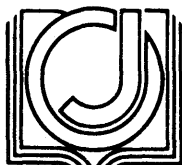


SÉNAT

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 1990-1991

COMPTE RENDU INTÉGRAL

43^e SÉANCE

Séance du mercredi 5 décembre 1990

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès-verbal** (p. 4566).
2. **Loi de finances pour 1991.** - Suite de la discussion d'un projet de loi.

Légion d'honneur et ordre de la Libération (p. 4566)

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

Adoption des crédits figurant aux articles 49 et 50.
3. **Commission mixte paritaire** (p. 4568).
4. **Demandes d'autorisation de missions d'information** (p. 4568).
5. **Loi de finances pour 1991.** - Suite de la discussion d'un projet de loi.

Justice (p. 4569)

MM. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice ; Jean Arthuis, rapporteur spécial de la commission des finances ; Germain Authié, rapporteur pour avis de la commission des lois (services généraux) ; Jacques Thyraud, rapporteur pour avis de la commission des lois (administration pénitentiaire) ; Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois (protection judiciaire de la jeunesse) ; José Balarello, Hubert Durand-Chastel, Hubert Haenel, Louis Virapoullé, Charles Lederman, Michel Dreyfus-Schmidt, Christian Bonnet, Jacques Habert, Gérard Larçher, Georges Othily, Jean-Jacques Robert.

Suspension et reprise de la séance (p. 4590)
6. **Conférence des présidents** (p. 4591).
7. **Loi de finances pour 1991.** - Suite de la discussion d'un projet de loi.

Justice (suite) (p. 4592)

MM. Georges Kiejman, ministre délégué auprès du garde des sceaux, ministre de la justice ; le garde des sceaux.

Crédits du titre III (p. 4597)

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Charles Lederman.
Rejet des crédits.

Crédits du titre IV (p. 4598)

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Christian Bonnet.
Rejet des crédits.

Crédits du titre V. - Rejet (p. 4599)

Crédits du titre VI. - Rejet (p. 4599)

Culture et communication

COMMUNICATION (p. 4599)

Mme Catherine Tasca, ministre délégué à la communication ; M. Jean Cluzel, rapporteur spécial de la commission des finances.

PRÉSIDENTICE DE M. ÉTIENNE DAILLY

MM. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles ; Emmanuel Hamel, Louis Jung, Ivan Renar, François Autain, Gérard Delfau.

Mme le ministre, MM. le rapporteur spécial, Gérard Delfau, le rapporteur pour avis.

Ligne 48 de l'état E (p. 4616)

Amendement n° II-36 de la commission des finances. - M. le rapporteur spécial, Mme le ministre. - Adoption de l'amendement supprimant la ligne 48 de l'état E.

Ligne 49 de l'état E. - Adoption (p. 4618)

Article 65 (p. 4620)

Amendement n° II-37 de la commission des finances. - M. le rapporteur spécial, Mme le ministre. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article additionnel après l'article 85 (p. 4620)

Amendement n° II-113 de M. Delfau. - M. Gérard Delfau, Mme le ministre, MM. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles ; le rapporteur spécial. - Irrecevabilité.

CULTURE ET COMMUNICATION

Crédits des titres III à VI. - Adoption (p. 4621)

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - *Services généraux* (p. 4621)

Crédits des titres III à VI. - Rejet (p. 4621)

8. **Transmission d'un projet de loi organique** (p. 4622).

9. **Transmission d'un projet de loi** (p. 4622).

10. **Dépôt de rapports** (p. 4622).

11. **Ordre du jour** (p. 4622).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

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

La séance est ouverte à quinze heures quinze.

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 1991

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 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. [Nos 84 et 85 (1990-1991).]

Légion d'honneur et ordre de la Libération

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

Je suis heureux, au nom du Sénat, de saluer la présence au côté de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, du général Simon, chancelier de l'ordre de la Libération, et de M. Michel Bréard, secrétaire général de la grande chancellerie de la Légion d'honneur, représentant le général Biard, grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur, qui se trouve dans l'impossibilité d'assister à la séance d'aujourd'hui, et à qui j'adresse mes vœux de prompt rétablissement.

Nous sommes très honorés, comme chaque année, selon une tradition républicaine à laquelle le Sénat est très attaché, de vous accueillir et d'examiner en votre présence ces dispositions budgétaires.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, je m'associe très volontiers aux salutations que vous venez d'adresser au général Simon, chancelier de l'ordre de la Libération, ainsi qu'au représentant du général Biard, grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur, à qui j'adresse, à mon tour, mes vœux de prompt rétablissement.

Je consacrerai la première partie de mon exposé au budget annexe de la Légion d'honneur. Ce budget, qui avait connu, en 1990, une augmentation de 10,47 p. 100, continue, en 1991, sa progression, puisqu'il passe de 98 880 000 francs à 104 870 000 francs, soit un accroissement de près de 6 millions de francs.

Cette croissance, qui concerne les dépenses d'exploitation, a trois causes principales.

Elle correspond, tout d'abord, à la poursuite de la mise en place des classes préparatoires au brevet de technicien supérieur de commerce international à la maison d'éducation de Saint-Denis. A ce titre, trois emplois seront créés à la rentrée de septembre 1991. Les emplois créés en 1990 verront leur financement étalé sur toute l'année.

Par ailleurs, des dotations sont ouvertes pour assurer la mise en œuvre, pour les personnels des maisons d'éducation, du plan de revalorisation de la fonction enseignante, pour financer les deux premières étapes de la réforme de la grille de la fonction publique et pour améliorer les régimes indemnitaires des personnels administratifs et de service employés à la grande chancellerie et dans les maisons d'éducation.

Enfin, sera poursuivie l'informatisation, au sein de la grande chancellerie, des services des ordres nationaux afin de moderniser le travail d'examen des propositions et de mettre à jour la tenue des fichiers des membres de ces ordres.

La grande chancellerie bénéficie d'un accroissement de dotation de 2,1 millions de francs en contrepartie de la suppression de deux emplois.

Le crédit ouvert pour les secours aux membres des ordres et aux médaillés militaires est revalorisé de 10 000 francs, ce qui porte la dotation correspondante à 296 000 francs.

Le crédit au titre des traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire est ramené à son niveau de dépenses réelles, soit 9 650 000 francs. Il baisse donc de 700 000 francs par rapport à la dotation de 1990, et ce afin de tenir compte de la diminution du nombre des bénéficiaires.

Cette mesure de pure technique budgétaire ne va pas, j'en conviens, dans le sens des demandes de la commission des finances du Sénat qui s'était associée, en 1989, à l'observation formulée par celle de l'Assemblée nationale en vue de la revalorisation de ces traitements. Aussi, je tiens à m'expliquer plus en détail sur ce point après l'exposé des dotations de ce projet de budget.

Les dépenses en capital progressent. Les autorisations de programme atteignent 9 500 000 francs afin, notamment, d'entreprendre des travaux de restauration et de rénovation de la maison d'éducation des Loges, qui accueille les élèves du premier cycle.

Ce montant comprend, toutefois, 1 500 000 francs d'autorisations de programme qui ont été précédemment inscrits au budget de la justice pour la restauration extérieure de la maison de Saint-Denis, dans le cadre d'un financement conjoint avec le ministère de la culture, et qui sont transférés au budget de la Légion d'honneur.

Le programme de rénovation des dortoirs de la maison de Saint-Denis n'est pas, pour autant, perdu de vue puisque, après l'achèvement, au mois d'octobre 1990, de deux dortoirs destinés à l'hébergement des élèves des classes de brevet de technicien supérieur et de terminale, un concours d'architecture est ouvert pour réaliser la rénovation de l'hébergement des élèves des classes de première et de seconde de cette maison.

Les crédits de paiement baissent, en revanche, de 1 730 000 francs, en raison notamment de l'achèvement des travaux de la première tranche des dortoirs de la maison de Saint-Denis.

S'agissant des recettes du budget de la Légion d'honneur, l'équilibre est réalisé par une augmentation de 5 788 000 francs de la subvention du ministère de la justice qui représente, comme en 1990, 94 p. 100 des ressources du budget annexe.

Les recettes propres s'accroissent, pour leur part, de 189 000 francs compte tenu de l'augmentation du prix de pension des élèves des maisons d'éducation.

Il est de tradition, lors de l'examen du budget de la Légion d'honneur, d'évoquer aussi devant vous, mesdames et messieurs les sénateurs, les résultats scolaires des maisons d'éducation.

Ces résultats sont excellents puisque, sur 135 élèves présentés au baccalauréat, 123 ont été admis, soit un taux de 91,1 p. 100.

Par ailleurs, le taux de réussite aux épreuves du brevet des collèges est de 96,77 p. 100.

L'effectif total des élèves des maisons d'éducation s'est accru puisque, après la rentrée de septembre 1990, il s'élève à 944 au lieu de 893 l'année précédente. Cette augmentation est due, non seulement à la création de classes postérieures au baccalauréat, mais aussi à l'accroissement de la notoriété de ces établissements.

Le fonctionnement des services de la grande chancellerie semble satisfaisant ; les dossiers de proposition présentés par les ministères parviennent dans les délais suffisants pour pouvoir faire l'objet d'une instruction conformément aux règles de ces ordres. Ainsi, les conseils des ordres nationaux peuvent examiner leurs dossiers dans les délais impartis. Le rythme de publication des promotions fixé par les codes est effectivement respecté.

L'informatisation des fichiers manuels des ordres se poursuit. Cette opération qui a été terminée en 1990 pour l'ordre national du Mérite, dont l'examen des propositions et la gestion des dossiers seront désormais effectués selon les méthodes modernes, va désormais s'appliquer à l'ordre national de la Légion d'honneur.

Par ailleurs, comme en 1990, un effort particulier a été accompli en faveur des anciens combattants qui ont pu être décorés à l'occasion des cérémonies du 14 juillet et du 11 novembre 1990.

Il apparaît, à ce sujet, que le nombre des survivants qui réunissent les deux titres de guerre requis pour être propo- sables pour la croix de chevalier de la Légion d'honneur et qui n'auraient pas encore été décorés est en très sensible diminution. Le décret du 6 novembre dernier, pris dans le cadre du contingent spécial, ne comporte, en effet, que 28 nominations.

Certes, ces 28 nominations, ajoutées à celles qui ont été prises en application des dispositions en vigueur depuis 1959, portent à près de 35 000 le nombre total de croix attribuées à ces combattants. On peut donc s'interroger sur le maintien d'un contingent spécial.

Je puis cependant vous assurer que les pouvoirs publics prendront toutes les dispositions nécessaires pour que ceux qui réunissent les titres requis et qui n'ont pu être encore récompensés puissent encore bénéficier d'une décoration au titre du premier ordre national.

J'en viens maintenant au problème du traitement afférent à la Légion d'honneur et à la médaille militaire. Ma conviction profonde est qu'il convient, avant tout, de considérer le fondement et la nature de cette rémunération.

A l'origine, le traitement était destiné, en l'absence de systèmes de retraite et de sécurité sociale, à permettre aux décorés de poursuivre leur existence dans des conditions compatibles avec le prestige de ces décorations. Aujourd'hui, sa signification est, bien évidemment, tout autre : il est le symbole que la décoration qu'il accompagne a été acquise sous les armes.

