S.E.P.T., je serais bien en mal de vous en parler. Comme la majorité des Français, je ne la reçois pas !

Voilà une situation bien étrange pour une chaîne publique. Payée en partie par les contribuables, elle est réservée à un cercle restreint de Français qui ont soit les moyens financiers d'acquérir l'équipement technique nécessaire à sa réception, soit la chance de bénéficier du câble.

Les bénéficiaires du câble n'étant que 200 000 contre 6 millions en R.F.A., nous pouvons nous demander si l'Etat et les téléspectateurs français ne sont pas en train de financer une télévision non plus européenne mais allemande ?

En ce qui la concerne, Radio-France bénéficie du taux d'augmentation le plus faible de toutes les sociétés de service public. Les crédits sont insuffisants pour assurer de manière convenable la reconduction des activités existantes et permettre la mise en œuvre des projets intéressants élaborés pour cette année, tels que le développement des activités des formations musicales, la promotion nécessaire devant la forte concurrence des radios privées, l'extension de France-Info, de Radio Bleue et surtout l'essor de la décentralisation.

Il faut créer de nouvelles stations décentralisées et conforter celles qui existent déjà, notamment par la création des emplois indispensables. Cela est nécessaire pour faire de Radio-France la grande radio publique de référence, complémentaire de la télévision.

La situation des autres organismes publics n'est guère plus enviable.

L'I.N.A., outil formidable, véritable mémoire collective de notre peuple, est de plus en plus fragilisée par sa soumission aux règles de la rentabilité financière.

La politique de contractualisation avec le privé montre toutes ses limites. Les recettes réglementaires représentent désormais moins du quart des ressources totales, alors qu'elles en représentaient encore la moitié en 1987 et les trois quarts en 1986. L'I.N.A. vit aujourd'hui sur des acquis périssables et ne peut plus assumer de façon convenable ses missions de conservation, de recherche et de formation.

Quant à T.D.F., elle continue de s'endetter afin de supporter le coût du satellite T.D.F. 2. Les fonds publics qui lui sont accordés sont insuffisants. Alors qu'elle est au cœur même de la filière de la télévision haute définition, elle ne perçoit que 27 millions de francs de redevances pour 690 millions de francs d'endettement.

Presque tous les orateurs ont insisté sur la situation très critique de la S.F.P. Nous abordons là un problème important, directement lié, à mon avis, à l'objectif essentiel que se fixe ce budget. Je veux parler de l'amélioration des programmes.

Depuis la loi « Léotard » et la suppression du système des commandes obligatoires, les difficultés ne cessent de s'accroître. Réduite à la prestation de service, menacée de 330 suppressions de postes, la S.F.P. souffre de l'insuffisance des commandes publiques et du non-respect des engagements pris par le privé.

Globalement, les activités de la S.F.P. ont été réduites de moitié depuis 1985. Pour l'avenir, c'est son existence en tant que producteur à part entière qui est remise en cause.

Le projet de décret devant régler les rapports entre la production et la diffusion, condamné, je le rappelle, à l'unanimité par le comité d'entreprise de la S.F.P. revient en fait à établir les commandes obligatoires pour le privé.

En affaiblissant ainsi la production du service public, vous condamnez à terme toute production nationale. Nous en avons pourtant bien besoin.

Les productions de films sont insuffisantes pour répondre aux besoins des chaînes de télévision.

Malgré l'augmentation sensible des investissements dans la production, tous les experts s'accordent à dire que cette situation risque à terme de s'avérer particulièrement critique.

Comment répondre à ces besoins sans un outil fort, complémentaire, qui soit apte à renforcer le secteur public ?

Les producteurs privés y parviendront-ils - j'en doute fort - et à quel prix ? Quel souci de la qualité peut-on espérer d'une production dont la finalité prioritaire est le profit ? Quelle garantie pour le développement de la création française peut-on attendre d'une production financièrement dépendante d'adversaires déclarés de tous quotas nationaux ou européens ?

En effet, comment concilier votre volonté de développer la production et la création françaises avec la directive européenne sur la télévision sans frontière, dont la conséquence première est de livrer l'ensemble de notre paysage audiovisuel aux productions américaines ?

Déjà, les films étrangers sont majoritaires sur nos écrans. Les quotas actuels ne sont respectés que grâce à l'artifice des rediffusions, qui représentent près de 60 p. 100 de l'ensemble des films.

Les quotas français compenseront-ils la capitulation du Gouvernement devant l'esprit dominateur des U.S.A., qui considèrent toute manifestation de soutien aux productions nationales comme une atteinte discriminatoire à l'égard des produits américains ?

C'est peu vraisemblable, tout comme il paraît peu vraisemblable que, dans de telles conditions, les 634 millions de francs consacrés à l'amélioration des programmes puissent relancer la production et la création françaises. Nous le regrettons, comme le déplorent de nombreux professionnels, ainsi que la majorité des téléspectateurs qui attendent autre chose de la télévision.

La cote de popularité de notre télévision n'est pas bien bonne. Beaucoup reste encore à accomplir pour faire de la télévision un véritable moyen de divertissement, de formation et d'éducation, ainsi que pour améliorer la qualité des programmes.

Je m'arrêterai un instant sur la question de l'éducation. La part des émissions éducatives est en baisse constante depuis quinze ans. Aujourd'hui, les enfants passent 900 heures par an à l'école et quelque 1 000 heures devant la télévision.

Or, que leur offre cette dernière ? Des émissions, des fictions mettant avant tout en valeur la violence, la haine, le meurtre, la guerre !

La télévision doit servir à autre chose. Elle peut, en particulier, jouer un rôle important dans l'immense effort de formation dont a besoin notre pays.

Prenons l'exemple de la science. Les auteurs du rapport *Science Télévision* ont noté son absence quasi-totale de nos écrans alors que la télévision pourrait faire beaucoup dans ce domaine pour faire reculer l'ignorance.

Des bases ont pourtant été jetées. Je pense, notamment, à la création du bureau Jules-Verne, qui, associant des scientifiques et des professionnels de l'audiovisuel est chargé d'encourager la réalisation d'émissions scientifiques.

C'est une bonne initiative mais il faut l'accompagner d'une réelle volonté de mise en œuvre d'une politique de diffusion scientifique et technologique à la télévision.

Voilà le genre d'initiatives à développer afin d'améliorer le contenu des programmes télévisés.

La question de la qualité des programmes m'oblige à évoquer, une fois de plus, le problème de la publicité qui envahit les écrans et les imaginaires.

Il faut limiter et réglementer cette publicité de façon plus efficace, de manière à dégager les chaînes publiques de la tutelle des annonceurs publicitaires sur la programmation et la création.

Je rappelle aussi notre proposition visant à interdire toute coupure publicitaire sur les chaînes commerciales pendant la diffusion d'œuvres cinématographiques, de fictions audiovisuelles, de courts et longs métrages ou de documentaires.

Enfin, le redressement du service public doit aller de pair avec l'essor du pluralisme et de la liberté de l'information.

Napoléon III avait un jour confié : « Je ne lis jamais les journaux le matin ; ils n'expriment que ce que je veux ». Est-ce cela que recherchent nos gouvernants : se dispenser de regarder la télévision le matin et le soir, parce qu'elle ne montre que ce qu'ils veulent ?

« Main basse sur le service public de l'audiovisuel », tel pourrait être le titre d'une nouvelle série noire, conçue, produite et réalisée parce que d'aucuns appellent de plus en plus justement l'Etat P.S. Il est présent et visible à l'œil nu dans les conseils d'administration, les directions, les rédactions d'agences de presse, de journaux, de chaînes de radio et de télévision.

Le problème ainsi posé n'est pas celui de la compétence de chacune et de chacun de ceux qui ont été nommés. C'est celui du choix systématique, pour exercer ces responsabilités, d'amis, voire de collaborateurs officiels du pouvoir.

Dans les grandes émissions dites d'information, on voit toujours les membres du même petit cercle politico-mondain, toujours les mêmes journalistes, les mêmes invités, les mêmes sujets traités, dont les aspérités sont gommées.

Nous voyons devant nos yeux tourner toujours le même manège. Et nous sommes là, comme dans notre enfance, notre ticket dans les mains, sans jamais pouvoir accéder au manège qui est toujours occupé par les mêmes.

Se développe ainsi une information « à l'unilatérale ». Si cette méthode donne de bons résultats en cuisine pour la cuisson de certains poissons, elle est désastreuse pour l'information, le pluralisme et la démocratie. (*Sourires.*)

Après, on pourra toujours faire des dissertations sur le déficit électoral et pleurer sur l'abstentionnisme !

Je le dis avec force : l'information honnête et pluraliste des citoyens est un droit fondamental.

Je formule à cet égard trois propositions, madame le ministre.

Tout d'abord, il faudrait supprimer le règlement actuel - un tiers pour le Gouvernement, un tiers pour l'opposition, un tiers pour la majorité - qui permet et officialise les atteintes au pluralisme et le remplacer par des nouvelles règles qui tiennent compte de la réalité de la vie politique.

Ces nouvelles règles devraient permettre une expression équitable des formations politiques et, au-delà, des représentants de la vie associative et syndicale, et cela à tous les niveaux, national et régional.

Ensuite, il serait utile d'établir la transparence en publiant régulièrement des relevés permettant de contrôler le respect ou le non-respect de ces règles.

Enfin, il serait nécessaire de fixer par la loi et les cahiers des charges l'obligation aux télévisions et radios de procéder aux répartitions en cas de déséquilibre.

Madame le ministre, j'aimerais connaître votre opinion sur ces suggestions.

Je terminerai mon propos en abordant le problème de la presse écrite.

La presse est « libre », dit-on. Les grands de la presse le savent, eux qui jamais ne se lassent d'étendre leur empire.

Quand le pouvoir et l'argent dominent tous les moyens de l'information, quand les empires de presse se confondent avec des empires industriels ou financiers, on peut dire que le droit à l'information n'est pas assuré dans notre pays, et cela deux cents ans après la Révolution française.

Or, « la libre communication des pensées et des opinions est l'un des droits les plus précieux de l'homme ». Cet article de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen est d'une urgente modernité.

La solennelle affirmation de ce principe ne suffit cependant pas. En témoignent le renforcement d'une dangereuse concentration et la consolidation des monopoles qui réduisent la liberté d'expression.

A l'évidence, nous ne trouvons pas dans ce projet de budget de réelles avancées dans le sens d'une liberté accrue et du pluralisme.

Les aides directes progressent de 14,6 p. 100 et le principe de l'aide aux quotidiens de province à faibles ressources publicitaires est maintenu. C'est bien mais c'est insuffisant, d'autant que l'analyse globale du régime des aides à la presse fait ressortir quelques critiques essentielles.

Nous assistons à une dérive constante par rapport aux objectifs initialement fixés. Le système actuel est inadapté aux exigences nouvelles qui justifient l'intervention financière de l'Etat en faveur de la presse consacrant une large part à l'information politique et générale, en faveur de la presse d'opinion.

L'Etat doit aider cette presse utile au débat démocratique mais, qui, du fait de son caractère politique, ne dispose que de faibles ressources publicitaires. Les chiffres parlent et ils sont terribles.

A cela s'ajoutent les discriminations publicitaires qui sont le fait des entreprises privées, mais aussi de l'Etat.

J'en viens à un autre problème, la modernisation.

Les empires de presse s'y lancent à fond, avantagés par l'article 39 bis du code général des impôts, qui tend à accorder des exonérations fiscales importantes en proportion des bénéfices.

M. le président. Monsieur Renar, il vous faut maintenant conclure.

M. Ivan Renar. J'aperçois le terrain d'atterrissage, monsieur le président.

Ce dispositif devrait être remplacé par un fonds d'aide destiné à la presse d'opinion et d'information générale ne disposant que de faibles ressources publicitaires afin de lui permettre de conserver son indépendance en une période où elle devrait procéder à des investissements importants pour renouveler et moderniser ses équipements.

Concernant les tarifs postaux préférentiels applicables à la presse, les projets de nouvelle grille tarifaire abandonnent le critère important qu'est le poids au profit de concepts techniques et commerciaux.

Ainsi, seuls les journaux de faible poids, les plus pauvres, car bénéficiant de peu de recettes publicitaires, subissent une augmentation très importante.