Ses titulaires ont d'ailleurs désormais admis, dans leur très grande majorité, la valeur symbolique du traitement. L'attachement qu'ils lui portent se mesure non plus à son montant, mais, en quelque sorte, au surcroît d'honneur qu'il représente.

Au reste, la notion de distinction honorifique s'accommode mal, alors qu'existent aujourd'hui, par ailleurs, les retraites, les pensions et la sécurité sociale, d'une gratification d'ordre matériel ou économique. Il ne convient plus de mêler le pur symbole d'aujourd'hui à la notion ancienne de « traitement » liée à une situation qui ignorait le statut d'« ancien combattant ».

Le budget annexe de l'ordre de la Libération s'élève à 3 830 000 francs, soit une diminution de 0,4 p. 100 par rapport à 1990. Cette légère baisse s'explique par la diminution des dépenses, non reconductibles, d'achats de matériels et d'équipements, destinés à la réfection des bureaux de l'ordre situés dans l'hôtel des Invalides.

Par ailleurs, ce projet de budget se caractérise par l'augmentation des rémunérations, compte tenu de l'application des mesures générales de revalorisation, par la stabilité de dépenses diverses, notamment des sommes consacrées au secours aux membres de l'ordre, et, enfin, par la réalisation de travaux divers dans les locaux de l'ordre situés dans l'hôtel des Invalides.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques remarques que je voulais formuler à propos de ces deux projets de budget.

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

M. Louis Perrein, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le représentant du grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur - j'adresse, à ce propos, à M. Biard mes vœux de prompt rétablissement - monsieur le chancelier de l'ordre de la Libération, mes chers collègues, les projets de budget des ordres de la Légion d'honneur et de la Libération, tels qu'ils ressortent du projet de loi de finances pour 1991, laissent apparaître la même évolution contrastée que l'année dernière.

Le projet de budget de la Légion d'honneur connaît une progression sensible ; celui de la Libération diminue très légèrement. Le premier passe de 98,9 millions de francs en 1990 à 104,9 millions de francs en 1991. Après accroissement important de l'année passée, soit plus de 10,5 p. 100, cette année encore le budget augmentera plus rapidement que l'ensemble des dépenses de l'Etat.

Trois évolutions majeures se dégagent.

D'abord, une augmentation sensible du total des dépenses, qui s'élève à plus 6 p. 100 et qui est due uniquement à la hausse des dépenses de fonctionnement, laquelle atteint 8,7 p. 100.

Ensuite, des perspectives d'accroissement des dépenses d'investissement, puisque les autorisations de programme augmentent de 68 p. 100, passant de 5,63 millions de francs à 9,5 millions de francs.

Enfin, la subvention de fonctionnement, qui représente 94,4 p. 100 des recettes, augmente de 6,2 p. 100, c'est-à-dire plus vite que l'ensemble du budget.

A l'inverse, les ressources propres sont pratiquement stables, avec 3,2 p. 100 d'augmentation, ce qui s'explique par la stabilité du produit tiré des droits de chancellerie, qui sont perçus à l'occasion des remises de décoration, ainsi que par l'évolution très modérée de la principale ressource propre du budget annexe des pensions et frais de trousseaux acquittés par les élèves des maisons d'éducation.

En ce qui concerne les dépenses, j'insisterai d'abord plus particulièrement sur la sensible augmentation des dépenses de personnel, qui est de plus 9,1 p. 100 et qui est due aux mesures de revalorisation des rémunérations publiques et à la création de trois emplois pour les maisons d'éducation, en raison de l'ouverture, à compter du 1^{er} septembre 1991, d'une classe préparatoire de deuxième année au brevet de technicien supérieur de commerce international. C'est une mesure que nous avions souhaitée dans cette enceinte. Située dans le prolongement des décisions antérieures, cette ouverture porte à 325 les effectifs des maisons d'éducation.

Je soulignerai ensuite l'effort fait en matière d'informatisation des services, qui entraîne l'inscription d'un crédit de 2,4 millions de francs. Cette modernisation implique la suppression de deux emplois à la grande chancellerie, ce qui est d'ailleurs admissible.

Pour terminer mon propos concernant la Légion d'honneur, je vous ferai part d'une satisfaction, d'un regret et de trois interrogations formulées par la commission des finances.

Tout d'abord, permettez-moi, comme vous l'avez fait, monsieur le garde des sceaux, de me féliciter des excellents résultats obtenus par les élèves des maisons d'éducation. Le taux de réussite au baccalauréat dépasse 90 p. 100, ce qui est remarquable. Gageons que l'effort de modernisation des installations actuellement en cours d'achèvement permettra aux élèves de poursuivre leurs efforts.

A ce propos, monsieur le ministre, une des préoccupations de la commission est venue du renchérissement prévisible de certaines dépenses qui ne sont pas prévues dans le budget : je pense avant tout aux frais de chauffage et d'éclairage, compte tenu de la crise du Golfe, qui laisse mal

augurer des dépenses pour cet hiver. Je souhaite que les crédits éventuellement nécessaires puissent être dégagés en cours d'exercice afin de faire face à ces surcoûts imprévus.

La commission s'interroge également sur la mixité éventuelle des maisons d'éducation. Quel est votre sentiment à ce sujet, monsieur le ministre, compte tenu du fait que la mixité est de plus en plus fréquente dans les établissements, à l'exception, précisément, des établissements de la Légion d'honneur ?

En matière de contingents de nominations et de promotions, notre commission a regretté qu'il n'ait pas été envisagé d'assouplir encore les conditions d'attribution de la croix de chevalier aux anciens combattants de la Grande Guerre, mais il est vrai, monsieur le ministre, que vous nous avez apporté quelques informations satisfaisantes à cet égard.

Je conclurai ces observations relatives à la Légion d'honneur par une réflexion portant sur ses traitements.

Ceux-ci sont d'ordre symbolique et les bénéficiaires le perçoivent bien ainsi. Mais n'est-il pas envisageable, le cas échéant, d'utiliser ces crédits afin de mieux affirmer la solidarité des membres de l'ordre et des médaillés militaires à qui vont, pour l'essentiel, ces traitements, solidarité envers ceux d'entre eux dont les ressources sont insuffisantes ? Autrement dit, la commission souhaiterait que l'on aide ceux qui en ont besoin plutôt que de distribuer des miettes, car les traitements n'ont pas été augmentés depuis de très nombreuses années.

Sous réserve de ces observations, mes chers collègues, votre commission vous propose d'adopter les crédits du budget annexe de la Légion d'honneur pour 1991. Il en est de même pour les crédits du budget annexe de l'ordre de la Libération, dont je vais maintenant vous dire quelques mots.

Pour la deuxième année consécutive, ces crédits régressent légèrement, c'est-à-dire de 0,4 p. 100 en francs courants, soit quelque 3 p. 100 en francs constants. Cette diminution est imputable à la baisse des dépenses d'achats de matériel et d'équipement destinées à la réfection des bureaux de l'ordre situés dans l'hôtel des Invalides. Cette diminution n'appelle pas de critique particulière de la part de la commission.

Au total, le budget annexe atteindra, en 1991, 3,8 millions de francs, dont 2,5 millions de francs qui sont consacrés aux frais de personnel.

De fait, le nombre des ressortissants de l'ordre, dont la mission est d'assurer la gestion, la discipline et, le cas échéant, le secours des compagnons de la Libération et des médaillés de la Résistance, se réduit dans une faible proportion puisqu'il s'établit à 296 compagnons contre 304 l'an passé. Nous ne pouvons que le regretter, mais c'est, hélas ! la loi de la nature. Dans ces conditions, le maintien de l'effectif des personnels, au nombre de douze, dont sept civils, apparaît parfaitement justifié.

En conclusion, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ces deux budgets annexes, malgré leur modestie apparente, ont vocation à symboliser la reconnaissance de la nation envers ceux qui l'ont servie le plus dignement. C'est pourquoi je vous invite à les adopter. *(Applaudissements.)*

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération et figurant aux articles 49 et 50.

LÉGION D'HONNEUR

Services votés

M. le président. « Crédits : 93 883 724 francs. »
Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 49.
(Ces crédits sont adoptés.)

Mesures nouvelles

M. le président. « I. - Autorisations de programme : 9 500 000 francs.
« II. - Crédits : 10 981 852 francs. »
Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits inscrits à l'article 50.
(Ces crédits sont adoptés.)

ORDRE DE LA LIBÉRATION

Services votés

M. le président. « Crédits : 3 566 491 francs. »
Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 49.
(Ces crédits sont adoptés.)

Mesures nouvelles

M. le président. « I. - Autorisations de programme : 230 000 francs. »

« II. - Crédits : 267 412 francs.

Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits inscrits à l'article 50.

(Ces crédits sont adoptés.)

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

Monsieur le chancelier de l'ordre de la Libération, monsieur le secrétaire général de la grande chancellerie de la Légion d'honneur, il me reste à vous remercier de nouveau de votre présence. C'est toujours avec un grand plaisir et un profond respect que nous vous accueillons.

3

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et relatif à l'amélioration de la gestion du corps judiciaire.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter le Sénat à désigner ses représentants au sein de cette commission.

« J'adresse, ce jour, à M. le président de l'Assemblée nationale, une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : MICHEL ROCARD. »

Il sera procédé à la nomination des représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire selon les modalités prévues par l'article 12 du règlement.

4

DEMANDES D'AUTORISATION DE MISSIONS D'INFORMATION

M. le président. M. le président du Sénat a été saisi par M. Jean Lecanuet, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner trois missions d'information, la première, chargée d'étudier les évolutions de la Bulgarie, la deuxième, chargée d'étudier l'évolution du dispositif militaire français en Arabie Saoudite, et la troisième, chargée d'étudier la situation à Cuba et au Nicaragua.

M. le président du Sénat a également été saisi par M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autori-

sation de désigner une mission d'information afin d'étudier le problème du logement social en République fédérale d'Allemagne.

Le Sénat sera appelé à statuer sur ces demandes dans les formes fixées par l'article 21 du règlement.

5

LOI DE FINANCES POUR 1991

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1991.

Justice

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

La parole est à M. le garde des sceaux. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, en vous présentant, aujourd'hui, le projet de budget du ministère de la justice, je me trouve, je vous l'avoue, dans une situation paradoxale, que vous serez nombreux, j'imagine, à faire valoir tout à l'heure.

En effet, par rapport au projet que j'avais présenté à l'Assemblée nationale le 23 octobre dernier, j'ai obtenu, de la part du Gouvernement, une augmentation importante des moyens dont je disposerai en 1991.

Mais les circonstances font qu'il ne m'est pas possible d'intégrer formellement ces moyens nouveaux dans le budget que je soumetts à votre vote. Je comprends le côté désagréable d'une telle situation, ce qui ne vous conduira sans doute pas pour autant à l'excuser.

Pourtant, j'avais défendu avec conviction le projet de budget, préparé par mon prédécesseur Pierre Arpaillange, parce qu'il me paraissait offrir déjà des possibilités d'actions nouvelles appréciables du fait du redéploiement des fonds dégagés suite à l'achèvement d'une grande part du programme exceptionnel de construction de prisons lancé par M. Albin Chalandon et devenu, par la suite, pour nous tous, le Programme 13 000.

Mais, naturellement, en défendant ce projet de budget à l'Assemblée nationale, je m'étais bien gardé de sous-estimer l'ampleur de ce qu'on appelle, avec de plus en plus d'insistance, la crise de la justice, dont témoigne le profond malaise des divers personnels qui la composent. Nous ne pouvons laisser s'installer chez eux le découragement, l'amertume et la méfiance alors que, nous le savons tous, c'est sur la mobilisation, la volonté et l'enthousiasme des hommes que reposera, en dernière analyse, la véritable modernisation de la justice dont notre pays a besoin et que nous avons, je crois, la volonté d'entreprendre.

C'est pourquoi, le Premier ministre et moi-même, conscients de la situation, recherchons depuis plusieurs semaines les moyens d'un effort budgétaire supplémentaire.

Lors de son discours à la cérémonie du bicentenaire de la Cour de cassation, le Président de la République a bien voulu apporter son appui à notre démarche tout en réaffirmant avec force, devant l'ampleur des besoins, la nécessité de poursuivre l'effort budgétaire sur plusieurs années.

Enfin, comme vous le savez, recevant lundi dernier l'intersyndicale des personnels de la justice, le Premier ministre a été en mesure de donner un chiffrage global du complément budgétaire qu'il avait décidé de m'accorder.

Ce complément se monte à 500 millions de francs et comporte la création de 400 emplois.

Il se décompose en deux parties : les autorisations de programme, d'un montant de 350 millions de francs, qui sont destinées à l'équipement et auxquelles correspondront, dès 1991, 77,5 millions de francs de crédits de paiement ; puis les

dépenses ordinaires, qui s'élèvent à 152,5 millions de francs et qui sont notamment destinées à financer les 400 emplois nouveaux ainsi que différentes dépenses de fonctionnement, lesquelles sont considérées comme particulièrement urgentes.

Décidées voilà quarante-huit heures par le Premier ministre, ces mesures seront soumises à la représentation nationale en deux temps.

Les 350 millions de francs d'autorisations de programme ont été incorporés au collectif de 1990 ainsi que 20 millions de francs de dépenses ordinaires, qui sont destinés à renforcer l'informatisation des divers services de la justice.

Ce collectif est actuellement examiné par l'Assemblée nationale. Après quoi, bien sûr, il vous sera soumis.

Quant aux 132,5 millions de francs de dépenses ordinaires qui restent et qui sont, je le rappelle, destinés pour l'essentiel à la création de 400 emplois supplémentaires, ils figureront dans un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 1991. Mais, hélas ! vous le comprendrez aisément, la brièveté du délai écoulé depuis la décision du Premier ministre m'a interdit de présenter cet amendement à votre assemblée.

En effet, la répartition des emplois et des crédits entre les différents services et les différentes catégories doit maintenant être définitivement fixée, après concertation avec l'ensemble des organisations professionnelles. Il me fallait ce temps pour que l'on puisse lui donner la forme d'un amendement budgétaire. Cela ne sera pas matériellement réalisable avant le passage du projet de loi de finances en deuxième lecture devant l'Assemblée nationale.

Je me propose toutefois de vous faire part, dans le cours de mon exposé, des grandes lignes et des propositions de répartition que j'ai faites dès mardi matin à l'intersyndicale des personnels de justice.

Je vous rappelle aussi que l'Assemblée nationale a voté un amendement ajoutant 24,95 millions de francs au budget de la justice, qui seront notamment destinés à financer des mesures indemnitaires, des frais de déplacement, des dépenses d'équipement informatique, des dépenses d'entretien immobilier.

Comme le rappelait le Premier ministre, les engagements pour 1991 marquent, non un effort ponctuel en faveur de la justice, mais, au contraire, le point de départ d'une entreprise de longue haleine pour rattraper un retard accumulé au long des trois dernières décennies, et mettre notre institution judiciaire en mesure de répondre aux demandes de plus en plus exigeantes de nos concitoyens.

Après les dernières adjonctions dont je viens de vous parler, le budget de la justice devrait donc marquer une progression de 7,65 p. 100. On peut considérer qu'à lui seul ce chiffre traduit une priorité gouvernementale, puisqu'il est considérablement plus élevé que le taux de progression global, qui est de 4,8 p. 100.

Cependant, comme vous le savez bien, ce chiffre brut n'est pas très significatif, puisqu'il se rapporte à un budget qui n'a pas du tout la même structure que le précédent.

D'abord, ont été transférées au ministère de la justice les dépenses de fonctionnement et d'équipement des juridictions administratives ; ainsi ont été soustraits les crédits du fonds d'indemnisation des victimes.

Surtout, 1991 doit voir l'achèvement de l'essentiel du programme exceptionnel de construction de prisons. Du même coup, les crédits budgétaires consacrés à ce programme passent, d'une année sur l'autre, de 1 290 millions de francs à 452 millions de francs.

Nous devons savoir gré à Pierre Arpaillange d'avoir obtenu que les fonds ainsi dégagés par l'achèvement du programme des prisons soient redéployés au profit d'autres actions. Grâce à cela, nous disposerons bien en 1991 de plus de 1 550 millions de francs pour financer au ministère de la justice des mesures nouvelles. Nous disposons donc de moyens importants qu'il s'agit de répartir de manière équilibrée entre les différentes actions du ministère.

De ce point de vue, je veux souligner que la répartition des moyens que nous vous proposons traduit quelques grandes options.

D'abord et avant tout, un effort considérable a été fait en faveur des personnels. Nous savons que la qualité, la motivation professionnelle de tous les personnels constituent notre atout le plus sûr dans notre entreprise de rénovation du service public de la justice.

J'attache pour cette raison la plus grande importance aux légitimes préoccupations de tous ces personnels concernant leurs carrières, leurs rémunérations, leurs statuts.

Le volume des créations d'emplois pour 1991 reflète cette priorité. En effet, le projet de budget prévoit, hors transferts, la création de 1 216 emplois.

Toutes les catégories de personnels sont concernées. Le personnel des greffes, avec 300 emplois, voit se poursuivre l'effort de redressement entrepris en 1990.

Pour la première fois depuis des années, il est créé un nombre élevé de nouveaux emplois de surveillants, soit 260, qui ne sont pas liés à l'ouverture des nouvelles places de prison.

Quant à la protection judiciaire de la jeunesse, qui avait eu tout particulièrement à souffrir d'une politique antérieure de suppression d'emplois et d'interruption des recrutements, elle bénéficiera de trente créations d'emplois et de 350 recrutements, dont 200 éducateurs.

Quant aux 400 emplois supplémentaires, j'ai proposé de les répartir de la façon suivante : pour les services judiciaires, 175 emplois, dont 115 agents administratifs des greffes ; pour l'administration pénitentiaire, 175 emplois, dont 130 destinés à relever d'un point le taux de calcul compensatoire pour les besoins du service, le T.C.C.B.S., des personnels de surveillance ; enfin, 35 emplois pour la protection judiciaire de la jeunesse et 15 emplois pour l'administration centrale.

Au total, ce sont donc 1 616 emplois nouveaux qui seront créés en 1991, ce qui représente un taux de progression supérieur à 3 p. 100.

Mais, dans le même secteur, il est une autre réforme particulièrement significative : la restructuration des emplois de magistrats, qui s'engage cette année.

En effet, à l'amélioration quantitative, réclamée par tous, cette réforme allie le souci d'améliorer qualitativement le fonctionnement des juridictions et de permettre un déroulement de carrière normal dans les juridictions du premier degré pour les magistrats spécialisés dans ces juridictions.

Enfin, cette réforme se situe d'emblée dans un cadre pluriannuel. En effet, la restructuration concernera en cinq ans 1 717 emplois du corps judiciaire, soit près du tiers des effectifs.

Ces mesures concerneront 326 emplois dès 1991.

Parallèlement, a été entreprise la revalorisation des situations financières des différentes catégories de personnels, d'une part, par l'application du protocole Durafour, essentielle dans un ministère dont 62 p. 100 des effectifs sont de catégorie C et D, d'autre part, par la majoration des indemnités. Cette dernière mesure concerne particulièrement les magistrats : leur taux indemnitaire moyen sera augmenté de 3 p. 100, passant ainsi à 31 p. 100 contre 19 p. 100 en 1988. Les moyens nouveaux qui viennent de m'être attribués me permettent de proposer 14 millions de francs pour des mesures indemnitaires.

Enfin, les moyens de formation sont renforcés, d'une part, par la création d'emplois - 50 pour les services judiciaires et l'essentiel des 260 emplois nouveaux de l'administration pénitentiaire - d'autre part, par la majoration des crédits de fonctionnement.

L'autre option importante de ce budget concerne la modernisation des structures des services et de leur fonctionnement.

Cette orientation concerne, bien entendu, tous les services. Ainsi l'administration centrale sera-t-elle renforcée dans son encadrement administratif et technique.

Mais l'effort essentiel porte sur la déconcentration, les transferts de responsabilités et de moyens en direction des responsables du « terrain ».

Cette politique se traduit dans le projet de budget par une globalisation accrue des crédits de fonctionnement de l'ensemble des juridictions, une globalisation totale des crédits de fonctionnement des services éducatifs, une expérimentation de la globalisation des crédits de fonctionnement dans six établissements pénitentiaires.

Ainsi, les responsables des services disposeront désormais d'une véritable capacité de choix de priorités mais aussi de dialogue avec leur personnel.

En outre, une déconcentration des crédits informatiques sera expérimentée, sans doute d'ailleurs au-delà de l'enveloppe de 38 millions de francs qui avait été prévue ; 70 millions de francs de crédits d'équipement seront placés sous la responsabilité exclusive des chefs de cour.

Nous poursuivrons enfin le développement des échelons territoriaux judiciaires puisque douze nouveaux services locaux d'administration de la justice viendront compléter les six services qui ont été mis en place en 1990.

De même, sera poursuivi le renforcement des échelons locaux des services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Vous le voyez, ce programme de déconcentration, entrepris par mon prédécesseur, devra être poursuivi pendant plusieurs années pour produire tous ses effets bénéfiques et j'ai bien l'intention d'y veiller tout particulièrement.

J'ajouterai enfin que ce souci de rapprocher la justice du justiciable ne prend tout son sens que si nous parvenons, en même temps, à garantir à chaque citoyen, quel que soit son niveau de ressources, un accès à la justice.

Au cours des dernières semaines, notre projet de réforme de l'aide légale a connu une avancée décisive. Dans les prochains jours, je serai en mesure de soumettre un texte d'orientation s'inspirant largement des suggestions du rapport du conseiller d'Etat Bouchet et qui prévoit un relèvement des seuils d'attribution de l'aide, des rémunérations des avocats, ainsi qu'une réorganisation complète de la gestion du système de l'aide judiciaire, qui devra se faire en collaboration avec les barreaux.

Le projet, sur lequel j'ai travaillé au cours des semaines passées, en est arrivé au stade de la concertation interministérielle. Il fera aussi l'objet d'une consultation des professions concernées.

Finalement, je considère que la promesse que j'avais faite de présenter un projet de loi au Parlement à la session de printemps 1991 sera tenue.