Rappelons que les tarifs postaux de la presse sont relativement bas parce que l'Etat apporte sa contribution, sous forme d'aide aux lecteurs, afin de favoriser le développement de la presse écrite consacrant une large part à l'information politique et générale.

C'est pleinement justifié parce que c'est la seule possibilité pour que les journaux restent bon marché et donc accessibles au plus grand nombre.

M. le président. Ayant aperçu le terrain d'atterrissage, il faut maintenant vous poser, monsieur Renar. *(Sourires.)*

M. Ivan Renar. J'ai sorti mon train d'atterrissage, monsieur le président. *(Nouveaux sourires.)* Je conclus.

Madame le ministre, votre collègue M. Quilès affirmait ne pas vouloir abandonner les principes qui régissent l'aide à l'information en France. Mais cela doit se traduire au plus vite dans les faits. Dans ce domaine aussi, le pluralisme est en question. C'est affaire avant tout de volonté politique.

Cette volonté nous ne la percevons pas plus dans ce domaine que dans l'audiovisuel. C'est la raison pour laquelle nous ne saurions approuver votre projet de budget. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

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

M. Gérard Delfau. Voilà un an, madame le ministre, à votre initiative, le Parlement votait un texte modifiant substantiellement la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Dans le domaine radiophonique, le texte de loi adaptait les règles d'attribution de l'autorisation d'usage des fréquences et élargissait, sur amendement du Sénat, l'accès au fonds de soutien pour les radios associatives et communautaires.

Il permettait aussi la mise en place des C.T.R. - comités techniques radiophoniques - chargés d'instruire les demandes d'autorisation de fréquence sur la FM et d'assurer un suivi, une fois l'autorisation accordée.

Un an après, au regard des événements et par rapport à votre projet de budget pour 1990, où en sommes-nous ?

La situation de la radio était alors deux fois catastrophique. Une politique antérieure de restriction de crédits avait fragilisé Radio-France par rapport aux stations périphériques et à celles de la FM. Sur la modulation de fréquence, les commerciaux tenaient le haut du pavé et leur expansion non seulement mettait France-Inter sur la défensive, mais encore menaçait de disparition pure et simple le troisième secteur, les radios libres demeurées à but non lucratif. Il n'y avait ni doctrine à ce sujet, ni même capacité à se parler, tant les tensions étaient vives entre les diverses composantes du secteur radiophonique.

Des efforts conjugués - les vôtres, ceux du C.S.A. et, plus modestement, ceux du groupe que j'ai animé depuis février dernier - ont permis peu à peu de renouer le dialogue. Ils ont abouti surtout à clarifier les positions des pouvoirs publics : nécessité de conforter le service public de la radio-diffusion et de rééquilibrer, à terme, la FM, en stoppant l'hémorragie des radios associatives et en donnant aux services privés commerciaux des règles du jeu claires et équitables.

Nous en sommes là, aujourd'hui. Ce serait réconfortant si, pendant ce temps, sur le terrain, ces orientations n'étaient bafouées par la réalité économique : Radio-France contemple avec inquiétude l'entrée en bourse de l'entreprise N.R.J. et s'inquiète pour ses radios locales ; en un an, plus de cent radios associatives ont vendu leur fréquence, pourtant inaccessible ; la plus grande partie des autres est en train de licencier pour cause économique et de revenir au format minimal, dernière étape avant la mort clinique.

Que faire, madame le ministre, durant l'année qui vient ?

Sans décision et sans action immédiate, tout est à craindre. Il faut prendre des mesures d'urgence et d'autres à moyen terme ; toutes, d'ailleurs, sont suggérées dans le « rapport d'étape » que je vous ai remis en juillet dernier. Parmi les mesures d'urgence, j'en retiendrai deux.

D'abord, il faut trouver le financement nécessaire à la mise en place rapide des C.T.R. Le calendrier actuel étale sur deux ans leur création, ce qui prolongerait d'autant le vide juridique, ainsi que le préjudice causé au service public, qui n'a plus de statut dérogatoire, et aux radios associatives encore non autorisées ou en projet. Que serait la paysage radiophonique à cette échéance ?

La seconde mesure consiste à augmenter aussi légèrement le niveau du prélèvement de la taxe parafiscale alimentant le fonds d'aide à l'expression radiophonique et, surtout, à percevoir de façon plus diligente les sommes dues. A ce sujet, mes questions écrites au ministre du budget sont, depuis huit mois, restées sans réponse.

A moyen terme, deux autres types de mesures sont indispensables.

En premier lieu, une réflexion en profondeur sur le renforcement de Radio-France et des stations décentralisées, à condition que celles-ci cultivent leur vocation de service public de proximité et échappent à la tentation d'imiter le secteur commercial. Dans cette perspective, des formes de partenariat entre le service public local et les radios associa-

tives qui le souhaiteraient devraient être expérimentées. Il y a complémentarité entre ces deux types de stations face aux services commerciaux, pour peu que chacun le veuille bien.

En second lieu, une politique diversifiée de financement des radios associatives est aussi nécessaire, combinant aides directes et indirectes, comme en bénéficie la presse écrite. Il serait logique que les messages d'intérêt collectif deviennent l'une des ressources des radios associatives. En outre, ce serait efficace : qui mieux qu'une radio locale peut toucher un public jeune ou en partie marginalisé ?

A vrai dire, il y a bien d'autres sources de financement à inventorier et un cahier des charges à établir. La création d'un groupe de travail, sous votre autorité, serait sans aucun doute utile, à condition que cette procédure, forcément lente, vienne en complément des mesures d'urgence ci-dessus énoncées.

Telles sont, madame le ministre, quelques-unes des réflexions que votre projet de budget m'a suggérées. Je sais, par expérience, à quel point ces préoccupations sont aussi les vôtres. J'ai constaté, en outre, combien elles sont partagées par le conseil supérieur de l'audiovisuel.

Que toutes ces bonnes volontés puissent faire avancer ce dossier avant qu'il ne soit trop tard et que le paysage radio-phonique ne soit irrémédiablement déséquilibré. (*Applaudissements sur les travées socialistes ainsi qu'au banc des commissions.*)

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

M. Jean Arthuis. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, après les exposés très larges, très denses, très riches et très complémentaires de nos rapporteurs, MM. Jean Cluzel et Adrien Gouteyron, je veux centrer mon propos sur la situation et les perspectives de Radio-France.

De Radio-France, il est dit qu'elle « remplit de façon extrêmement satisfaisante et inventive les missions qui sont les siennes ». En disant cela, je cite de bons auteurs puisque ce satisfecit, c'est vous-même, madame le ministre, qui le lui avez décerné, voilà à peine quelques semaines.

Force est pourtant de constater que le budget pour 1990 ne s'en est pas fait totalement la traduction. Radio-France, avec le plus faible taux d'augmentation, y fait figure de parent pauvre.

Il est vrai que, face au marasme de notre télévision publique, elle semble plutôt mieux tirer son épingle du jeu. Grâce à une diversification intelligente, elle a su « marcher sur deux jambes » et assumer sa double vocation : nationale et locale.

Avec France-Info, première radio européenne d'informations en continu, et avec Radio Bleue, elle a su prouver qu'elle savait aussi être une pionnière, mais cela - ne l'oublions pas - au prix d'importants efforts qui devraient encore être intensifiés dans l'avenir.

Je me réjouis, cependant, madame le ministre, que vous ayez finalement déposé devant l'Assemblée nationale un amendement tendant à majorer le produit et la répartition de la redevance. Ainsi, c'est près de 16 millions de francs qui vont aller dans l'escarcelle de Radio-France, et ce n'est que justice. C'est mieux, madame le ministre, mais c'est encore trop peu.

Trop peu, pourquoi ? Parce que si cette dotation complémentaire peut permettre l'indispensable extension de Radio Bleue, elle ne ménage pas à Radio-France une marge de manœuvre suffisante. Elle ne lui donne pas les moyens de jouer, à parité avec les chaînes commerciales, le jeu concurrentiel.

« Concurrentiel » n'est pas un vain mot. La bande FM est aujourd'hui saturée. Il y a, en France, deux fois trop de réseaux FM, constatait récemment Roland Faure, aujourd'hui membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel, hier président de Radio-France.

Concrètement, cela signifie que Radio-France doit être en mesure de conforter tous ses atouts. Or, son atout premier, sa force, c'est d'être la voix de la différence, d'offrir une réelle alternative aux radios commerciales.

Avec ses quarante-sept stations, elle bénéficie d'un ancrage local qui lui permet d'être véritablement à l'écoute non pas d'auditeurs théoriques, mais des auditeurs d'une ville ou d'un département. Elle respire au rythme de la vie locale en se faisant l'écho des intérêts, des inquiétudes ou des passions de

communautés d'individus, loin, très loin de l'information et du divertissement aseptisés. Cette information de proximité répond aujourd'hui à un besoin qui va en s'affirmant.

Pourtant, la moitié de l'Hexagone n'est pas couverte par Radio-France et trois régions restent des zones d'ombre : Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées, à l'exception de Toulouse, et Poitou-Charentes, à l'exception de La Rochelle.

Devant l'offensive de 1 500 radios privées, Radio-France a su restructurer son réseau de radios locales. Une question se pose cependant aujourd'hui, celle de son devenir.

Certaines stations décentralisées n'atteignent pas encore treize heures de production spécifique, le seuil minimal pour une radio de pays.

Une partie de la dotation supplémentaire doit permettre la montée en puissance de deux stations. Elle ne sera toutefois pas suffisante pour envisager la création, pourtant souhaitable, d'une nouvelle station locale.

Et qu'en sera-t-il de France-Info, dont le réseau mérite d'être étendu ?

Donner à Radio-France les moyens de porter haut sa bannière sur le terrain concurrentiel, c'est aussi lui ouvrir la possibilité de promouvoir ses antennes sous la forme de spots diffusés à la télévision - achat d'espaces, affichage - ou encore de participer à des événements sportifs ou culturels qui lui permettent d'aller au devant du public.

Sachons ne pas nous voiler la face. Devant le déferlement publicitaire des réseaux commerciaux, elle ne saurait, aujourd'hui, faire l'économie de la promotion sous prétexte qu'elle est un service public. Parce qu'elle est menacée dans ses positions, au sein des radios généralistes, c'est la condition *sine qua non* d'une stratégie de reconquête indispensable à l'équilibre de la chaîne.

Coût de l'opération : plusieurs millions de francs. Je le répète, il ne s'agit pas d'un luxe mais d'une nécessité. Au demeurant, les spots télévisés sur les chaînes publiques aideraient indirectement celles-ci - échange de bons procédés entre les radios et les chaînes publiques !

Enfin, madame le ministre, je ne voudrais pas oublier la production de musique vivante. Un plus pour la France puisqu'elle est potentiellement la première en Europe. Là aussi, me semble-t-il, Radio-France doit avoir les moyens d'une programmation attractive grâce notamment à des « plateaux » de chefs d'orchestre et d'artistes invités d'envergure internationale.

Radio-France est inventive, dynamique. Vous l'avez fort justement souligné et nous nous associons pleinement à cet hommage. Je souhaite donc vivement, madame le ministre, puisque 1990 doit être l'année des chaînes de télévision, pour conjurer les risques et prévenir les sinistres, que vous preniez l'engagement que 1991 soit l'année de la radio, soit donc aussi l'année de Radio-France.

Suivant l'avis exprimé par M. Jean Cluzel, rapporteur spécial de la commission des finances, je voterai votre budget. Je souhaite toutefois que vous acceptiez de faire, comme vous l'avez effectué à l'Assemblée nationale, un nouveau pas dans la voie que je viens d'esquisser. Ainsi, y aurait-il plus de conviction et moins de résignation dans mon vote. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur les travées socialistes.*)

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

M. Jacques Carat. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, je limiterai moi aussi mon propos, en tant qu'administrateur de Radio-France, à quelques brèves observations sur cette société et sur les moyens financiers que le projet de budget lui accorde.

Je n'ai pas besoin de souligner longuement la qualité de ce service public de l'audiovisuel. M. Arthuis vient de le faire. Il est vrai que, parmi toutes les sociétés nées de l'éclatement de l'O.R.T.F., Radio-France est peut-être celle qui a le mieux résisté à la concurrence du secteur privé, dont elle a pris garde d'imiter les tics et les procédés racoleurs.