Enfin, et c'est peut être le plus important, le Premier ministre s'est engagé à porter l'effort de l'Etat en faveur de l'aide légale à un niveau équivalent à celui des recettes de la T.V.A., désormais applicable aux avocats. Pour le reste, étant donné le coût très élevé de la réforme, elle se développera au rythme des sources de financement complémentaire que nous saurons dégager.

A côté d'une progression significative des moyens de fonctionnement et des moyens informatiques des services et juridictions, les moyens supplémentaires permettront d'augmenter ces attributions de 75 millions de francs et le projet de budget permettra une relance de la politique d'équipement immobilier.

Dans ce domaine, chacun se mettra facilement d'accord sur l'importance des besoins. Une première étape sera franchie dès 1991 avec la revalorisation des dotations pour les services judiciaires qui augmenteront de 57 p. 100 et pour le parc pénitentiaire classique qui augmenteront de 14 p. 100.

Pour la protection judiciaire de la jeunesse, la majoration de la dotation sera de 22 p. 100 et, surtout, les assouplissements qui ont été obtenus pour la réaffectation du produit des cessions d'établissements devraient lever une grande partie des obstacles actuellement rencontrés dans la mise en place de la politique de restructuration du patrimoine immobilier.

Je vous rappelle que le collectif de 1990 prévoit à cet effet 350 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires, dont 290 millions de francs pour les services judiciaires et 50 millions de francs pour les établissements pénitentiaires vétustes. Mais, c'est vrai, tout cela ne suffira pas à résoudre d'un coup les difficultés que connaît la justice.

La nécessité de poursuivre un effort budgétaire prolongé en faveur de la justice a été rigoureusement réaffirmée avec force par le Président de la République et le Premier ministre.

Pour ma part, un engagement pluriannuel doit constituer une démarche essentielle reposant sur trois exigences, que je voudrais rappeler devant vous.

Il s'agit, en premier lieu, d'analyser précisément les besoins tant quantitatifs que qualitatifs. Comme vous le savez, un important travail de mise à plat est mené par les services du ministère de la justice, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse ou des inventaires immobiliers conduits par l'administration pénitentiaire et les services judiciaires.

Ce bilan est important à conduire. En effet, le ministère de la justice souffre encore des conséquences désastreuses des politiques « en dents de scie » qui ont été trop souvent

menées dans le passé pour le recrutement des personnels ou l'équipement immobilier ; je pense en particulier au parc pénitentiaire classique, qui en a beaucoup souffert.

Il est clair qu'on ne fera pas l'économie d'une approche globale, dont je voudrais vous donner deux exemples.

Comment avoir une vue prospective des besoins de créations d'emplois sans s'interroger en même temps sur les qualifications nécessaires et les capacités de notre appareil de formation ? Il ne s'agit pas de poser le primat du qualificatif sur le quantitatif, bien sûr, et je ne le ferai pas ; mais il s'agit de refuser par avance qu'une politique dynamique de gestion des personnels soit exclusivement jugée aux créations d'emplois qu'elle génère.

Le projet de budget qui vous est soumis me paraît tenter de faire la démonstration qu'un juste équilibre entre ces approches est non seulement nécessaire, mais possible : comme je l'ai précédemment souligné, pour les magistrats, les créations d'emplois décidées s'accompagnent, en effet, d'un important effort pluriannuel de restructuration.

Pour l'équipement, l'approche globale m'apparaît tout aussi nécessaire : peut-on sérieusement mettre en œuvre la programmation pluriannuelle, réclamée par les organisations professionnelles et décidée par le Gouvernement, sans procéder à une analyse précise de l'organisation des juridictions ?

Cette mise à plat indispensable doit naturellement déboucher, en second lieu, sur l'affirmation d'un certain nombre de priorités. Je n'envisage pas de mener une politique compartimentée de priorités successives en faveur de tel ou tel secteur relevant de mon autorité : je suis, en effet, convaincu - ce projet de budget, je le pense, en apporte la preuve - que l'accroissement des moyens budgétaires doit permettre de mener de front une politique de rénovation des différents secteurs du ministère de la justice.

Mais il faut être clair : se placer dans cette perspective pluriannuelle - à laquelle moi aussi je suis attaché - nécessite de ne plus raisonner en termes de « tout, tout de suite ».

En troisième lieu, l'obtention de moyens budgétaires significatifs doit être la traduction logique de la démarche pragmatique que j'entends mener à la tête du ministère de la justice. Pour qu'elle soit efficace, il convient aussi que le ministère de la justice se donne les moyens de parfaire sa capacité de gestion.

Aussi, en matière d'équipement, l'inscription d'autorisations de programme n'a de sens qu'accompagnée d'une gestion rigoureuse de la programmation, de la conduite et de la réalisation des opérations. J'ai acquis, depuis quelques semaines, la conviction que le ministère de la justice devra sans doute améliorer son savoir-faire et, de ce point de vue, je considère que la remarquable exécution technique du programme « 13 000 » a constitué, pour le ministère de la justice, une expérience importante, ce qui prouve que cela était possible. Il faudra en tirer tous les enseignements.

De même, s'agissant des emplois, certains se sont inquiétés auprès de moi des vacances constatées dans les juridictions. Cette inquiétude est, bien sûr, légitime : pourvoir les postes existants est aussi important qu'en créer de nouveaux.

L'exercice 1991 sera marqué, de ce point de vue, par des progrès significatifs : la création de six emplois supplémentaires de magistrats placés auprès des chefs de cour permettra de mieux répondre aux difficultés provoquées par les absences de longue durée et, pour les fonctionnaires des services judiciaires et les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, la reprise des recrutements favorisera la résorption progressive des vacances.

Mais des progrès restent à accomplir pour mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, en concertation avec les organisations professionnelles. Le projet de loi organique récemment adopté par votre Haute Assemblée et prévoyant le mouvement unique constitue une première manifestation de ce souci de meilleure gestion des personnels.

Je tiens à ajouter que, conformément aux directives du Président de la République, une concertation avec les organisations professionnelles de magistrats aura lieu, afin de déterminer les contours d'une réforme - ce sera une loi organique - améliorant les garanties d'indépendance, le recrutement, la formation et la carrière des magistrats. Cette réforme sera, je l'espère, soumise dès le printemps au débat parlementaire.

Je veux souligner brièvement, enfin, la nécessité d'accompagner les réformes législatives d'envergure d'études permettant de préciser, en particulier, leur incidence sur l'activité des juridictions.

En effet, je crois que, trop souvent, nous adoptons de bonnes lois, mais que nous ne cherchons pas suffisamment à connaître et à vérifier les moyens qui seront nécessaires à leur application.

Mais il faut, je crois, aller plus loin que l'appréciation préalable des moyens nouveaux qui seront déployés pour l'application des réformes que nous soumettons à la représentation nationale. C'est ce que nous avons fait pour la mise en œuvre de la loi sur le surendettement et sur le redressement judiciaire agricole.

Il faut aussi que les dispositifs législatifs nouveaux s'accompagnent d'un effort de formation en direction des magistrats et des fonctionnaires chargés de les appliquer.

En outre - il s'agit là d'un enjeu très important - des réformes législatives devront également permettre de simplifier les procédures en vue de décharger l'institution judiciaire de certains contentieux de masse, tant au pénal qu'au civil. Des efforts ont déjà été menés, mais ils devront être poursuivis.

Voilà, monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques indications générales que je souhaitais vous donner au début de ce débat sur le projet de budget du ministère de la justice. Je m'efforcerai, bien sûr, de répondre aux questions que vous voudrez bien me poser dans la suite de la discussion. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, en prenant part aujourd'hui à ce débat budgétaire, j'ai l'étrange impression de me livrer à un exercice surréaliste.

En effet, il y a un an, votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, était venu nous présenter ce qu'il appelait « un bon budget ». Le Sénat n'avait pas partagé cette appréciation, et il l'avait repoussé.

Dès le 22 février, le Premier ministre convoqua les chefs de juridiction place Vendôme, pour leur annoncer solennellement que 1991 serait « l'année de la justice ».

A posteriori, cette déclaration résonne comme un aveu, l'aveu que 1990 ne serait pas l'année de la justice.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous n'êtes pas juste !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Reconnaissons que 1990 restera marquée par des événements sans précédent dans le monde judiciaire : magistrats en grève par trois fois, brisant l'interdit et s'exprimant dans la rue.

Le Gouvernement a préparé le projet de loi de finances pour 1991, le conseil des ministres l'a approuvé le 12 septembre. Chaque ministre a proclamé sa satisfaction pour tenter de la faire partager aux Français. Le Parlement s'est alors mobilisé, dans ses commissions.

Faute d'une majorité positive au Palais-Bourbon, grâce au 49-3, le projet de loi de finances a été « considéré comme adopté par l'Assemblée nationale », après quatre semaines de discussion.

Depuis le 21 novembre, le Sénat siège sans discontinuer... et sans illusion. Les marges de manœuvre que nous laisse le Gouvernement sont dérisoires. Que restera-t-il de nos travaux ?

A défaut d'entendre les préoccupations exprimées par les parlementaires, le Gouvernement écoute la rue : 4,5 milliards de francs pour les lycées, 500 millions pour la justice - les conditions d'attribution nous seront précisées dans quelques jours... ou dans quelques semaines - et combien pour les sapeurs-pompiers, pour les agriculteurs, pour les banlieues ?

A quoi sert-il de dépenser tant d'énergie au sein de nos assemblées parlementaires ?

Ces annonces de suppléments de crédits veulent masquer la crise de l'Etat, mais elles n'en sont que la manifestation la plus éclatante.

M. Michel Rufin. Très bien !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Le dialogue rituel entre le ministre et l'intersyndicale existe depuis des années, mais un jour on s'aperçoit que l'on a « la tête dans le guidon » et que l'on avance dans un mur.

Les préoccupations sont à court terme, elles sont catégorielles.

Vous savez bien, monsieur le garde des sceaux, que les postes qui vont être créés le sont sur le papier, et qu'ils ne seront pas pourvus en 1991 ! Vous mesurez ainsi l'inertie de votre administration.

Mes chers collègues, souvenez-vous : fin 1989, nous avons examiné le projet de loi de finances rectificative et inscrit - en urgence - 230 millions de francs pour construire la cité judiciaire de Lyon, qui était attendue depuis des lustres ; à ce jour, les travaux n'ont toujours pas commencé. On inscrit des crédits, on crée des postes, mais on reste dans un domaine tout à fait théorique et, finalement, on fait de « l'habillage de fenêtre » !

En offrant le spectacle d'une navigation hasardeuse entre les revendications corporatistes et l'impérialisme budgétaire qui ne reconnaît que l'annualité, pensez-vous, monsieur le garde des sceaux, être en mesure de résoudre ce qui est devenu votre problème majeur : la crise de confiance ? Le soupçon affecte aujourd'hui la justice !

Étonnant budget que celui de 1991 : préparé par un garde des sceaux disparu de la scène politique, arbitré par un Premier ministre qui entendait faire de 1991 « l'année de la justice », adopté en conseil des ministres sous l'autorité du Président de la République, lequel Président de la République attend le 30 novembre pour déclarer publiquement que « le budget de la justice n'est pas suffisant »...

M. Michel Rufin. Très bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est mieux qu'au mois de janvier !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Vous-même, monsieur le garde des sceaux, vous affirmez sans cesse que votre budget n'est pas suffisant !