Au lieu de copier le secteur commercial, elle a su innover dans le domaine de l'information comme dans la diversité de ses émissions destinées à des publics variés. Elle s'est efficacement décentralisée en dépit de la brusque explosion dans le paysage audiovisuel de radios privées, au sein desquelles les appétits commerciaux ont d'ailleurs rapidement cherché à imposer leur loi.

Or, de toutes les sociétés de programme, Radio-France est celle à laquelle le projet de loi de finances a accordé, dans un premier temps, la plus faible progression budgétaire, même si elle est supérieure à celle des années précédentes.

Peut-être Radio-France est-elle paradoxalement victime de sa bonne gestion. En France, les déficits budgétaires sont plus souvent compensés que les gestions équilibrées ne sont récompensées.

On pourrait me dire que la progression budgétaire de Radio-France initialement prévue, qui était à peu près égale à l'érosion monétaire, devrait lui permettre au moins de poursuivre, sans problème majeur, ses activités existantes ; mais ce n'est pas exact si l'on tient compte de certains facteurs contraignants.

De plus, il ne s'agit pas seulement de se maintenir, mais d'avancer par des actions significatives face à une concurrence de plus en plus vive.

Sans doute - je m'en réjouis très vivement - l'Assemblée nationale, avec votre accord, madame le ministre, a-t-elle pu dégager 15 800 000 francs de crédits supplémentaires gagés, notamment, sur une meilleure évaluation de la redevance, qui vont permettre à Radio Bleue d'émettre tous les jours jusqu'à dix-neuf heures, au lieu de treize heures actuellement.

Radio Bleue, la radio « des plus de cinquante ans », mais qui intéresse, en fait, un plus vaste auditoire et favorise ainsi la rencontre des générations, sera mieux à même de répondre à l'attente d'auditeurs nombreux et fidèles, auxquels le service public, le premier, a su s'adresser, mais qui, sans cette extension des horaires, risquaient d'être absorbés par la concurrence, c'est-à-dire par les annonceurs.

Le développement de Radio Bleue peut, en même temps, contribuer à mieux rentabiliser le réseau des ondes moyennes, actuellement sous-utilisé.

Il faudrait pouvoir aussi renforcer la trame actuelle des radios locales, donner aux plus récentes d'entre elles, notamment Radio-France Savoie, des moyens autonomes suffisants de production spécifique d'informations et de programmes pour qu'elles s'ancrent toujours davantage dans la vie locale.

Depuis que le service public de la radio a commencé à se décentraliser avec profit - je sais, madame le ministre, que vous êtes attachée à cette décentralisation - l'année 1990, si elle doit permettre de consolider les radios qui ont trop peu d'heures d'émission, sera malgré tout la première où aucune station locale ne viendra s'ajouter aux quarante-sept existantes, et pourtant il reste, dans certaines régions, bien des demandes à satisfaire.

Il faudrait poursuivre l'extension de réseau de France-Info dont la formule originale connaît une audience croissante.

Il faudrait, en se rappelant que Radio-France est le premier producteur de musique d'Europe, que ses deux orchestres, dont on connaît le haut niveau, mais qui manquent de cadres pour gérer les cinq cent personnes qu'ils emploient, augmentent encore leur prestige par le développement des tournées. Il faudrait une vraie politique éditoriale en matière discographique.

Il faudrait surtout, dans la perspective du satellite, intensifier les investissements - ce qui, d'ailleurs, économiserait des emplois - pour maintenir à flot Radio-France par rapport aux équipements de certaines radios privées pourtant modestes.

Je note au passage qu'il y a une certaine contradiction à réclamer, comme on le fait, une logique d'entreprise à une société de programme tout en multipliant les interdictions, comme la possibilité d'emprunter.

Il faudrait enfin que Radio-France puisse assurer sa promotion auprès du public. Or, c'est là un des points faibles du service public quand on compare ses moyens quasi inexistantes en ce domaine avec les sommes énormes que met en jeu le secteur privé de la radio pour sa publicité ; pourtant, c'est une action promotionnelle importante qui conditionne une stratégie de reconquête, même si l'on peut se féliciter des progrès déjà réalisés. Si l'on parle d'audience, il faut avoir présent à l'esprit cet aspect du problème.

Il faudrait, en somme, outre les suppléments de crédits que j'évoquais, de 2 à 4 millions de francs supplémentaires pour atteindre tout ou partie des objectifs que j'ai évoqués.

Vous ne les avez sans doute pas, madame le ministre, mais vous les aurez peut-être au cours de cette année 1990, s'il apparaît, comme c'est le cas depuis deux ans, que les recettes

effectives de la redevance sont sensiblement supérieures aux crédits, même rectifiés, qui vont être inscrits dans le projet de budget.

Si c'était le cas, il serait bon que ces crédits supplémentaires soient répartis au fur et à mesure de la constatation des excédents et je serais heureux si vous pouviez nous laisser espérer que, dans cette répartition, on tiendra compte, dans la part réservée à Radio-France, de l'oubli relatif dont cette société, pourtant exemplaire dans le service public, a souffert dans le projet de budget initial de la communication. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de l'union centriste. - M. le président de la commission des affaires culturelles applaudit également.*)

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Je demande la parole.

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

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la diversité et la richesse des analyses qui ont été exposées à cette tribune ce soir sont, pour moi, un encouragement. En effet, même si elles traduisent un certain nombre de critiques, d'inquiétudes et de doutes à l'égard du budget présenté par le Gouvernement, elles n'en dégagent pas moins un certain nombre de points d'accord. Cela n'était pas évident, voilà seulement un exercice.

Tous les intervenants ont souligné l'augmentation réelle des moyens dont est doté l'audiovisuel public, en notant qu'elle correspondait à une réelle nécessité. Toutefois, nous ne sommes pas au terme de l'effort à consentir en la matière. Il devra être poursuivi.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire au Sénat, la politique engagée par le Gouvernement n'a de sens que si elle s'inscrit dans la continuité et si les exercices prochains permettent de conforter un certain nombre de choix que traduit ce projet de budget pour 1990. En particulier, l'effort engagé par le Gouvernement pour rééquilibrer les ressources du secteur public, entre, d'une part, les recettes commerciales et publicitaires et, d'autre part, la redevance, va dans le sens qui était souhaité, notamment par M. Autain.

De même, la nécessité de sortir d'une logique administrative et de permettre aux entreprises de l'audiovisuel public de s'assumer en tant qu'entreprise exige un effort qui devra être poursuivi et conforté par les mesures à venir.

Si ces points de départ nous sont, me semble-t-il, communs, un certain nombre de questions auxquelles ce projet de budget, à l'évidence, ne répond que partiellement se posent. et j'essaierai d'apporter à la Haute Assemblée un certain nombre de précisions et de réponses à ces questions.

Je commencerai par le paysage radiophonique, une fois n'est pas coutume. La qualité des interventions, notamment des trois dernières, sur ce sujet appelle un certain nombre de réponses de ma part.

Il est clair que le Gouvernement a traité prioritairement les difficultés du secteur télévisuel à travers ce projet de budget. Pour l'exercice 1990, ce choix a donc pesé de façon relative sur les propositions que nous avons faites concernant Radio-France.

Je rappelle cependant que, si ce budget est celui qui enregistre la croissance la plus faible en 1990, l'accroissement des moyens dont est dotée Radio-France est supérieur à ceux des trois exercices précédents. Cette évolution mérite tout de même d'être soulignée.

Je partage avec vous l'appréciation tout à fait positive sur l'action menée par la société Radio-France. Au passage, il faut souligner que la qualité et la force de cette entreprise tient au fait qu'elle réunit plusieurs chaînes au sein d'une même entreprise et qu'elle a su non seulement développer une logique généraliste, qui s'inscrit pleinement dans la concurrence avec les sociétés privées de radio, mais très souvent précéder et inventer elle-même les chaînes thématiques.

Une chaîne comme France-Culture n'a pas son équivalent actuellement dans le paysage radiophonique commercial. France-Info est une invention, une création du secteur public dont Radio-France a tout lieu d'être fière.

C'est cette réunion de plusieurs chaînes qui a très certainement permis à Radio-France de faire face à une offensive très vigoureuse du secteur commercial, offensive à laquelle Radio-France est exposée depuis beaucoup plus longtemps que le secteur public de la télévision.

C'est dans cet exemple que nous avons puisé d'ailleurs un certain nombre de raisons de réunir les chaînes de télévision Antenne 2 et F.R. 3 sous une présidence commune, Radio-France étant l'exemple même d'une bonne quête des différents publics à travers des programmes différenciés.

Comme vous l'avez souligné, le Gouvernement a fait, avec l'Assemblée nationale, un effort supplémentaire pour Radio-France, en dotant notamment les programmes de Radio Bleue des moyens d'une extension horaire très importante. L'effort concernant Radio-France devra, à mon sens, être au cœur de nos réflexions et de nos actions dans la préparation du budget pour 1991.

Vous avez souligné l'importance, au sein de cette entreprise, de l'action musicale. Elle sera, je puis vous l'assurer, l'une de mes préoccupations également dans la préparation du budget pour 1991.

Cependant, le paysage radiophonique n'est pas fait seulement de cette grande entreprise publique et de Radio-France internationale. Il comporte également le développement, depuis 1982, d'un nombre important de radios dites libres, c'est-à-dire de radios conçues hors du secteur public.

Je voudrais apporter là un certain nombre de réponses aux interrogations de M. Delfau, qui a, tout au long de l'année, accompagné la réflexion du Gouvernement sur ce dossier, ce dont je tiens à le remercier ici publiquement.

En ce qui concerne les radios associatives, vous avez, monsieur Delfau, soulevé deux types de questions. Tout d'abord, vous avez évoqué la mise en place, selon vous, trop lente, des nouveaux comités techniques radiophoniques. Je peux vous indiquer que les trois premiers comités techniques radiophoniques sont ou seront installés, au cours des prochaines semaines, en Bourgogne, en Franche-Comté, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Ile-de-France. A un terme très rapproché, c'est-à-dire au cours du premier trimestre de 1990, seront également installés les comités techniques radiophoniques de Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

Vous avez émis le souhait que les moyens financiers de mise en place de ces comités soient renforcés. Les crédits correspondant à ces nouvelles institutions - il s'agit, en fait, de services déconcentrés du Conseil supérieur de l'audiovisuel - sont inscrits au budget des services du Premier ministre.

D'ores et déjà, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a formulé des demandes de crédits supplémentaires. J'espère que nous pourrions, au moins partiellement, donner satisfaction à ces demandes et accompagner ainsi un rythme plus rapide d'installation des comités techniques.

Même si sa mise en place est plus lente que vous ne le souhaiteriez, cette institution constitue véritablement une innovation très positive dans la régulation du paysage radiophonique.

Un autre élément de cette régulation réside dans la nouvelle politique engagée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour ces appels à candidature concernant l'attribution des fréquences aux radios privées.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'engage maintenant dans une politique d'appel à candidature différenciée. Il a défini cinq grandes catégories de radios privées, de manière à clarifier la place réelle réservée à chacune de ces catégories. Il distingue en particulier les radios qui ont une nature résolument commerciale et celles qui ont une vocation associative, même si elles font appel à des ressources commerciales.

Cette politique vise également à préciser la différence qui existe entre les radios à vocation nationale et les radios à vocation locale. Il s'agit, me semble-t-il, d'un tournant de la politique des instances de régulation qui ont eu à affronter ce problème de développement des radios libres. A mon sens, l'apport du Conseil supérieur de l'audiovisuel dans ce domaine est tout à fait positif.

Vous vous êtes également préoccupé de la situation immédiate financière des radios associatives, qui, dans cette famille très large et très contrastée des radios privées, constituent, à l'évidence, la catégorie la plus fragilisée par l'évolution du paysage radiophonique.

Les moyens actuellement distribués par la commission du fonds de soutien à l'expression radiophonique sont, vous le savez, assis sur une taxe forfaitaire et progressive qui est prélevée sur les ressources publicitaires de radio et de télévision.