Puis-je vous dire que c'est bien l'avis de la commission des finances ? Elle considère que le contenu de votre budget n'est pas à la hauteur de l'attente des justiciables !

Rien n'est proposé, en dehors des engagements que vous venez de prendre, pour rendre la justice accessible aux plus modestes.

Nous attendons une réforme de l'aide légale qui nous était annoncée pour la présente session d'automne, mais rien n'est proposé pour dessiner les contours d'un projet global et cohérent. Nous savons bien que tout ne peut pas être fait tout de suite...

M. Raymond Courrière. Mais si ! Mais si ! (*Sourires.*)

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. ... mais nous avons besoin de préciser ce qu'est notre ambition pour l'échéance de 1995.

M. Raymond Courrière. On vous a vus à l'œuvre !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Je vous en prie ! Pourriez-vous, sur des questions aussi graves, éviter...

M. Raymond Courrière. Vos discours maximalistes depuis un moment sont insupportables ! (*Exclamations sur les travées de l'union centriste.*)

M. Michel Rufin. C'est scandaleux !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Pourriez-vous faire en sorte que l'on parle de la justice...

M. Raymond Courrière. Vous regrettez Chalandon ? (*Protestations sur les mêmes travées.*)

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. ... autrement qu'en termes partisans et polémiques ?

M. Raymond Courrière. Soyez sérieux, alors !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Vous nous avez dit aujourd'hui, monsieur le garde des sceaux, qu'il y aurait un programme pluriannuel, mais nous ne savons pas quel est l'objectif, quelle est l'ambition, où est la cohérence.

Rien n'est esquissé pour enrayer la désaffection qui touche la magistrature. Les professeurs de droit le disent, et vous le savez, les meilleurs étudiants des facultés ne s'orientent plus vers l'école nationale de la magistrature ; en tout cas, celle-ci attire moins. Elle éprouve même des difficultés à constituer ses promotions.

Oui, le budget est insuffisant ! La commission des finances vous invite donc à le repousser, mes chers collègues.

La dégradation de nos conditions de travail ne m'autorise pas à abuser plus longuement de votre attention et de votre temps.

J'aurais voulu rendre hommage à tous les acteurs de la justice qui gardent la foi et ne désarment pas.

Nous devons débattre autrement et refuser les approximations de dernière minute.

La crise de la justice est grave. Nous entendons bien nous placer hors du champ des propos partisans et polémiques.

M. Raymond Courrière. Vous avez raison !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. La mission du Parlement est, certes, de voter la loi. Elle est aussi de contrôler l'action du Gouvernement. Je souhaite donc que nous puissions poursuivre une réflexion en profondeur et constituer à cette fin, le plus rapidement possible, une mission d'information ou une commission de contrôle.

J'espère que nous pourrions alors formuler des propositions s'inscrivant dans la durée, au service d'une ambition partagée. Nous voulons dissiper l'impression triste et néfaste d'une justice négligée, pour que la vertu ne soit pas oubliée là où elle a vocation à s'incarner.

Puisque la rue prime, monsieur le garde des sceaux, il est vain que j'utilise mon temps de parole. Je vais donc vous remettre le texte que j'avais l'intention de soumettre au Sénat. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R. - M. le rapporteur spécial remet un document à M. le garde des sceaux.*)

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

M. Germain Authié, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (services généraux). Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, comme elle le fait depuis 1986, la commission des lois du Sénat présentera, cette année encore, trois avis distincts sur le budget de la Chancellerie : le premier sur l'administration centrale et les services judiciaires, le deuxième sur l'administration pénitentiaire, le troisième, enfin, sur la protection judiciaire de la jeunesse.

Pour ma part, j'ai la charge de vous présenter le premier de ces avis.

Lorsque j'ai rédigé le rapport écrit, le projet de budget était en sa forme initiale. Depuis, il a subi un certain nombre d'actualisations qui témoignent, monsieur le garde des sceaux, de la volonté de prendre en compte un certain nombre de critiques et de pallier certaines carences. Nous devons en tenir compte.

Les crédits du budget de la justice augmentent sensiblement plus, cette année, que la moyenne des dépenses de l'Etat ; c'est encore plus vrai maintenant, d'ailleurs. Cet effort ne peut être ignoré, il n'est pas négligeable.

Les mesures nouvelles atteignent un niveau particulièrement satisfaisant : elles passent, en effet, de 1 413 millions de francs à 1 913 millions de francs.

Sans tenir compte des 645 emplois résultant du transfert à la Chancellerie des postes de fonctionnaires des juridictions administratives, le projet de loi de finances pour 1991 proposait la création nette de 1 216 nouveaux emplois, dont 325 dans les services judiciaires, le reste étant consacré à l'administration pénitentiaire et au service de la protection judiciaire de la jeunesse.

M. le Premier ministre ayant annoncé, le 3 décembre dernier, la création de 400 emplois nouveaux, ce sont donc au moins 1 616 emplois qui seront créés en 1991. Ce que j'espère, c'est qu'ils seront pourvus.

L'année 1991 sera-t-elle donc une année prioritaire pour la justice, ainsi que l'avait annoncé le Premier ministre, le 22 février dernier ? A l'évidence, malgré quelques avancées, ces jours derniers, les avis restent très partagés sur la question.

Cependant, il ne serait pas objectif d'oublier le contexte difficile, à savoir une situation internationale nouvelle, dans lequel ce projet de budget a été élaboré, pas plus, d'ailleurs, qu'il ne serait honnête de feindre d'ignorer les raisons profondes qui sont à l'origine de la crise grave que connaît notre justice, et que personne ne nie.

Quelles sont les grandes orientations de la Chancellerie, telles qu'on peut les percevoir au travers du projet de budget qui nous est soumis ? Elles sont au nombre de trois, me semble-t-il : l'adaptation du service public de la justice, l'amélioration de la condition des personnels et la modernisation de l'administration de la justice.

Comment assurer l'adaptation du service public de la justice aux besoins des justiciables ? Il faut, d'abord, assurer un égal accès au droit et à la justice. Notons, à ce sujet, que les progrès enregistrés dans la réduction de la durée du traitement des procédures restent fragiles, en raison, notamment, de la progression des affaires nouvelles depuis 1988.

Le fonctionnement de la justice est surtout altéré par l'encombrement des juridictions des grands centres urbains, les contentieux nouveaux et l'insuffisante organisation de l'accueil des justiciables. Nous devons souligner, à cet égard, la création de 220 emplois de personnels des greffes, dont 30 pour l'amélioration de l'accueil. C'est un progrès, même s'il est encore insuffisant.

Mais le redressement du service public requiert aussi un renforcement de l'effort de formation continue des personnels et une amélioration de l'évolution du déroulement des carrières.

L'accord sur la formation continue conclu le 30 mars 1990 avec les organisations syndicales entraîne la création de cinquante emplois destinés à la mise en place d'un dispositif de formation déconcentrée et une majoration des crédits de fonctionnement : 19 millions de francs pour le développement de la formation continue et 6 500 000 francs pour la formation initiale.

Adapter le service public de la justice aux besoins, c'est aussi rationaliser le traitement des dossiers et des procédures.

A cet égard, le nouveau schéma directeur informatique pour la période 1990-1994 s'est fixé des objectifs ambitieux. Nous souhaitons que, compte tenu des expériences du passé, ce ne soit pas simplement un plan de plus, mais qu'il arrive à son terme. Il devrait permettre de remédier à l'obsolescence des applications et matériels existants. Le coût de ce nouveau schéma directeur est estimé à 216 500 000 francs.

Bien qu'ancien, l'effort engagé en matière informatique était demeuré jusque-là relativement modeste. A ce sujet, on peut se demander si des erreurs techniques, pour ne pas dire plus, n'ont pas été commises en la matière durant de nombreuses années.

La modernisation du service public de la justice paraît engagée, mais elle devra se poursuivre et répondre à l'augmentation des charges des juridictions et des services par des moyens qui ne peuvent se réduire aux seules créations d'emplois.

La décision de réserver 38 millions de francs au développement de l'informatique d'initiative locale est une heureuse mesure ; elle était d'ailleurs demandée par les intéressés.

Voyons maintenant comment et jusqu'à quel point l'amélioration de la condition des personnels se traduit dans les dispositions budgétaires de 1991.

Je relève, tout d'abord, une revalorisation de la situation financière des personnels ; si celle-ci est peut-être jugée insuffisante, elle est cependant non négligeable.

Outre les mesures de « repyramidage » des corps, tant chez les magistrats que chez les fonctionnaires, il est à noter que l'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique, signé le 6 janvier 1990, trouvera sa traduction dans des mesures dont le coût a été évalué à 34 millions de francs.

Par ailleurs, le projet de budget prévoit de revaloriser le régime indemnitaire des fonctionnaires des greffes et, surtout, celui des magistrats, dont le taux indemnitaire moyen serait porté ainsi à 31 p. 100 du traitement brut. La remise à niveau engagée depuis 1988 devrait donc s'élever à 133 500 000 francs.

La proportion importante de personnels des catégories C et D à la Chancellerie - plus de 62 p. 100 des effectifs contre 40 p. 100 pour l'ensemble des personnels civils de l'Etat - impose un développement de l'action sociale. Près de 14 millions de francs de mesures nouvelles sont inscrits à cette fin au projet de budget, marquant une progression de 30 p. 100.

Comment, enfin, le budget de 1991 amorce-t-il une certaine modernisation de l'administration de la justice ?

Pour l'administration centrale, les dix-huit créations d'emplois et les transformations prévues modifient la structure des postes en renforçant l'encadrement et les compétences techniques de certains services ; d'autres mesures sont d'ailleurs envisagées.

S'agissant des principales mesures concernant les services judiciaires, je note, comme vous avez pu le constater dans mon rapport écrit, que le projet de budget marque une certaine volonté du Gouvernement de renforcer progressivement les effectifs de la justice dans leur ensemble.

Je rappelle que le nombre des magistrats, en 1990, était de 6 005 ; il devait être initialement porté à 6 030 en 1991. Des mesures nouvelles permettront peut-être d'augmenter encore ce chiffre. Mais là aussi - on l'a souligné - il faut que ces postes soient pourvus.

L'augmentation des effectifs des magistrats doit être poursuivie dans les années qui viennent, en particulier pour renforcer les juridictions du premier degré.

Pour les fonctionnaires de justice, les créations d'emplois s'accompagnent de la poursuite de la politique de transformation d'emplois dans le cadre, notamment, du « protocole Durafour ». Cette transformation concerne la totalité des agents des catégories C et D, soit près de 12 000 personnes. L'ensemble de ces mesures représentent un coût de 33 500 000 francs en 1991.

Concernant l'aide légale, je rappelle seulement que les crédits de l'aide judiciaire et des commissions d'office, qui ne concernent que les instances pénales, sont toujours évolutifs. Il existe toujours un décalage entre les crédits votés et les crédits effectivement consommés.

La mise en place d'une prévision de crédits en mesure nouvelle de 75 millions de francs, si elle peut contribuer à combler partiellement ce décalage, n'est qu'une inscription prévisionnelle de crédits, dans la perspective d'une réforme de l'aide légale très attendue et qui, nous l'espérons, sera pour très bientôt.