En 1989, cette commission a reçu - il est important que la représentation nationale le sache, afin d'apprécier le travail réalisé par cette commission - 334 dossiers de demandes d'aide ; elle a attribué 291 subventions pour une enveloppe de près de 45 millions de francs, soit, en moyenne, une dotation de 150 000 francs par radio.

Ces moyens sont jugés, à juste raison, encore insuffisants. Par conséquent, nous devons envisager un renforcement du fonds de soutien et peut-être également, comme vous l'avez suggéré, un recours plus systématique aux messages d'intérêt collectif, encore que ceux-ci soient - il faut l'admettre - dépendants de la réalité des bassins d'audience de ces radios. En outre, les messages collectifs ne peuvent être conçus simplement comme une forme de subvention ou d'aide à ces radios, et leur efficacité dépend, bien évidemment, de la réalité des bassins d'audience.

M. Gérard Delfau. Me permettez-vous de vous interrompre, madame le ministre ?

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Delfau, avec l'autorisation de Mme le ministre.

M. Gérard Delfau. Je souhaiterais apporter une précision. En effet, il s'agit d'un point où il faut considérer la réalité sur le terrain.

Il est, me semble-t-il, facile de démontrer que, pour un certain nombre de campagnes menées au nom de l'intérêt général - je pense en particulier à la campagne de prévention contre le sida, à la campagne sur la sécurité routière, à la campagne d'information sur le crédit formation - des radios locales de proximité, souvent animées par des jeunes et s'adressant à des jeunes, auraient une efficacité économique supérieure aux médias généralistes, qui sont, en général, choisis.

M. le président. Veuillez poursuivre, madame le ministre.

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. J'indique, pour en terminer sur ce problème des radios associatives, que je suis tout à fait prête à envisager, comme M. Delfau l'a suggéré, et dans le prolongement des travaux qu'il a lui-même menés cette année, la création, auprès du ministère de la culture et de la communication, d'un groupe de travail sur le thème du financement de ces radios. Cela permettrait, d'une part, d'inscrire ce problème dans une perspective à long terme et, d'autre part, de définir les mesures d'urgence que vous appelez de vos vœux, monsieur le sénateur.

M. Gérard Delfau. Je vous remercie, madame le ministre.

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Le groupe de réflexion que vous aviez constitué, monsieur Delfau, aura bien évidemment sa place au sein du groupe de travail que j'envisage de mettre en place sur ce thème.

J'en viens maintenant aux principales questions qui vous ont finalement réunis, mesdames, messieurs les sénateurs, puisqu'elles sont apparues dans l'ensemble de vos interventions ; elles concernent notamment la situation d'Antenne 2.

Cependant, avant de répondre sur ce point très précis, je souhaite introduire, dans notre réflexion, quelques éléments optimistes sur la situation d'ensemble du secteur audiovisuel public.

Tout d'abord, s'agissant des raisons d'optimisme qui tiennent à l'évolution des moyens, je souligne que notre Gouvernement est le premier, non seulement à faire un effort quantitatif notable, mais également à prendre le parti d'un certain nombre de transformations structurelles qu'on n'avait que trop tardé à envisager : la rebudgétisation de R.F.I., l'amorce d'un remboursement des exonérations, le choix d'un rééquilibrage entre les ressources commerciales et les ressources publiques, avec, en perspective, comme le souhaitait M. Autain, la valorisation du financement public et la diminution notable du financement publicitaire.

Toutes ces orientations sont la marque d'une politique résolument nouvelle par rapport au passé, lointain et récent, de la politique gouvernementale en matière d'audiovisuel public. C'est là un premier élément d'optimisme.

Les autres éléments d'optimisme que j'ai pu noter en tant qu'observatrice obligée et, en même temps, enthousiaste des programmes de nos télévisions, résident tout de même dans un certain nombre d'innovations et de mouvements dans les programmes des chaînes publiques, qui prouvent, à mon

sens, que celles-ci n'attendent pas la rentrée de 1990 pour affronter, de façon offensive, résolue et, là aussi, optimiste leur situation au sein du paysage audiovisuel.

L'élaboration des plans d'entreprise et des contrats d'objectifs vous permettra de suivre réellement l'affectation des moyens nouveaux à l'amélioration des programmes. Toutefois, nous percevons, d'ores et déjà, des signes tout à fait tangibles de cette amélioration. Je citerai seulement quelques exemples.

Tout à l'heure, nous avons longuement entendu évoquer la situation de R.F.O. Certes, on constate un retard considérable des moyens par rapport aux missions de cette société, retard dû à l'abandon dans lequel a été laissée R.F.O. depuis de très nombreuses années.

Même au sein de R.F.O., un effort réel de redressement des moyens de cette société a été entrepris dès 1989, en particulier en matière d'investissement dans les équipements qui lui font encore cruellement défaut. A ce sujet, vous évoquiez, monsieur Millaud, notamment les manques flagrants en Polyésie.

Le plan d'équipement qui est à l'étude pour R.F.O. devra trouver, au cours des prochains exercices budgétaires, des réponses tangibles.

En outre, les moyens de fonctionnement de R.F.O. ont également été renforcés en matière de production locale. Là aussi, c'est un tournant pour l'amélioration des programmes de l'audiovisuel public.

Trop longtemps, les stations régionales de R.F.O. ont été de simples antennes de réception des programmes conçus par la société au plan central.

Nous souhaitons doter progressivement ces stations, d'une part, de moyens de production locale et, d'autre part, de l'encadrement nécessaire à la conception et à la réalisation de ces programmes.

Une part importante des crédits nouveaux permet, dès aujourd'hui, d'assurer la mise en œuvre de programmes de formation des personnels de ces stations. Il s'agit là, non pas d'une politique à court terme, mais bien d'investissement d'avenir pour cette société.

S'agissant de l'amélioration des programmes, dès son installation, la présidence commune d'Antenne 2 et de F.R. 3 a travaillé à une harmonisation, qui peut paraître très simple et limitée, des grilles de programmes de ces deux sociétés. Elle y est parvenue d'une façon très probante, au moins en ce qui concerne l'organisation de la soirée du vendredi.

La simple interversion de programmes de grande qualité, *Thalassa* et *Apostrophe*, dont les heures de diffusion étaient ancrées dans les habitudes depuis fort longtemps, a permis aux deux sociétés de valoriser leurs investissements. Au cours de cette soirée, leur taux d'audience a très sensiblement augmenté.

L'autre exemple de travail très complet et immédiat tendant à l'amélioration des programmes - j'ai été heureuse que M. Renar y fasse allusion - est la création du bureau Jules-Verne, à l'initiative conjointe du ministre de la recherche et de moi-même.

Ce bureau, qui est chargé à la fois d'accorder des labels et d'aider au financement d'émissions de qualité de nature scientifique, devrait permettre d'instaurer une collaboration tout à fait productive entre les chaînes de télévision et le monde scientifique qui est aujourd'hui cruellement ignoré par l'ensemble de l'audiovisuel public.

La programmation d'émissions entre deux heures et cinq heures sur une chaîne, quelle qu'elle soit, ne peut répondre à l'attente légitime des milieux scientifiques et à celle, tout aussi légitime, du public. Nous devons donc nous donner les moyens de programmer, à des heures d'écoute décente, des émissions de cette nature.

Ces exemples ne sont pas des projets. Il s'agit d'ores et déjà de réalisations tendant à améliorer les programmes.

Puisque nous parlons des grilles des chaînes, j'évoquerai la situation de la S.E.P.T., qui préoccupe également nombre d'entre vous.

Dans ce domaine, j'ai le plaisir de vous faire part de l'accord auquel ont abouti, voilà deux jours, la présidence et la direction générale de F.R. 3 et la présidence de la S.E.P.T. Cet accord permettra la diffusion régulière et hebdomadaire des programmes de la S.E.P.T. sur l'antenne de F.R. 3. Cette

diffusion en continu aura lieu le samedi à partir de quinze heures, avec une interruption pour la programmation du 19-20, qui est un rendez-vous majeur de cette chaîne.

Pour la première fois, non seulement en France mais en Europe, un programme culturel sera donc diffusé, en situation réelle de rencontre avec tous les publics. Ce programme, qui devra faire ses armes face à son public et apporter ses preuves, aura désormais droit de cité dans tous les foyers et sur la totalité du territoire grâce à la compréhension de la direction et du président de F.R. 3.

C'est une avancée considérable par rapport à ce qu'était le secteur public audiovisuel voilà seulement un an. Elle marque bien la différence entre un certain passé et la politique audiovisuelle publique d'aujourd'hui.

Vous avez également exprimé vos préoccupations sur le financement d'Antenne 2. Cette année, cette chaîne reçoit des moyens en progression réelle. Vous craignez pourtant que ces crédits ne soient en quelque sorte absorbés par le déficit très lourd que connaît cette entreprise.

Je voudrais ramener ce problème à ses justes proportions. A plusieurs reprises, vous avez cité le chiffre de 350 millions de francs. Or ce n'est pas le chiffre auquel nous devons nous attendre au terme de l'exercice 1989. En réalité, le déficit grevant la gestion de cette entreprise s'élèvera plutôt à 200 millions, voire 250 millions de francs.

Les 350 millions de francs représentent la somme de deux éléments de nature différente : d'une part, la perte effective pour l'exercice 1988, qui s'élève à 100 millions de francs, et, d'autre part, l'estimation faite par les dirigeants de la chaîne de la non-réalisation de l'objectif publicitaire, qui atteint 250 millions de francs.

Or la perte réelle d'exploitation à la fin de l'année 1989 ne résulte pas de l'addition pure et simple de ces deux chiffres. En effet, la gestion de l'entreprise se caractérise par un certain nombre d'autres mouvements, positifs ou négatifs, qui nous permettent de situer la perte réelle à un niveau inférieur.

J'ai apporté ces précisions pour donner son juste poids au problème du déficit d'Antenne 2 et non pour dissimuler la réalité de ce problème.

Vous avez souhaité que, dès l'exercice 1990, le Gouvernement apporte une réponse budgétaire. Comme il n'a pas été possible de dégager dans le collectif une mesure exceptionnelle pour Antenne 2, cette société devra faire face à ce problème dans sa gestion en 1990.

En tout état de cause, il faudra qu'Antenne 2 consacre une partie voire la totalité de son fonds de roulement à l'apurement de ce déficit. Il lui faudra également engager des moyens de trésorerie pour résorber les conséquences de ce déficit.

A plus long terme, selon moi, grâce au plan de relance de l'entreprise, au redressement de l'audience - je suis personnellement optimiste sur ce point, lorsque je regarde en toute objectivité un certain nombre d'initiatives d'ores et déjà prises par la direction de l'entreprise - et à une gestion clarifiée et assainie, Antenne 2 pourra faire face à ce déficit et revenir à l'équilibre.

Comme je l'avais dit voilà déjà quelques mois, lorsque nous évoquions l'ensemble des problèmes du secteur audiovisuel public, on ne peut attendre de l'Etat qu'il résorbe en un seul exercice et *a priori*, c'est-à-dire sans condition, un déficit qui est le résultat non du hasard mais d'un certain nombre d'erreurs de gestion, notamment, il faut bien le dire, d'une mise en concurrence des chaînes publiques que le Gouvernement n'a certes pas souhaité et qu'il est obligé aujourd'hui d'assumer comme l'une des données - une donnée regrettable - du paysage audiovisuel et du développement des chaînes publiques.

Nous estimons que, dans les exercices à venir, le Gouvernement devra accompagner l'effort d'Antenne 2 dans le redressement et la résorption de son déficit. Il est normal aussi d'attendre de l'entreprise un effort de formulation de son projet d'avenir. C'est d'ailleurs à partir de cet effort que les moyens d'apurement du déficit pourront être dégagés, progressivement et en collaboration avec l'entreprise.

Il n'aurait pas été sain - je pense que vous en conviendrez - d'apurer une fois de plus et *a priori* un déficit dont le volume n'est pas à même aujourd'hui de compromettre le rétablissement de l'entreprise.

Vous avez également évoqué une autre entreprise qui connaît des problèmes de gestion très sérieux et très préoccupants, la Société française de production.

M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles. M'autorisez-vous à vous interrompre, madame le ministre ?

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Certainement, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de Mme le ministre.