Il est indispensable qu'une réforme d'ensemble soit engagée dans les meilleures délais, faute de quoi l'aide judiciaire demeurera ce qu'elle est actuellement : un système qui est source de mécontentements et de tensions, pour ne pas dire plus, et qui ne donne satisfaction ni aux justiciables ni aux avocats, alors que les dépenses qu'il représente augmentent toujours.

Avant de conclure et afin que chacun de nous puisse se déterminer en toute connaissance de cause, je crois utile de rappeler objectivement ce que je considère comme positif dans ce budget et ce qui me paraît insuffisant.

La part du budget de la justice dans le total des dépenses de l'Etat représente environ 1,43 p. 100 en 1991 ; elle était de 1,38 p. 100 en 1990. Mais il s'agit de pourcentages, qui ne veulent pas toujours dire grand-chose. En crédits, cela représente une augmentation de 1 700 millions de francs, compte tenu des mesures annoncées ces jours derniers.

L'augmentation initiale était de 6,72 p. 100 ; ce sera plus, maintenant. Ce budget va permettre la création nette de 1 600 emplois environ. Il va, nous l'avons souligné, dans le sens des grandes orientations que M. le garde des sceaux a rappelées devant la commission des lois et qui sont celles que le Président de la République a résumées récemment en quatre mots clés : former, moderniser, alléger, simplifier.

Cependant, des critiques sont faites qui portent à la fois sur l'insuffisance du projet de budget de la justice et sur le fait qu'il représente toujours une proportion trop faible du projet de budget général de l'Etat.

Lors des auditions auxquelles nous avons procédé, il nous a souvent été dit que les tâches augmentaient sans cesse et devenaient de plus en plus complexes alors que les moyens humains et matériels eux, stagnaient, voire régressaient.

Il a souvent été reproché à ce projet de budget de manquer de volonté d'ensemble et de ne pas comporter, notamment, d'engagement pluriannuel. A titre personnel, j'estime que le projet de budget, tel qu'il nous est soumis et compte tenu des dernières dispositions que vient de confirmer M. le ministre de la justice, ne mérite pas l'excès d'indignité dont il a pu être frappé ici ou là, ces derniers temps.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Germain Authié, rapporteur pour avis. Ce n'est pas tout le budget lui-même qui est en cause ; beaucoup s'accordent à reconnaître les avancées positives qu'il contient. C'est surtout un immense sentiment de frustration qui se manifeste dans la grande majorité de la fonction judiciaire. Il y a eu un décalage brutal entre l'effet d'annonce des déclarations gouvernementales promettant que 1991 serait l'année de la justice et la réalité perçue par les gens de justice quand le projet de budget a été rendu public.

Cette réalité, il faut le dire, a été perçue pour le moins dévalorisante, voire méprisante pour certains.

Désormais, vous l'avez déclaré vous-même, monsieur le garde des sceaux, le Gouvernement a la volonté de dialoguer avec l'ensemble des organisations professionnelles pour permettre à notre pays de trouver des solutions pour mettre fin à ce que l'on appelle le malaise de la justice.

Estimant que le projet de budget prend en compte un grand nombre d'aspirations exprimées par les personnels de justice et soulignant la volonté de dialogue du garde des sceaux, le rapporteur pour avis avait demandé à la commission des lois de ne pas rejeter les crédits du ministère de la justice pour 1991.

La commission a, cependant, par un vote, émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice dans le projet de loi de finances pour 1991. (*Applaudissements sur les travées socialistes, de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Oui, mais elle ne savait pas tout !

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

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (administration pénitentiaire). Monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, la part de l'administration pénitentiaire dans l'ensemble du projet de budget du ministère de la justice est cette année importante, mais encore insuffisante.

L'Assemblée nationale a obtenu pour cette administration une majoration, d'abord de 2 millions de francs, puis de 7 millions de francs, et enfin - ce que le Sénat ne pouvait en aucun cas espérer obtenir - 50 millions de francs acquis par des manifestations publiques.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non, 500 millions de francs !

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis. Je parle de l'administration pénitentiaire, mon cher collègue !

Prenons garde, messieurs les ministres, qu'à la représentation nationale ne se substitue celle de la rue !

Vous aviez certainement compris, lors de votre audition devant la commission des lois, à quel point celle-ci partageait le malaise du monde judiciaire. Elle ne peut donc que se réjouir du résultat des manifestations qui en ont été l'expression. Mais vous reconnaissez que l'on peut maintenant s'interroger sur l'intérêt du débat à caractère rituel qui va être le nôtre.

M. Philippe de Bourgoing. Très bien !

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis. Je partage à ce sujet l'émotion de M. le rapporteur spécial.

Vous vous attendiez, monsieur le garde des sceaux, vous l'avez dit, à nos critiques. Elles auraient été moindres si le Gouvernement avait réservé la primeur de la bonne nouvelle aux sénateurs alors qu'ils l'ont lue dans la presse.

Après cette observation préliminaire, je vous ferai connaître le sentiment de la commission des lois sur le projet de budget de l'administration pénitentiaire soumis à son avis.

Comme chaque année, il suscite des demi-satisfactions et des espoirs déçus. Si, pour le prochain exercice, les crédits de paiement diminuent légèrement, les dépenses de fonctionnement sont en progression de 13 p. 100, tandis que les autorisations de programme augmentent de 14 p. 100. La progression en francs constants, depuis 1981, est de 88 p. 100, alors qu'elle a été de 49,9 p. 100 pour les services judiciaires et de 37,6 p. 100 pour l'éducation surveillée. Cette évolution est favorable à l'administration pénitentiaire, je me dois de le reconnaître.

Ces chiffres sont bien loin de ceux que je commentais en qualité de rapporteur pour avis du même budget voilà une dizaine d'années, à une époque où il était habituel de dénoncer le délabrement, sinon la ruine, des prisons, leur suroccupation et la grande misère du monde carcéral.

Tout est loin d'être réglé tant sur le plan matériel, des conditions de travail des surveillants que sur le plan des finalités mêmes de l'incarcération. Mais, lorsque l'on est à même d'établir des comparaisons sur le long terme, il est juste de dire qu'il y a eu des améliorations, lentes mais progressives.

Ces améliorations sont dues pour une grande part, vous l'avez dit, monsieur le garde des sceaux, à l'initiative courageuse de l'un de vos prédécesseurs, M. Albin Chalandon. En dépit de critiques qui apparaissent très injustes aujourd'hui, il a imposé la prise en compte par l'Etat d'un important programme de construction de nouvelles prisons. Celui-ci a des effets mécaniques sur la création de nouveaux emplois : 6 600 places ont été livrées à l'administration. Elles ne seront occupées que progressivement. A l'exception de la maison d'arrêt de Grasse, le programme de construction des 24 nouveaux établissements, représentant 13 000 places, sera terminé en octobre 1991.

Ces nouvelles prisons, qui ne satisfont qu'une partie des besoins, rendent plus visibles les défauts des anciennes.

Vous ne négligez pas, dans votre projet de budget, monsieur le garde des sceaux, l'équipement classique, pour lequel l'augmentation des autorisations de programme est de 13,3 p. 100. Il est indispensable que cet effort soit poursuivi : trop d'établissements se trouvent encore dans des bâtiments peu fonctionnels, construits au XIX^e siècle, et même avant.

En matière d'investissement, la commission des lois a pris acte avec satisfaction de la poursuite des efforts pour l'amélioration des conditions de travail et de logement du personnel.

La population pénale comptait le 1^{er} octobre 1990 48 277 détenus. Nous notons une relative diminution du flux due sans doute à l'amnistie de 1988, mais nous constatons une augmentation moyenne de la durée de détention qui est passée de 4,6 mois en 1980 à sept mois en 1989. Cette augmentation est due, en fait, à l'allongement des peines de longue durée.

Il y a encore 19 804 prévenus dans les prisons françaises, soit 41 p. 100 de l'ensemble des détenus.

Vous nous avez expliqué en commission, monsieur le ministre délégué, que ce nombre comprenait des condamnés utilisant les voies de recours que leur réserve la loi. Il en a toujours été ainsi. Le taux a diminué au fil des années - j'ai connu l'époque où il était de 52 p. 100 - mais il faut qu'il régresse encore.

Pouvez-vous, messieurs les ministres, imposer enfin de nouvelles règles qui respectent mieux la présomption d'innocence ? Dans ce domaine, notre pays est montré du doigt par les institutions européennes. L'inculpation est comprise dans l'opinion publique comme une condamnation parce qu'elle est assortie trop souvent d'une détention immédiate et, quelquefois, pour les seules commodités du juge d'instruction.

En dehors des principes juridiques et moraux qu'il convient de respecter, une diminution des détenus incarcérés au titre de la détention provisoire soulagerait d'autant la charge de l'administration pénitentiaire.

Chaque année, la commission des lois examine plus particulièrement un secteur de l'administration pénitentiaire. Elle a examiné de près, à l'occasion de ce projet de budget, le

fonctionnement du milieu ouvert. Il traite 100 000 personnes suivi, pour une grande part, par les comités de probation et d'assistance aux libérés. Cette institution exerce une mission de contrôle, de prévention et de lutte contre la récidive. Il convient de rendre hommage à son action.

Les tribunaux ont mis longtemps à s'habituer aux mesures alternatives à l'incarcération. Le nombre en augmente régulièrement et il est souhaitable que le mouvement s'accélère encore.

Les comités de probation et d'assistance aux libérés s'occupent des détenus sortant de prison. Très souvent, ceux-ci n'ont plus de refuge dans leur famille. Le travail en milieu carcéral restant un privilège, ils n'ont pas d'argent pour survivre. Il leur faut alors une forte volonté et beaucoup d'assistance pour ne pas sombrer à nouveau dans la délinquance.

Ainsi que je le fais chaque année, j'insiste à nouveau auprès de vous, mes chers collègues, pour qu'à l'occasion des fonctions que vous exercez dans l'administration des collectivités territoriales, vous ne négligiez pas cet élément important de la paix publique. Beaucoup d'élus participent en amont à une action de prévention. En aval, il faut aider les délinquants qui ont purgé leur peine à retrouver le droit chemin.

Je me dois de souligner le très grand intérêt que présentent les enquêtes prévues par la loi du 6 juillet 1989, exécutées par les comités de probation et qui concernent les majeurs de dix-huit à vingt et un ans. Elles jouent un rôle pour éviter leur incarcération et, éventuellement, la modifier en favorisant une meilleure insertion sociale.

Selon la proposition qu'avait formulée notre collègue M. Dreyfus-Schmidt et qui avait été adoptée par le Sénat, le juge de l'application des peines a maintenant la possibilité de saisir à nouveau la juridiction ayant prononcé, par défaut, une condamnation à un emprisonnement de plus de six mois pour qu'elle soit convertie en peine avec sursis, assortie de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général.

Le nombre de centres de semi-liberté autonomes est seulement de onze sur l'ensemble du territoire et certains d'entre eux sont très surchargés. Leur coût d'exploitation est nettement moins élevé que celui de l'incarcération. Il serait souhaitable qu'ils soient plus nombreux.