M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles. Je vous remercie beaucoup de votre courtoisie.

Je voudrais attirer votre attention, au moment où vous allez passer d'une chaîne à une autre, sur cette question capitale que vous a posée M. Gouteyron, non pas en son nom, mais au nom de la commission des affaires culturelles. C'est pourquoi je prends maintenant le relais.

Il s'agit moins de savoir le montant du déficit que de répondre à cette question extrêmement précise : les crédits supplémentaires que vous allez injecter serviront-ils à rénover des programmes, serviront-ils exclusivement à rendre la chaîne plus compétitive par ses programmes ? Ne peut-on pas craindre, faute de précision, faute d'engagement, qu'ils ne servent, soit à résorber le déficit pour une part, soit même à répondre aux nécessités nouvelles qui résulteraient des frais financiers consécutifs à l'endettement ?

Voilà, de l'avis de la commission des affaires culturelles dans sa très grande majorité, sinon dans son unanimité, ce qui constitue le cœur du problème.

M. le président. Veuillez poursuivre, madame le ministre.

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Comme je l'ai déjà dit, aucune mesure exceptionnelle n'est prévue dans le collectif ou dans le projet de budget pour 1990 pour résorber ce déficit.

En revanche, comme le Gouvernement et M. Guillaume s'y sont engagés, les moyens nouveaux dont sont dotées tant Antenne 2 que F.R.3 et l'ensemble des chaînes iront, à concurrence à peu près des deux tiers, à l'amélioration des programmes. Ces moyens ne doivent pas être détournés vers l'apurement du déficit.

C'est pourquoi j'ai indiqué précédemment que le très réel problème de gestion posé par l'existence de ce déficit cumulé, que nous évaluons à environ 250 millions de francs, devra être assumé par l'entreprise à partir de la gestion de ses moyens de trésorerie et de prélèvements de fonds de roulement et non par une ponction sur les dotations nouvelles.

Monsieur Schumann, j'espère avoir répondu précisément à votre interrogation.

J'en viens donc à la Société française de production. Je souhaite faire avec vous le point sur la situation de cette société.

Les pertes d'exploitation cumulées de la S.F.P. devraient s'élever à quelque 718 millions de francs à la fin de l'année 1989. Cette somme est considérable et, dans l'ensemble du secteur public audiovisuel, la S.F.P. est à l'évidence la société qui se trouve dans la situation la plus difficile.

Ces pertes ont déjà donné lieu à des avances de l'Etat, pour 32 millions de francs, et des sociétés Antenne 2 et F.R. 3 pour 145 millions de francs en fin d'année grâce, en réalité, à des versements d'excédents de publicité. Au total, sur ces 718 millions de francs, ce sont donc 469 millions de francs, pour lesquels une solution est, d'ores et déjà, trouvée.

Le plan d'entreprise de la S.F.P. est actuellement présenté aux pouvoirs publics. Tant le ministre de la culture et de la communication que le ministre de l'économie et des finances et le ministre chargé du budget l'avaient demandé dès la fin de 1988 et de nouveau en juillet 1989. Au mois de décembre, il sera soumis à l'étude et à l'arbitrage de M. le Premier ministre.

En réalité, ce plan de redressement a tardé. Mais il faut comprendre qu'une société, qui est très profondément traumatisée par la modification brutale du paysage audiovisuel depuis 1986, ait eu besoin d'un temps d'étude et de réflexion important pour élaborer ce plan d'entreprise.

Ce plan existe aujourd'hui. Il est notamment assorti d'un plan de préretraite, qui a été conçu bien évidemment avec les représentants du personnel. Il prévoit un retour à l'équilibre financier en 1992 et doit permettre un redémarrage réel de l'entreprise.

C'est au vu de ce plan, qui est actuellement présenté par le nouveau président de la S.F.P., M. Hoss, que l'Etat déterminera sa position. Soyez assurés qu'il remplira son devoir d'actionnaire, de façon que ce plan soit effectivement mis en œuvre.

Vous avez également évoqué le problème posé par la réglementation. Bien que ce sujet important ne fasse pas vraiment partie de la discussion budgétaire, je ne souhaite pas l'esquiver. Je vous remercie d'ailleurs de l'avoir évoqué, car il a été au cœur de nombreux débats depuis ces derniers mois, et il l'est encore.

Je rappelle dans quel état d'esprit le Gouvernement est intervenu ces derniers mois.

Tout d'abord, le Gouvernement partage votre souci de fixer enfin à l'ensemble des opérateurs de l'audiovisuel, publics et privés, un cadre de travail, un cadre de prospective qui soit clair et durable.

Si le Gouvernement a apporté des ajouts aux réglementations précédentes, c'est parce qu'en matière de télévision il est apparu à l'évidence - les débats de l'été et de l'hiver 1988 l'ont démontré - que la réglementation en vigueur n'était pas respectée et ne permettait pas d'atteindre les objectifs qui avaient été clairement définis par le législateur dès l'établissement de la loi de 1986.

La réglementation nouvelle élaborée par le Gouvernement est en cours d'examen, notamment devant le Conseil d'Etat ; elle n'a pas d'autre objet que de réaliser les objectifs sur lesquels un très large consensus semblait se dégager.

En ce qui concerne la diffusion, il convient que les efforts de l'ensemble des opérateurs en matière d'amélioration de la qualité des programmes portent spécifiquement sur la présence à l'antenne d'œuvres d'origine européenne et française, ces efforts devant être ressentis par le public aux heures que nous appelons, par commodité, de grande écoute.

Voilà nos objectifs précis. Il n'y a là rien de nouveau par rapport aux orientations de la loi de 1986 comme par rapport aux préoccupations que vous exprimiez vous-même voilà un an ; il s'agit seulement d'un effort de concrétisation et de mise en œuvre d'un certain nombre d'engagements pris par l'ensemble des partenaires concernés, opérateurs, d'une part, et pouvoirs publics, d'autre part.

Une fois posées ces réglementations, il est clair que le Gouvernement ne souhaite plus modifier ce cadre afin de donner à chacun le temps d'atteindre et de respecter ces objectifs.

De ce point de vue, ces textes sont réalistes. En effet, en matière de quotas, un délai supplémentaire de deux ans est donné aux opérateurs pour la mise en œuvre de la notion « d'heures de grande écoute ».

Ce temps est également nécessaire à la réalisation des objectifs en matière d'investissements dans la production de programmes.

Avec le temps, nous aurons tous les moyens de peser véritablement la volonté des opérateurs de concourir à la mise en place d'un paysage audiovisuel qui soit digne de la tradition culturelle et éducative de notre pays et de ses ambitions face à l'ouverture d'un grand marché européen.

Nous souhaitons que l'audiovisuel dans son ensemble affirme dans ce grand marché ses ambitions spécifiques, son attachement à un certain nombre de valeurs qui expriment non seulement les identités multiples de notre pays mais aussi sa capacité de création.

Cela permettra, je le crois très sincèrement, d'offrir aux téléspectateurs non seulement français mais aussi européens une diversité de programmes qui ne se résume pas en matière de variétés à choisir entre une loterie, un jeu de hasard et une fiction américaine.

Je sais à quel point, dans cette assemblée, vous êtes nombreux à être attachés à la qualité culturelle et éducative de l'ensemble des médias. Or, c'est seulement au prix des ambitions qui ont été formulées ici et que traduisent les nouveaux éléments de réglementation que nous pourrions voir la traduction concrète à l'antenne de l'ensemble de nos discours et de nos objectifs.

Vous avez également évoqué la situation du satellite. Sur ce point aussi, je voudrais apporter quelques éléments d'optimisme par rapport à un certain nombre d'informations et de craintes qui ont pu, à juste titre, être émises par plusieurs d'entre vous.

En ce qui concerne le satellite, aujourd'hui, le problème technique, c'est-à-dire la panne du canal, est en voie d'être réglé : T.D.F., qui est chargé de ce dossier, étudie les solutions de rechange avec les principaux opérateurs concernés, notamment avec celui qui est le plus directement lésé par la panne d'un canal de TDF 1. Or, je puis vous l'affirmer aujourd'hui, d'ores et déjà, deux solutions de rechange sont envisageables et, très prochainement, les opérateurs concernés choisiront celle qui devra être mise en œuvre.

Je citerai un autre élément d'optimisme : le programme de TDF 2 se déroule tout à fait normalement. Au cours du premier trimestre de 1990, nous pourrions assister - avec, je le souhaite, autant de bonheur que pour TDF 1 - au lancement de TDF 2.

S'agissant de la gestion des programmes sur le satellite, sous la houlette du Conseil supérieur de l'audiovisuel, les opérateurs concernés, publics et privés, travaillent actuellement à la mise en commun des moyens de réception et de commercialisation de leurs programmes. Les négociations avancent, sans que cela fasse trop de bruit, mais de façon tout à fait positive, je puis vous l'assurer.

Je précise, en outre, que tout ce qui est fait aujourd'hui dans l'hexagone, non seulement pour renforcer l'initiative publique en matière d'audiovisuel, mais aussi pour accompagner les initiatives privées dans ce domaine, doit servir, en fin de compte, l'ouverture de la France dans le marché européen et le rayonnement de l'action audiovisuelle française au plan européen et même mondial.

Vous m'avez demandé où en était le projet de création du conseil de l'audiovisuel extérieur de la France. Le 12 décembre prochain, le Premier ministre réunira ce conseil pour la première fois. Il s'agit - je tiens à apporter cette précision au Sénat - d'un organisme de coordination forte entre les différents ministères qui sont concernés aujourd'hui par l'action audiovisuelle extérieure de la France.

Ce conseil ne peut pas être comparé au Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il n'a pas la même vocation. C'est un lieu interne au fonctionnement gouvernemental, un lieu de coordination interministérielle et non de consultation ou de conseil extérieur auprès du Gouvernement.

Il devra examiner notamment le rôle à assigner à la Sofirad dans l'ensemble du dispositif de l'action extérieure de la France. Bien d'autres problèmes relatifs à cette action extérieure que vous évoquée ce soir devront être traités par le conseil, dès le 12 décembre, et lors de ses réunions suivantes.

Cet inventaire, sans doute trop bref, laisse peut-être sans réponse certains des nombreux problèmes que vous avez soulevés. Mais, je le rappelle, je suis à la disposition des parlementaires pour leur apporter des précisions sur toutes les questions qui leur sembleraient ne pas avoir été traitées.

Je voudrais, pour terminer, répéter que, pour ma part, avec le Gouvernement, je regarde aujourd'hui l'ensemble du paysage audiovisuel français, l'audiovisuel public en particulier, avec beaucoup plus d'optimisme que voilà quelques mois.

Si je peux le faire, c'est à la fois parce que l'ensemble des institutions concernées par l'avenir de l'audiovisuel public sont en place aujourd'hui, parce qu'elles assument pleinement leurs responsabilités, parce que des moyens financiers importants ont été dégagés, comme vous l'avez vous-même constaté, et parce que des équipes nouvelles et vraiment résolues à jouer, dans ce paysage audiovisuel, la carte du développement de l'audiovisuel sont en place et sont prêtes à travailler.

Au moment de conclure, je demanderai à la Haute Assemblée de partager aujourd'hui, avec les équipes professionnelles en place et le Gouvernement, avec M. Jack Lang et moi-même, cet indispensable optimisme à un moment qui, comme le soulignait M. Cluzel, est un tournant décisif. Je crois qu'il n'y a jamais de dernier rendez-vous pour un dossier. A l'évidence, ce tournant est décisif.

Pour reprendre le propos de M. Cluzel selon lequel « l'espoir est faible, mais il existe », je dirai que, pour nous, l'espoir est grand aujourd'hui, si je fais l'inventaire de toutes les chances nouvelles dont est doté le secteur audiovisuel public.

Toutes les entreprises ont besoin de la confiance non seulement du Gouvernement, mais aussi de la représentation nationale.

Le vote que vous allez exprimer sur ce projet de budget sera, je n'en doute pas, un élément très important de la mobilisation, de la motivation des équipes professionnelles dans ces entreprises.

Je vous remercie par avance de ce que vous exprimerez à travers ce vote pour soutenir l'action qui n'est certes qu'entamée par notre Gouvernement, mais qu'il est très résolu à poursuivre. (*Applaudissements sur les travées socialistes.* - *M. le rapporteur spécial applaudit également.*)

M. le président. Je vous rappelle, d'une part, que les crédits concernant la communication inscrits à la ligne « Culture et communication » seront mis aux voix, à la suite de l'examen des crédits de la culture, le vendredi 8 décembre 1989.

Je vous rappelle, d'autre part, que nous allons examiner les crédits relatifs à l'information et au Conseil supérieur de l'audiovisuel qui figurent à la ligne « Services généraux du Premier ministre ». Ces crédits seront mis aux voix, avec les crédits des services généraux du Premier ministre, également le vendredi 8 décembre 1989.

ÉTAT B.

CULTURE ET COMMUNICATION

M. le président. « Titre III : 262 131 435 francs. »

La parole est à M. Hoeffel.

M. Daniel Hoeffel. Mon intervention concerne l'avenir de Radio France Alsace. Sa situation géographique et son environnement particulier imposent à cet organisme une triple mission : être une station de radio régionale, affirmer sa dimension européenne à Strasbourg grâce à des émissions spécifiques et poursuivre ses émissions en alsacien et en allemand, ce qui paraît naturel dans notre région frontalière, et non pas anachronique comme ont cru devoir l'affirmer certaines instructions.

A cet effet, Radio France Alsace doit disposer des moyens nécessaires. Le renforcement des moyens des émissions européennes ne sauraient se faire, dans ces conditions, au détriment des autres émissions.

Nous vous remercions, madame le ministre, de votre compréhension et nous espérons que Radio France voudra bien intégrer ces données dans la définition d'une vision européenne de ses orientations.

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

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis. Nous voici donc au terme de ce débat dont nous attendions beaucoup. Vous le saviez, madame le ministre. Nous attendions, en particulier, que vos explications dissipent un certain nombre de nos craintes, dont la plus lourde d'entre elles concerne Antenne 2. Vous l'avez bien compris et, d'ailleurs, votre réponse en témoigne. Or, à ce point du débat, je ne peux pas dire que vous ayez apaisé nos craintes.

J'ai écouté, aussi attentivement que possible, vos propos. Le déficit cumulé d'Antenne 2, avez-vous dit, ne serait sans doute par celui que les uns et les autres nous avions cités et il serait de l'ordre de 250 millions de francs au lieu de 350 millions de francs. Je suppose qu'il y a encore une petite incertitude. Je reconnais, comme vous, que l'on ne peut pas additionner les 100 millions de francs, qui sont un constat, et les 250 millions de francs, qui sont une moins-value dans les rentrées publicitaires. Un certain nombre de mesures peuvent venir corriger à la baisse ces 250 millions de francs.

Cependant, cette atténuation ne règle pas le problème. J'ai bien du mal à considérer que les engagements pris par le Gouvernement soient suffisants. M. Jean Cluzel a eu le souci de demander des engagements précis tant au Gouvernement qu'aux responsables des chaînes. Je voudrais qu'il soit bien entendu, madame le ministre, que nous ne mettons en cause, que nous ne suspectons, si peu que ce soit, ni la capacité, ni la volonté des responsables des chaînes de corriger une situation sérieusement compromise.

Notre préoccupation est exactement inverse ; notre attitude est tout à fait différente. Nous ne voulons pas qu'ils prennent un dossier dans des conditions telles que leur action serait forcément vouée à l'échec ou, du moins, qu'elle n'obtiendrait pas les résultats qu'on peut en attendre.

J'ai regardé très attentivement les documents que M. le rapporteur spécial de la commission des finances a joints à son rapport. Ils contiennent les engagements sur lesquels nous avons à fonder maintenant notre décision. Je n'en prendrai qu'un - celui qui me paraît être le plus clair - c'est l'engagement signé par le directeur général de la chaîne dont le sort nous préoccupe : Antenne 2.

M. Jean-Michel Gaillard rappelle, dans la lettre publiée par M. le rapporteur spécial de la commission des finances, ce que seront en effet les sommes consacrées normalement aux programmes. Il termine ainsi son énumération : « 132,1 millions de francs pour les programmes de l'antenne. »

J'en viens immédiatement à la fin de cette lettre : « Il va de soi que ces objectifs de dépenses sont conditionnés par la réalisation effective des prévisions de recettes telles qu'elles sont décrites dans le projet de loi de finances et notamment de publicité. Cette réalisation suppose bien entendu que la société retrouve effectivement la maîtrise de la politique commerciale de sa régie publicitaire. »

Voici le paragraphe sur lequel je veux insister : « En outre, la réalisation de ces objectifs de dépenses » - il s'agit des dépenses pour les programmes, ce qui nous préoccupe - « est liée à la résorption du déficit cumulé de 1988 et de 1989 par un apport de ressources complémentaires à l'occasion de la loi de finances rectificative de 1989. »

Madame le ministre, vous nous avez dit - nous vous suivons jusqu'à un certain point - qu'on ne pouvait pas demander au Gouvernement de « boucher un trou » sans regarder ce qui va se passer. Il appartient aux responsables des chaînes de prendre un certain nombre de dispositions, de trouver des solutions en gérant leurs moyens de trésorerie, en faisant appel aux fonds de roulement pour compenser ou alléger le déficit.

Je ne doute pas qu'un certain nombre de moyens et de dispositions doivent être trouvés ou pris à l'intérieur de la chaîne. Mais je suis tout de même obligé de me référer - puisque le document a été publié - à ce qu'écrit le responsable de cette chaîne.

Je reprends donc ma lecture : « A défaut » - c'est-à-dire si nous n'avons pas un apport de ressources complémentaires à l'occasion de la loi de finances rectificative - « une partie du supplément de ressources prévu pour 1990 devra être affectée aux frais financiers qu'occasionnerait la charge d'une trésorerie négative au cours de l'exercice 1990. »

On n'en sort pas ! Les chiffres sont les chiffres. Je sais bien que les responsables d'une entreprise en difficulté doivent adopter des mesures et prendre en main la situation. Mais on sait aussi que, parfois, les situations sont si obérées qu'il faut un apport de moyens nouveaux. Vous le faites, c'est vrai, mais il existe une certaine contradiction à affirmer que ces moyens nouveaux seront consacrés aux programmes pour les deux tiers - ce que nous souhaitons, c'est même la condition de notre vote - et, en même temps, que vous ne pouvez garantir actuellement la manière dont sera résorbé ce déficit. Vous ne le dites pas expressément, mais c'est ce qu'on peut déduire de vos propos.

Madame le ministre, cela ne conduit pas à un vote positif en ce qui me concerne. Nous sommes d'ailleurs embarrassés ! M. le président, l'a rappelé tout à l'heure, les crédits de la communication sont inclus soit dans le budget de la culture, soit dans celui des services du Premier ministre. A ce titre, et dans ces conditions, nous n'avons pas à nous prononcer ce soir, ces crédits étant, si j'ai bien compris, difficilement « isolables ».

En revanche, nous avons à voter sur l'article 53, qui, dans sa ligne 49, fixe le montant de la redevance et, dans sa ligne 50, en détermine la répartition. Le vote que nous allons émettre, pour ce qui me concerne du moins - je pense répondre à la préoccupation de la commission des affaires culturelles - prend en compte la crainte que nous avons exprimée, les uns et les autres, et qui, au moment où le débat se termine, ne peut être complètement levée.

Madame le ministre, il faudra vraiment faire quelque chose de plus. Je vous demande donc d'interpréter le vote que je vais émettre comme l'expression d'une volonté de faire en sorte que les responsables de cette chaîne disposent enfin des moyens qui leur permettront de redresser la situation et qu'ils soient capables, à partir de là, de prendre leurs dispositions, à l'intérieur de l'outil dont ils ont à se servir et qu'ils ont à promouvoir, pour assurer le succès de cette grande chaîne à laquelle les Français sont attachés.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

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

M. Gérard Delfau. Le cas de Radio-France Alsace, évoqué par M. Hoeffel, me conduit, en cette fin de débat, madame le ministre, à vous faire part d'une inquiétude.

Il ne faudrait pas que les directives qui visent cette radio locale signifient un début de banalisation des radios décentralisées et, d'une certaine façon, leur alignement, à terme, sur les réseaux et les radios privées commerciales.

Je l'ai dit précédemment, l'extension des radios locales de Radio-France ne saurait se faire au détriment du service de proximité. C'est un point sur lequel nous serons très attentifs.

Madame le ministre, je vous remercie vivement pour l'ensemble des réponses que vous nous avez apportées dans ce débat.

M'en tenant au secteur radiophonique, je vous remercie également de l'appui total que vous apportez à Radio-France et au service public, du début d'engagement pris pour l'accélération de la mise en place des C.T.R. et de la décision de créer un groupe de travail, qui est nécessaire, sur le financement des radios associatives.

Comme mon groupe, j'estime que tous ces engagements sont positifs. L'intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel en cette matière est également positive. Cela nous donne de l'espoir, madame le ministre, même si, comme nous l'avons dit, le temps presse.

M. le président. Le vote sur les crédits figurant au titre III est réservé.

« Titre IV : 145 193 180 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre IV est réservé.

ÉTAT C

CULTURE ET COMMUNICATION

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 1 519 230 000 francs.

« Crédits de paiement : 469 561 000 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre V est réservé.

« Titre VI. - Autorisations de programme : 2 065 466 000 francs.

« Crédits de paiement : 692 225 000 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre VI est réservé.

ÉTAT B

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - Services généraux

M. le président. « Titre III : 452 616 344 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre III est réservé.

« Titre IV : 363 756 954 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre IV est réservé.

ÉTAT C

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - Services généraux

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 16 800 000 francs.

« Crédits de paiement : 10 600 000 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre V est réservé.

« Titre VI. - Autorisations de programme : 8 600 000 francs.

« Crédits de paiement : 8 600 000 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre VI est réservé.

Nous allons maintenant examiner les lignes 49 et 50 de l'Etat E annexé à l'article 53, puis l'article 57.

Ligne 49 de l'état E
M. le président. J'appelle la ligne 49 de l'état E concernant la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision :

É T A T E

(Article 99 du projet de loi)

Tableau des taxes parafiscales dont la perception est autorisée en 1990

(Taxes soumises à la loi n° 53-633 du 25 juillet 1953 et au décret n° 80-854 du 30 octobre 1980)

LIGNES		NATURE DE LA TAXE	ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES ou objet	TAUX ET ASSIETTE	TEXTES LÉGISLATIFS	PRODUIT pour l'année 1988 ou la campagne 1988-1989 (En francs)	ÉVALUATION pour l'année 1990 ou la campagne 1989-1990 (En francs)
Nomen- clature 1989	Nomen- clature 1990						
50	49	Redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision.	Compte spécial du Trésor ins- titué par l'article 33 de la loi de finances pour 1975.			7 514 000 000	7 933 500 000
<p>B. - TAXES PERÇUES DANS UN INTÉRÊT SOCIAL PROMOTION CULTURELLE ET LOISIRS Culture et communication</p> <p>Redevance perçue annuellement : - 355 F pour les appareils récepteurs « noir et blanc » ; - 552 F pour les appareils récepteurs « couleur ».</p> <p>Ces taux sont affectés de coefficients pour la détermination des redevances annuelles dues pour les appareils ins- tallés dans les débits de boissons ou dans les salles d'audition ou de spec- tacle dont l'entrée est payante.</p> <p>Décret n° 88-1210 du 31 décembre 1988.</p>							

La parole est à M. Hœffel.

M. Daniel Hœffel. Le groupe de l'union centriste suivra les propositions formulées par M. le rapporteur de la commission des finances. En effet, celle-ci a pris en compte l'effort prévu pour 1990 en faveur de l'audiovisuel public, tout en décidant de n'en recommander l'adoption qu'à deux conditions : un engagement ferme des parties concernées sur l'utilisation de ces crédits et un contrôle régulier de ces engagements.

La première de ces conditions est correctement remplie. Nous en avons les preuves dans le rapport écrit de la commission des finances.

Quant à la seconde condition, nous faisons confiance à nos collègues de la commission des finances pour qu'elle le soit et pour qu'un compte rendu régulier soit présenté au Sénat.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix la ligne 49 de l'état E.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe de l'union centriste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

(Le scrutin est clos.)