C'est d'ailleurs bien le sens du programme quinquennal d'équipement prévu pour la construction de centres autonomes et de quartiers de semi-liberté qui doit être exécuté de 1991 à 1995. Si la commission des lois approuve cette mesure, elle émet des réserves quant à la longueur du plan. En effet, en faisant preuve de la même volonté, et en appliquant la même méthode que lors de la réalisation du « programme 13 000 », ce plan devrait pouvoir être exécuté en deux ans. En effet, les crédits en cause sont bien moindres.

Monsieur le garde des sceaux, jusqu'à maintenant, le Parlement a été écarté des décisions d'attribution de crédits supplémentaires. Je souhaiterais que son opinion soit au moins prise en considération quant à leur utilisation. Je vous demande également que les crédits supplémentaires qui viennent de vous être accordés par M. le Premier ministre soient consacrés à accélérer la réalisation de ce programme d'établissements autonomes de semi-liberté.

La commission des lois se félicite que le dernier exercice n'ait pas été marqué, contrairement au précédent, par des défaillances graves de certains membres du personnel de l'administration pénitentiaire. Elle sait que les conditions de travail de ce personnel sont très difficiles. Malgré des augmentations d'effectifs, la charge de travail ne peut être répartie comme il le conviendrait, notamment pendant la nuit et les fins de semaine.

Je tiens à souligner que 430 emplois ne sont pas pourvus et qu'il n'a pas encore été donné suite au protocole Bonne-maison conclu en 1988. Les facilités nouvelles qui ont été accordées pourraient permettre là aussi un début d'exécution.

Le taux de compensation résultant des absences pour maladie, délégation syndicale, congé ou formation, qui était de 16 p. 100, passera à 18 p. 100 ; il devrait être de 21 p. 100. Dans cette situation, il n'est pas question de consacrer à la formation continue le temps qui lui serait pourtant indispensable. Cela est infiniment regrettable en raison de la brièveté du passage des surveillants à l'école nationale de l'administration pénitentiaire.

Depuis longtemps, le personnel de cette administration revendique l'alignement de son régime de retraite avec celui de la gendarmerie et de la police. Il faudra, très certaine-

ment, en arriver là un jour. Ce serait supprimer une cause permanente de désaccord et de tension que de le faire rapidement.

La justice en crise présente tant de besoins que vous n'êtes pas embarrassé, monsieur le garde des sceaux, pour affecter les crédits supplémentaires que le Premier ministre a décidé d'accorder à votre département ministériel. Il est heureux que l'administration pénitentiaire, dont les besoins sont infinis, n'ait pas été oubliée.

Considérant l'ensemble des problèmes que pose actuellement l'institution judiciaire et qui exigent une réflexion approfondie suivie d'importants moyens financiers, la commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption du projet de budget du ministère de la justice. (*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. Rufin, rapporteur pour avis.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (protection judiciaire de la jeunesse). Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai l'honneur, pour la première fois, de vous présenter la part réservée à la protection judiciaire de la jeunesse dans le projet de budget de la Chancellerie pour 1991. Je succède à notre excellent et talentueux collègue M. de Cuttoli. Je demanderai votre indulgence sur le rapport que je suis appelé à développer devant vous, après mon illustre prédécesseur.

Je regrette, monsieur le garde des sceaux, compte tenu de l'importance de la politique à entreprendre dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse, que les crédits réservés à ce secteur ne s'élèvent qu'à 1 780 millions de francs sur un budget de 18 013 millions de francs inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991. Ces crédits me paraissent comme étant beaucoup trop modestes par rapport au budget du ministère de la justice, puisqu'ils en représentent moins de 10 p. 100.

Les tâches de la protection judiciaire de la jeunesse s'articulent autour d'une unique et ambitieuse mission : l'insertion dans la société de centaines de milliers de jeunes marginalisés par la délinquance ou par des difficultés graves qui en font des mineurs en danger.

Chaque année, plus de 200 000 mineurs, garçons et filles, enfants et adolescents, font l'objet d'une ou d'un ensemble de mesures d'assistance éducative qui peuvent être exécutées en internat ou dans un cadre beaucoup plus souple, comme l'externat, la demi-pension, le placement en milieu rural et l'observation en milieu ouvert, sur décision des juridictions de la jeunesse.

En 1987, un rapport issu de travaux présidés par M. Langlet et remis alors au garde des sceaux, avait mis en lumière un certain nombre de défaillances. Les critiques portaient essentiellement sur la pédagogie éducative et sur la gestion administrative de ce service, qui s'appelaient alors l'« éducation surveillée ».

Le rapport mettait l'accent sur la priorité que représentait, selon lui, le traitement des cas les plus difficiles. La nouvelle direction de la protection judiciaire de la jeunesse met en œuvre actuellement un certain nombre de mesures jugées nécessaires, en particulier le redéploiement du patrimoine immobilier de l'ex-éducation surveillée, afin de mieux adapter les moyens matériels aux besoins et, en ce qui concerne les moyens humains, le redéploiement, l'adaptation, la revitalisation indispensable des effectifs dans le personnel éducatif pour mieux répondre aux nouveaux défis, notamment les phénomènes des bandes organisées dans les grands ensembles de banlieues urbaines. Les récents événements sont venus témoigner, s'il en était besoin, de l'ampleur du problème et soulignent à quel point il est impérieux de renforcer les services de protection judiciaire de la jeunesse.

Mais la discussion légitime sur les effets de telle ou telle méthode ou structure socio-éducative ne doit pas faire oublier l'essentiel, à savoir qu'un immense effort doit être consenti pour empêcher que les grandes zones urbaines ne se transforment en champ clos pour des milliers de jeunes à la dérive et provenant d'ethnies différentes.

Désormais, la protection judiciaire de la jeunesse doit impérieusement être considérée comme prioritaire puisque les problèmes pénitentiaires ont déjà reçu, pour l'essentiel, satis-

faction. En effet, l'intégration des jeunes en péril n'est pas seulement un devoir de la société ; elle conditionne tout à la fois la tranquillité et la sécurité de nos concitoyens et l'avenir du système pénitentiaire de notre pays.

Mon rapport portera sur quatre points essentiels : les populations prises en charge, l'activité du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et du secteur privé associatif habilité, les personnels éducatifs, les moyens de fonctionnement et l'équipement des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Mon premier point concerne les populations prises en charge. Les dernières statistiques recensées remontent à 1988 et les chiffres fournis présentent d'ailleurs un caractère provisoire.

En 1988, les jugements initiaux ont concerné 60 755 mineurs délinquants et ont révélé que 90 186 mineurs étaient en danger, ainsi que 4 896 jeunes majeurs âgés de dix-huit à vingt et un ans. C'est donc un ensemble de 155 822 jugements qui ont été rendus.

Si on relève, depuis 1985, une diminution significative des jugements concernant les mineurs délinquants, en revanche, les jugements relatifs aux mineurs en danger sont en progression constante, passant de 51 p. 100 du total en 1985 à 58 p. 100 en 1988.

Je préciserai que la répartition par sexe de l'ensemble des jeunes pris en charge laisse apparaître 34 p. 100 de filles pour 66 p. 100 de garçons.

En 1988, le secteur public a pris en charge 69 526 jeunes et le secteur associatif habilité 142 443. Il faut toutefois observer que dans le secteur associatif la proportion de jeunes filles est supérieure à 41 p. 100.

Sur l'ensemble, il est à noter - ce qui est très important - que les plus concernés sont, en définitive, les jeunes de seize ans à dix-huit ans - 23,2 p. 100 - puis les jeunes de treize ans à seize ans - 22,2 p. 100 - suivis des enfants de moins de six ans et des enfants de six ans à dix ans - 17,7 p. 100 pour ces deux tranches - et des enfants de dix ans à treize ans - 14,5 p. 100.

En ce qui concerne le problème des mineurs incarcérés, tant en détention provisoire qu'en exécution de peine, au 31 décembre de l'année 1989, 64 p. 100 des mineurs incarcérés l'étaient au titre de la détention provisoire et 36 p. 100 au titre de l'exécution d'une peine sans sursis.

Par rapport à l'effectif global des mineurs incarcérés, qui inclut les départements d'outre-mer, on recense 98,3 p. 100 de garçons, soit 534 garçons, et 1,7 p. 100 de filles, soit 9 filles, sur un total de 543 mineurs incarcérés.

S'agissant des 2 272 mineurs placés en détention provisoire, on distingue 2 197 garçons, soit 96,7 p. 100 du total, et 75 filles, soit 3,3 p. 100.

Le deuxième point de mon intervention a trait à l'activité du secteur public et du secteur associatif habilité.

Le secteur public a procédé, en 1988, à 6 800 consultations, 3 569 enquêtes sociales et 38 000 orientations éducatives auprès des tribunaux. Il est d'ailleurs à noter que, dans 85 p. 100 des cas, les consultations sont réalisées par les structures du secteur public. En revanche, les enquêtes sociales ordonnées par les magistrats sont le plus souvent exécutées par le secteur associatif habilité.

Je soulignerai que les personnels éducatifs du secteur public ont seuls la capacité d'assurer les fonctions d'accueil et d'orientation éducative auprès des tribunaux de grande instance. Cette activité enregistre depuis cinq ans, hélas ! une progression constante puisque l'on en dénombre 37 929 en 1989.

Si l'objectif de la protection judiciaire de la jeunesse a d'abord consisté à mettre à la disposition de chaque tribunal pour enfants l'intégralité des prestations offertes par le secteur public, il est apparu, au cours des dernières années, qu'il était intéressant d'y associer les moyens du secteur associatif habilité. Cette évolution doit se concrétiser par la mise en place de schémas départementaux de protection judiciaire de la jeunesse.

En ce qui concerne les modalités et types de prises en charge des jeunes dans les établissements du secteur public, on relèvera que les jeunes, dans leur très grande majorité,

sont accueillis au titre de l'externat, 97 p. 100, contre seulement 2,9 p. 100 d'internes, soit 1 015 jeunes hébergés en nombre absolu.

La dissociation de l'hébergement et de la formation explique, pour partie, la réduction progressive de la proportion de jeunes bénéficiant de l'internat, ainsi qu'une tendance des magistrats à procéder de moins en moins au placement.

Quant au secteur associatif, aux termes de la loi du 6 janvier 1986, les établissements et services ou organismes privés auxquels l'autorité judiciaire confie des mineurs doivent être habilités soit au titre de l'enfance délinquante, soit à celui de l'assistance éducative, soit à ces deux titres.

En 1989, on a recensé 990 structures du secteur administratif associatif. Je rappelle qu'on en dénombrait 949 en 1984.

Les établissements et services du secteur associatif habilité ont pris en charge, au cours de l'année 1989, 142 443 jeunes, soit 80,8 p. 100 du total. Les 31 661 jeunes restants ont été pris en charge à un autre titre.

Il est à noter toutefois que le secteur associatif est habilité à prendre en charge des jeunes, non seulement sur décision des juridictions spéciales pour mineurs, mais encore après l'intervention des services de l'aide sociale à l'enfance, parfois de la sécurité sociale, mais aussi des tribunaux civils ou même des familles.

Quelque 70 p. 100 des jeunes sont confiés par les juridictions pour mineurs aux services d'action éducative en milieu ouvert.