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 64 :

Nombre des votants	229
Nombre des suffrages exprimés	229
Majorité absolue des suffrages exprimés	115

Pour l'adoption	211
-----------------------	-----

Contre	18
--------------	----

Le Sénat a adopté.

Ligne 50 de l'état E

M. le président. J'appelle la ligne 50 de l'état E concernant la taxe sur la publicité radiodiffusée et télévisée :

É T A T E
(Article 99 du projet de loi)

Tableau des taxes parafiscales dont la perception est autorisée en 1990
(Taxes soumises à la loi n° 53-633 du 25 juillet 1953 et au décret n° 80-854 du 30 octobre 1980)

LIGNES		NATURE DE LA TAXE	ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES ou objet	TAUX ET ASSIETTE	TEXTES LÉGISLATIFS	PRODUIT pour l'année 1989 ou la campagne 1988-1989 (En francs)	ÉVALUATION pour l'année 1990 ou la campagne 1989-1990 (En francs)
Nomen- clature 1989	Nomen- clature 1990						
51	50	Taxe sur la publicité radiodif- fusée et télévisée.	Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale.	Taxe assise sur le produit des activités des régies publicitaires.	Décret n° 87-826 du 9 octobre 1987. Arrêté du 9 octobre 1987.	49 000 000	52 500 000

B. - TAXES PERÇUES DANS UN INTÉRÊT SOCIAL

PROMOTION CULTURELLE ET LOISIRS

Culture et communication

Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix la ligne 50 de l'état E.
(La ligne 50 de l'état E est adoptée.)

M. le président. Le vote sur l'ensemble de l'article 53 est réservé.

Article 57

M. le président. « Art. 57. - Est approuvée, pour l'exercice 1990, la répartition suivante du produit estimé, hors taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe dénommée redevance pour droit d'usage, affectée aux organismes du secteur public de la communication audiovisuelle :

	En millions de francs
« Télédiffusion de France.....	27,7
« Institut national de l'audiovisuel.....	130,9
« Antenne 2.....	1 323,6
« France-Régions 3.....	2 697,4
« Société nationale de radiodiffusion et de télévision d'outre-mer.....	711,3
« Radio France.....	1 867,2
« Radio France internationale.....	198,1
« Société européenne de programmes de télévision.....	337,5
« Total.....	7 293,7

« Est approuvé, pour l'exercice 1990, le produit attendu des recettes provenant de la publicité de marques et de la publicité collective des sociétés du secteur public de l'audiovisuel, pour un montant total de 2 364 millions de francs hors taxes. »

Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 57.
(L'article 57 est adopté.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances relatives à la communication.

Monsieur le rapporteur spécial, il est deux heures quarante. La commission des finances souhaite-t-elle que le Sénat siège demain matin, de onze heures quarante-cinq à treize heures, pour commencer l'examen des crédits du ministère de la jeunesse et des sports, ou qu'il ne siège qu'à quinze heures, quitte à reporter l'examen de ce projet de budget à samedi prochain ?

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial. En accord avec le Gouvernement, la commission des finances souhaite, fût-ce pour une heure et quart, que le Sénat commence dès onze heures quarante-cinq l'examen du budget du ministère de la jeunesse et des sports, afin de le terminer au début de l'après-midi et d'examiner, ensuite, les crédits relatifs au ministère de la défense.

M. le président. Il en est ainsi décidé.

5

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Marcel Daunay, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

Le rapport sera imprimé sous le numéro n° 93 et distribué.

J'ai reçu de Mme Nelly Rodi, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection de la santé de la famille et de l'enfance et adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 94 et distribué.

6

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 6 novembre 1989, à onze heures quarante-cinq, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1990, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (nos 58 et 59, 1989-1990).

M. Roger Chinaud, 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 :

Education nationale, jeunesse et sports :

M. Paul Caron, rapporteur spécial (rapport n° 59, annexe n° 13) ; M. François Lesein, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (avis n° 60, tome IX).

Défense et articles 38 et 39 :

1° Rapports spéciaux :

Exposé d'ensemble, dépenses en capital : M. René Monory (rapport n° 59, annexe n° 45) ;

Dépenses ordinaires : M. François Trucy (rapport n° 59, annexe n° 46).

2° Rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

Section commune : M. Xavier de Villepin (avis n° 62, tome IV) ;

Section gendarmerie : M. Michel Alloncle (avis n° 62, tome V) ;

Section forces terrestres : M. Philippe de Gaulle (avis n° 62, tome VI) ;

Section air : M. Albert Voilquin (avis n° 62, tome VII) ;

Section marine : M. Max Lejeune (avis n° 62, tome VIII).

Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1990

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 1990 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1990.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1990 est fixé à aujourd'hui mercredi 6 décembre 1989, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 6 novembre 1989, à deux heures quarante.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND

CONTESTATIONS D'OPÉRATIONS ÉLECTORALES

*Communication au Sénat
de décisions du Conseil constitutionnel*

**Décision n° 89-1131/1132, 5 décembre 1989
(Sénat, Gers)**

Le Conseil constitutionnel,

1° Vu la requête n° 89-1131 présentée par M. Yves Rispat, demeurant à Capdenac, Aveyron, enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 2 octobre 1989 et tendant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé le 24 septembre 1989 dans le département du Gers pour la désignation de deux sénateurs ;

Vu les observations en défense présentées par MM. Robert Castaing et Aubert Garcia, sénateurs, enregistrées comme ci-dessus les 11 et 31 octobre 1989 ;

Vu les mémoires en réplique présentés par M. Yves Rispat, enregistrés comme ci-dessus les 23 octobre et 13 novembre 1989 ;

Vu les observations présentées par le ministre de l'intérieur et la réponse à ces observations présentée par M. Yves Rispat, enregistrées comme ci-dessus les 31 octobre et 13 novembre 1989 ;

2° Vu la requête n° 89-1132, présentée par M. Max Laborie, demeurant à Cologne, Gers, enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 2 octobre 1989 et tendant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé le 24 septembre 1989 dans le département du Gers pour la désignation de deux sénateurs ;

Vu les observations en défense présentées par MM. Robert Castaing et Aubert Garcia, sénateurs, enregistrées comme ci-dessus les 11 et 31 octobre 1989 ;

Vu le mémoire en réplique présenté par M. Max Laborie, enregistré comme ci-dessus le 23 octobre 1989 ;

Vu les observations présentées par le ministre de l'intérieur, enregistrées comme ci-dessus le 31 octobre 1989 ;

Vu l'article 59 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code électoral ;

Vu le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les deux requêtes susvisées portent sur les mêmes opérations électorales ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'il soit statué par une même décision ;

Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que le retard de quarante-cinq minutes environ apporté à l'ouverture du premier tour de scrutin ait eu, en l'espèce, pour effet d'empêcher certains électeurs de participer au vote ; que d'ailleurs 750 des électeurs sur 753 inscrits ont pris part au scrutin ; qu'ainsi, cette circonstance n'a pu avoir d'incidence sur les résultats de l'élection ; que si, lors de ce premier tour, des électeurs en nombre limité n'ont pas utilisé l'isoloir, cette irrégularité, qui n'a pas fait l'objet d'observations au procès-verbal, n'a pas été commise sous l'effet de pressions ni de la contrainte et n'a pas, dans les circonstances de l'affaire, altéré la sincérité du scrutin ; qu'enfin les griefs tirés, d'une part, de la présence dans la salle de vote de personnes non autorisées et, d'autre part, de ce que certains électeurs auraient voté pour le second tour avant la proclamation des résultats du premier tour ne sont assortis d'aucune précision et doivent dès lors être écartés ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Max Laborie et M. Yves Rispat ne sont pas fondés à demander l'annulation des élections sénatoriales qui se sont déroulées le 24 septembre 1989 dans le département du Gers,

Décide :

Art. 1^{er}. - Les requêtes de M. Max Laborie et de M. Yves Rispat sont rejetées.

Art. 2. - La présente décision sera notifiée au Sénat et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 décembre 1989, où siégeaient MM. Robert Badinter, président, Daniel Mayer, Léon Jozeau-Marigné, Robert Fabre, Francis Mollet-Viéville, Jacques Latscha, Maurice Faure, Jean Cabannes, Jacques Robert.

*Le président,
ROBERT BADINTER*

**Décision n° 89-1133/1136, 5 décembre 1989
(Sénat, Gironde)**

Le Conseil constitutionnel,

1° Vu la requête n° 89-1133 présentée par M. Jean-Pierre Lacroix, demeurant à Cadillac, Gironde, enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 5 octobre 1989 et tendant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé le 24 septembre 1989 dans le département de la Gironde pour la désignation de cinq sénateurs ;

Vu les observations en défense présentées par MM. Philippe Madrelle, Marc Bœuf et Bernard Dussaut, sénateurs, enregistrées comme ci-dessus le 9 novembre 1989 ;

Vu les observations présentées par le ministre de l'intérieur et la réponse à ces observations présentée par M. Jean-Pierre Lacroix, enregistrées comme ci-dessus les 31 octobre et 10 novembre 1989 ;

2° Vu la requête n° 89-1136, présentée par M. Jean-Pierre Rocher, agissant en qualité de président de l'Association des licenciés sans procédures de la régie départementale des passages d'eau de la Gironde dont le siège social est à Vensac, Gironde, déposée à la préfecture de ce département le 1^{er} octobre 1989, enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 6 octobre 1989 et tendant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé le 24 septembre 1989 dans le département de la Gironde pour la désignation de cinq sénateurs ;

Vu les observations en défense présentées par MM. Philippe Madrelle, Marc Bœuf et Bernard Dussaut, sénateurs, et les réponses à ces observations enregistrées comme ci-dessus les 9 et 13 novembre 1989 ;

Vu les observations présentées par le ministre de l'intérieur et les réponses à ces observations présentées par le président de l'Association des licenciés sans procédures de la régie départementale des passages d'eau de la Gironde, enregistrées comme ci-dessus les 31 octobre et 8 novembre 1989 ;

Vu les autres pièces produites et jointes aux dossiers ;

Vu l'article 59 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code électoral ;

Vu le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre les mêmes opérations électorales ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'il soit statué par une seule décision ;

Sur la requête n° 89-1136 :

Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 33 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Le droit de contester une élection appartient à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature » ; que ces dispositions font obstacle à ce que puisse être admise une contestation présentée par un parti politique ou un groupement, ou en son nom ; qu'il en va ainsi alors même que la personne qui agit au nom du parti ou du groupement serait soit inscrite sur les listes électorales soit candidate dans la circonscription où a eu lieu l'élection contestée ; que, dans ces conditions, la requête présentée par M. Rocher, agissant au nom et pour le compte de l'Association des licenciés sans procédures de la régie départementale des passages d'eau de la Gironde, est irrecevable ;

Sur la requête n° 89-1133 :

Considérant que la diffusion, par le conseil général de la Gironde, quelques jours avant le scrutin, d'un numéro spécial de sa *Lettre aux élus* consacré à une revue de presse comportant l'ensemble des articles de la presse nationale et régionale relatifs aux élections sénatoriales en Gironde, qui ne présente aucun caractère tendancieux ni polémique, ainsi que l'organisa-

tion, par ce même conseil général, d'un buffet froid à l'issue du scrutin et l'envoi par son président, qui était candidat, d'une note aux grands électeurs leur en précisant les modalités d'accès ont été, en l'espèce, sans influence sur la sincérité du scrutin ; qu'il suit de là que la requête de M. Lacroix n'est en tout état de cause pas susceptible d'être accueillie,

Décide :

Art. 1^{er}. - Les requêtes susvisées de M. Jean-Pierre Lacroix et de M. Jean-Pierre Rocher sont rejetées.

Art. 2. - La présente décision sera notifiée au Sénat et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 décembre 1989, où siégeaient MM. Robert Badinter, président, Daniel Mayer, Léon Jozeau-Marigné, Robert Fabre, Francis Mollet-Vieville, Jacques Latscha, Maurice Faure, Jean Cabannes, Jacques Robert.

Le président,
ROBERT BADINTER

**Décision n° 89-1134, 5 décembre 1989
(Sénat, Cher)**

Le Conseil constitutionnel,

Vu la requête n° 89-1134 présentée par M. Jean-François Durantin, demeurant à Henrichemont, Cher, enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 4 octobre 1989 et tendant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé le 24 septembre 1989 dans le département du Cher pour la désignation de deux sénateurs ;

Vu les observations en défense présentées par MM. Jacques Genton et Serge Vinçon, sénateurs, enregistrées comme ci-dessus les 17 et 19 octobre 1989 ;

Vu le mémoire en réplique présenté par M. Jean-François Durantin, enregistré comme ci-dessus le 26 octobre 1989 ;

Vu les observations présentées par le ministre de l'intérieur et la réponse à ces observations, présentée par M. Serge Vinçon, enregistrées comme ci-dessus les 7 et 10 novembre 1989 ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu l'article 59 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code électoral ;

Vu le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que M. Durantin soutient qu'il n'a trouvé ni colistier ni remplaçant ; qu'il a finalement renoncé à être candidat ; que cette renonciation n'est pas, en l'absence de manœuvre, de nature à vicier l'élection de MM. Genton et Vinçon,

Décide :

Art. 1^{er}. - La requête susvisée de M. Jean-François Durantin est rejetée.

Art. 2. - La présente décision sera notifiée au Sénat et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 décembre 1989, où siégeaient MM. Robert Badinter, président, Daniel Mayer, Léon Jozeau-Marigné, Robert Fabre, Francis Mollet-Vieville, Jacques Latscha, Maurice Faure, Jean Cabannes, Jacques Robert.

Le président,
ROBERT BADINTER

**Décision n° 89-1135, 5 décembre 1989
(Sénat, Allier)**

Le Conseil constitutionnel,

Vu la requête n° 89-1135 présentée par M. Jean-Michel Belorgey, député, demeurant à Vichy (Allier), enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 4 octobre 1989 et tendant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé le 24 septembre 1989 dans le département de l'Allier pour la désignation de deux sénateurs ;

Vu les observations en défense présentées par MM. Jean Cluzel et Bernard Barraux, sénateurs, enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 18 octobre 1989 ;

Vu le mémoire en réplique présenté par M. Jean-Michel Belorgey et la réponse à ce mémoire, présentée par MM. Jean Cluzel et Bernard Barraux, enregistrés au secrétariat général du Conseil constitutionnel les 30 octobre et 7 novembre 1989 ;

Vu les observations présentées par le ministre de l'intérieur, enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 31 octobre 1989 ;

Vu la réponse à ces observations présentée par M. Jean Cluzel enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 14 novembre 1989 ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu l'article 59 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code électoral ;

Vu le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant qu'une exposition littéraire, sans caractère politique, a été tenue dans les locaux du conseil général de l'Allier dans le courant du mois de septembre 1989 ; que le fait, que cette exposition ait été ouverte au public le 24 septembre, n'a pas été de nature à affecter la régularité des opérations électorales qui se sont déroulées le même jour dans un autre immeuble ; que la requête de M. Belorgey doit, par suite et en tout état de cause, être rejetée,

Décide :

Art. 1^{er}. - La requête de M. Jean-Michel Belorgey est rejetée.

Art. 2. - La présente décision sera notifiée au Sénat et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 décembre 1989, où siégeaient MM. Robert Badinter, président, Daniel Mayer, Léon Jozeau-Marigné, Robert Fabre, Francis Mollet-Vieville, Jacques Latscha, Maurice Faure, Jean Cabannes, Jacques Robert.

Le président,
ROBERT BADINTER

**Décision n° 89-1137, 5 décembre 1989
(Sénat, Charente et Corrèze)**

Le Conseil constitutionnel,

Vu la requête n° 89-1137 présentée par M. René Chauffour, demeurant à Tulle (Corrèze), enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 2 octobre 1989 et tendant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé le 24 septembre 1989 dans les départements de la Charente et de la Corrèze pour la désignation de quatre sénateurs ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Vu l'article 59 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code électoral ;

Vu le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. Chauffour a été placé sous tutelle par un jugement du tribunal de grande instance de Tulle en date du 16 mai 1982 ; que sa requête n'est, par suite, pas recevable,

Décide :

Art. 1^{er}. - La requête susvisée de M. René Chauffour est rejetée.

Art. 2. - La présente décision sera notifiée au Sénat et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 décembre 1989, où siégeaient MM. Robert Badinter, président, Daniel Mayer, Léon Jozeau-Marigné, Robert Fabre, Francis Mollet-Vieville, Jacques Latscha, Maurice Faure, Jean Cabannes, Jacques Robert.

Le président,
ROBERT BADINTER

QUESTION ORALE SANS DÉBAT
REMISE À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Problèmes posés aux communes par l'afflux des nomades

174. - 5 décembre 1989. - **M. Louis Perrein** attire à nouveau l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur les problèmes que pose, de plus en plus fréquemment, l'afflux des populations nomades dans les communes non équipées pour leur accueil. Si la loi rend la commune responsable de l'accueil des nomades, il est clair que l'ampleur du phénomène constitue un fait nouveau qui rend impossible une solution digne, solidaire et moderne des problèmes posés, sans une législation nouvelle. Il n'est pas acceptable que les nomades soient systématiquement rejetés d'une commune à une autre ou stationnent

légalement, ou illégalement, dans des conditions d'hygiène et de sécurité scandaleuses pour eux-mêmes et les populations sédentaires. Seule une action régionale et nationale peut apporter une solution satisfaisante dans le pays des droits de l'homme, seule une législation nouvelle pourra éviter les conflits nés d'occupations illicites du domaine public ou de la propriété privée. La situation actuelle soulève la protestation légitime des sédentaires, comme des nomades. L'abus du droit tend à créer une situation de non-droit. Abus du droit des nomades qui occupent sans titre la propriété privée ou publique. Situation de non-droit lorsque le droit de propriété est trop souvent battu en brèche par une utilisation abusive du droit de stationner. Il souhaite donc qu'il explique la politique du Gouvernement devant une situation qui, suivant l'expression d'un élu de la région Ile-de-France, « met souvent en péril la sécurité publique, l'hygiène, le développement économique et la cohésion sociale ».

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mardi 5 décembre 1989

SCRUTIN (N° 64)

*sur la ligne 49 de l'état E du projet de loi de finances pour 1990
(redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision).*

Nombre de votants	228
Nombre des suffrages exprimés	228
Pour	210
Contre	18

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

MM.
François Abadie
Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Guy Allouche
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
François Autain
Germain Authié
José Balarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Gilbert Baumet
Jean-Pierre Bayle
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Claude Belot
Georges Berchet
Mme Maryse
 Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Daniel Bernardet
Jean Besson
André Bettencourt
Jacques Bialski
Pierre Biarnes
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
Marc Bœuf
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Marcel Bony
Joël Bourdin
Philippe de Bourgoing
Raymond Bouvier

André Boyer (Lot)
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Louis Brives
Guy Cabanel
Jean-Pierre Cantegrit
Jacques Carat
Paul Caron
Ernest Cartigny
Robert Castaing
Louis de Catuelan
Jean-Paul Chambriard
William Chervy
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Yvon Collin
Francisque Collomb
Claude Cornac
Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Pierre Croze
Michel Crucis
Michel Darras
André Daugnac
Marcel Daunay
Marcel Debarge
Jean Delaneau
André Delelis
Gérard Delfau
François Delga
Rodolphe Désiré
André Diligent
Michel Dreyfus-
 Schmidt
Jean Dumont

Ambroise Dupont
Bernard Dussaut
André Egu
Jean-Paul Emin
Claude Estier
Jean Faure
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Jean François-Poncet
Aubert Garcia (Gers)
Gérard Gaud
Jean-Claude Gaudin
Jacques Genton
François Giacobbi
Jean-Marie Girault
 (Calvados)
Paul Girod (Aisne)
Henri Gœtschy
Jacques Golliet
Yves Goussebaire-
 Dupin
Jean Grandon
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hœffel
Jean Huchon
Claude Huriet
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
Louis Jung
Philippe Labeyrie
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Jacques Larché
Tony Larue
Robert Laucournet
Bernard Laurent

Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Bernard Legrand
 (Loire-Atlantique)
Edouard Le Jeune
 (Finistère)
Max Lejeune (Somme)
Charles-Edmond
 Lenglet
Marcel Lesbros
François Lesein
Roger Lise
Louis Longequeue
Paul Loridant
François Louisy
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Philippe Madrelle
Kléber Malécot
Michel Manet
Hubert Martin
Jean-Pierre Masseret
François Mathieu
 (Loire)
Serge Mathieu
 (Rhône)
Jean-Luc Mélenchon
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Louis Moinard

MM.
Henri Bangou
Jean-Paul Bataille
Mme Marie-Claude
 Beauveau
Jean-Luc Bécart
Mme Danielle
 Bidard-Reydet

MM.
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Honoré Baillet
Jean Barras
Henri Belcour

René Monory
Claude Mont
Michel Moreigne
Jacques Mossion
Georges Mouly
Jacques Moutet
Henri Olivier
Charles Ornano
Georges Othily
Bernard Pellarain
Albert Pen
Guy Penne
Jean Pépin
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Jean-François Pintat
Michel Poniatowski
Robert Pontillon
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourny
Claude Pradille
Jean Puech
Roger Quilliot
Henri de Raincourt
Albert Ramassamy
René Régnauld
Henri Revol
Guy Robert
 (Vienne)

Ont voté contre

Joseph Caupert
Mme Paulette Fost
Mme Jacqueline
 Frayssé-Cazalis
Jean Garcia
 (Seine-Saint-Denis)
Charles Lederman
Félix Leyzour

N'ont pas pris part au vote

Jacques Bérard
Roger Besse
Amédée Bouquerel
Yvon Bourges
Raymond Bourguine
Jean-Eric Bousch

Jacques Rocca-Serra
Jean Roger
Gérard Roujas
André Rouvière
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Claude Saunier
Pierre Schiélé
Bernard Seillier
Paul Séramy
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Pierre-Christian
 Taittinger
Fernand Tardy
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Traviert
Georges Treille
François Trucy
André Vallet
Pierre Vallon
Albert Vecten
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert-Paul Vigouroux
Xavier de Villepin
Louis Virapoullé
Albert Voilquin

Mme Hélène Luc
Louis Minetti
Robert Pagès
Ivan Renar
Paul Souffrin
Hector Viron
Robert Vizet

Jacques Braconnier
Mme Paulette
 Briseperrière
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin

Pierre Carous
 Auguste Cazalet
 Jean Chamant
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 Henri Collette
 Maurice Couve
 de Murville
 Charles de Cuttoli
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jacques Delong
 Charles Descours
 Michel Doublet
 Franz Duboscq
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Marcel Fortier
 Philippe François
 Philippe de Gaulle
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 Charles Ginesy

Adrien Gouteyron
 Paul Graziani
 Georges Gruillot
 Yves Guéna
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Mme Nicole
 de Hauteclocque
 Bernard Hugo
 Roger Husson
 André Jarrot
 André Jourdain
 Paul Kauss
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Gérard Larcher
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Jean-François
 Le Grand (Manche)
 Maurice Lombard
 Paul Masson

Michel Maurice-
 Bokanowski
 Jacques de Menou
 Mme Hélène Missoffe
 Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Arthur Moulin
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Paul d'Ornano
 Jacques Oudin
 Sosefo Makapé
 Papilio
 Charles Pasqua
 Alain Pluchet
 Christian Poncelet
 Claude Prouvoyeur
 Roger Rigaudière
 Jean-Jacques Robert
 (Essonne)
 Mme Nelly Rodi
 Josselin de Rohan
 Roger Romani

Michel Rufin
 Maurice Schumann
 Jean Simonin
 Jacques Sourdille

Louis Souvet
 Martial Taugourdeau
 René Tréguët
 Dick Ukeiwé

Jacques Valade
 Serge Vinçon
 André-Georges Voisin

N'ont pas pris part au vote

M. Etienne Dailly, qui présidait la séance, et M. Alain Poher, président du Sénat.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement.)

M. Charles Ornano à M. Jacques Habert.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	229
Nombre des suffrages exprimés	229
Majorité absolue des suffrages exprimés	115
Pour l'adoption	211
Contre	18

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.