Il est à noter également que la proportion des jeunes pris en charge sur décision judiciaire diffère selon le type des structures d'accueil. Pour 1991, la Chancellerie a annoncé qu'elle entendait désormais procéder à la gestion globale et cohérente de l'ensemble des moyens consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse, qu'elle relève du secteur public ou du secteur associatif habilité.

C'est au cours du premier semestre de 1991 que sera élaborée une première esquisse des schémas départementaux.

S'agissant des personnels éducatifs, le projet de loi de finances pour 1991 - vous l'avez rappelé, monsieur le garde des sceaux - renforce les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse. Les nouveaux emplois budgétaires comportent 26 postes de directeurs, sous-directeurs et attachés, et 10 emplois d'assistants sociaux, attachés d'intendance et professeurs techniques.

Il faut observer, toutefois, qu'un nombre important d'emplois de catégories B, C et D font l'objet d'une transformation. Cela concerne 375 emplois du corps d'adjoints administratifs et 220 emplois du corps d'agents administratifs de catégorie C ; dans la filière ouvrière, 280 emplois dans le corps des ouvriers professionnels et 208 emplois dans le corps des maîtres ouvriers ; dans la filière des services, 29 emplois.

Le budget devrait donc permettre la création de 30 emplois de personnels administratifs et le recrutement d'environ 350 personnes, dont plus de 200 éducateurs, mais qui ne sont pas tous, loin de là, immédiatement opérationnels, hélas !

Parmi les mesures envisagées pour 1991, on distinguera les mesures indemnitaires de celles qui touchent aux conditions de travail. C'est ainsi que devraient être revalorisées un certain nombre d'indemnités - elles sont citées dans mon rapport écrit - notamment l'indemnité de surveillance allouée aux agents techniques d'éducation des internats.

Les directeurs régionaux et départementaux devraient, pour leur part, bénéficier d'une amélioration de leur régime indemnitaire, puisqu'un crédit de 600 000 francs est inscrit au projet de budget. Nous souhaiterions, à cet égard, que cette mesure s'applique à l'ensemble des directeurs départementaux.

Enfin, il faut noter que 59 transformations d'emplois auront contribué, au cours de cette année, à la mise en œuvre d'une politique globale de la protection judiciaire de la jeunesse, dont l'axe essentiel demeure l'échelon départemental.

J'en viens à la quatrième partie de mon exposé, relative aux moyens de fonctionnement et d'équipement des services.

Je me permettrai de rappeler, en ce qui concerne les moyens de fonctionnement, qu'en 1991 ils seront augmentés de 17 millions de francs au titre des mesures nouvelles : 8,2 millions de francs pour l'amélioration et la diversification

des prises en charge de jeunes majeurs dans le secteur public, 3 millions de francs pour la diversification du mode d'hébergement, 2,2 millions de francs pour l'amélioration de la prise en charge sanitaire, 3 millions de francs pour le renforcement de la participation des services aux dispositifs interministériels de la prévention et le soutien aux associations d'insertion sociale et professionnelle.

Enfin, 8,9 millions de francs seront consacrés à l'amélioration des conditions de travail des personnels.

S'agissant de l'équipement, le projet de loi de finances pour 1991 prévoit, pour la protection judiciaire de la jeunesse, une enveloppe de 53,2 millions de francs en crédits de paiement et de 45 millions de francs en autorisations de programme.

La chancellerie souligne que la loi de finances rectificative pour 1990 devrait permettre de dégager des autorisations de programme et des crédits de paiement, compte tenu de la cession des biens domaniaux devenus sans usage. Nous en acceptons bien volontiers l'augure.

J'en arrive, monsieur le garde des sceaux, à mes conclusions.

On peut relever que le taux de progression du budget de la protection judiciaire de la jeunesse est inférieur, pour l'année 1991, à celui qui avait été enregistré en 1990, puisqu'il n'est plus que de 9,6 p. 100, alors que, l'année dernière, il était de 14 p. 100.

Compte tenu de l'importance que représente la protection judiciaire des jeunes dans notre société, compte tenu du nombre croissant de jeunes adolescents en péril, il nous apparaît que ce budget appréhende mal les objectifs recherchés, à savoir une meilleure insertion de la jeunesse au sein de notre pays.

Enfin, quand on sait que ce budget risque d'être diminué, dans les prochains jours, au minimum de 2 p. 100 à 3 p. 100 pour répondre aux économies budgétaires décidées par le Gouvernement, on ne peut qu'être inquiet sur l'avenir de la jeunesse délinquante.

C'est pourquoi la commission des lois vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse contenus dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1991.

Cette proposition doit traduire les grandes réserves que lui inspirent les conceptions mêmes qui semblent présider à la politique menée en matière de « protection judiciaire de la jeunesse », pour reprendre la nouvelle dénomination, peut-être discutable d'ailleurs, que cette administration a choisie elle-même de substituer à celle d'« éducation surveillée ».

Il n'est pas question, pour nous, de remettre en cause le travail, le plus souvent digne d'éloge, accompli par les éducateurs et les chefs de services éducatifs. Toutefois, l'action quotidienne des personnels éducatifs s'inscrit dans une politique d'ensemble pour laquelle il faut dresser aujourd'hui une sorte de constat d'impuissance.

Dans les départements peu peuplés, à dominante rurale, il apparaît que les associations privées et les institutions du secteur public sont en mesure de prendre en charge, de « traiter » et d'aider efficacement les quelques centaines de jeunes, par département, en situation difficile et relevant de la petite délinquance.

En revanche, dans les grandes banlieues urbaines - régions parisiennes, lyonnaises, marseillaises, lilloises - tout laisse à penser que le phénomène de marginalisation, touchant, cette fois, des milliers de jeunes fréquemment issus de l'immigration d'ailleurs, n'est plus contrôlé.

Le saccage d'une commune entière dans la région lyonnaise, l'irruption à Paris de bandes de « casseurs », dont l'audace est certainement à la mesure du sentiment d'impunité qui les anime, le pillage de centres commerciaux en région parisienne, le guet-apens tendu à un détachement de sapeurs-pompiers à Montfermeil, tous ces graves événements récents, qui relèvent de la délinquance agressive et violente, doivent être considérés, non plus comme des « problèmes de société » relevant du sociologue, mais comme la conséquence de l'échec de la politique conduite, en la matière, durant un certain nombre d'années.

Dans ces conditions, monsieur le garde des sceaux, on est en droit de se demander quelles dispositions nouvelles les services de la protection judiciaire de la jeunesse comptent mettre en œuvre. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

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

Groupe du rassemblement pour la République : 27 minutes ;

Groupe de l'union centriste : 18 minutes ;

Groupe socialiste : 18 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants : 23 minutes ;

Groupe communiste : 16 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 15 minutes.

La parole est à M. Balarello.

M. José Balarello. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, en dépit de l'augmentation accordée par le Premier ministre voilà quarante-huit heures, le projet de budget de la justice apporte une réponse décevante aux attentes qu'avaient suscitées les ambitieuses déclarations du Gouvernement. En effet, il avait été affirmé partout que la justice serait l'une des priorités budgétaires de 1991, qualifiée même d'« année pour la justice » par le Premier ministre, le 22 février 1990. Quant à votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, il avait promis, lors d'une audience des premiers présidents de cours d'appel, une augmentation de 12,7 p. 100 du budget.

Sans entrer dans le détail des crédits, qui ont fait l'objet d'une présentation exhaustive de la part de nos rapporteurs, je dirai qu'il me paraît inexact de qualifier de « priorité budgétaire » un secteur dont la part dans les dépenses de l'Etat passe de 1,38 p. 100 en 1990 à 1,44 p. 100 en 1991, en tenant compte d'ailleurs des 500 millions de francs supplémentaires récemment accordés !

Cette remarque étant faite, il convient de se poser la question essentielle : ce budget met-il à la disposition du corps judiciaire des moyens suffisants au regard de l'état avancé de délabrement matériel et d'appauvrissement humain de l'institution ?

Si ce budget connaît une progression - il passe de 7,67 p. 100 à 8 p. 100 - sensiblement supérieure à la moyenne des dépenses de l'Etat, qui est de 4,8 p. 100, nous sommes loin cependant de répondre aux besoins indispensables pour assurer la marche d'une justice aujourd'hui sinistrée.

L'asphyxie des juridictions civiles nécessitera de nombreuses années d'efforts budgétaires soutenus pour y mettre fin. L'accroissement du volume des contentieux issus des réformes législatives, notamment celle sur le surendettement des ménages - vous y avez fait allusion, monsieur le garde des sceaux - joint à la stagnation des personnels et des crédits pendant de nombreuses années, ont contribué à augmenter le volume d'affaires en cours, en particulier devant les tribunaux d'instance, qui reçoivent chaque année - je vous le rappelle - 26 000 dossiers supplémentaires.

Pour juger plus d'affaires, la plupart des tribunaux livrent une véritable course contre la montre, ce qui n'est pas sans influencer sur la qualité de la justice rendue. La durée moyenne de traitement des affaires, qui est de plus de onze mois, suffit à décourager de nombreux justiciables. Les grosses sont quelquefois délivrées - vous le savez, monsieur le garde des sceaux - trois mois plus tard, alors que le délai de validité est de quatre mois. En matière de référé, devant certains tribunaux, il faut compter plusieurs mois pour obtenir la désignation d'un expert. Devant les juridictions administratives, les délais sont, souvent, encore plus longs.

Dans la région P.A.C.A. - Provence-Alpes-Côte d'Azur - il n'est pas normal que la cour d'appel d'Aix-en-Provence, deuxième cour de France avec dix-huit chambres, ait en charge dans son ressort 3 442 000 habitants alors que la moyenne pour les autres cours est de 1 811 000. Résultat : 31 391 dossiers sont en instance actuellement et la durée moyenne de traitement est de vingt et un mois, alors que la création d'une cour d'appel à Nice, que nous réclamons depuis si longtemps, est la seule solution réaliste.

La Cour de cassation n'échappe pas à ce constat : 32 530 dossiers en instance en 1980 et vingt mois pour régler une affaire.

Face à cet accroissement vertigineux de leur charge de travail, la situation des personnels de la justice s'est profondément dégradée.

La carrière de magistrat n'attire plus que rarement l'élite des facultés de droit et semble connaître une évolution analogue à celle des instituteurs. Depuis trois ans, la totalité des postes offerts n'a pas été pourvue et le nombre des emplois vacants est en augmentation sensible.

On notera, enfin, la féminisation croissante de la magistrature, puisque l'on compte aujourd'hui 42 p. 100 de femmes magistrats contre 30 p. 100 en 1983, et qu'en l'an 2000 vos propres statistiques, monsieur le garde des sceaux, en prévoient 55 p. 100.

Dans cet environnement préoccupant, il convient toutefois de saluer l'effort fait avant-hier par M. le Premier ministre, qui a annoncé la création de 400 postes supplémentaires. Nous attendons, monsieur le garde des sceaux, de connaître la répartition catégorielle ; vous nous avez indiqué, voilà un instant, que vous pourriez nous la communiquer dans quelques jours.

Nous saluons également votre action de revalorisation des indemnités des magistrats et la volonté gouvernementale de suivre un plan de cinq ans mettant en œuvre le principe de la séparation du grade et de l'emploi, principe dont j'avais demandé l'application au Sénat dès 1985, lors de l'examen du projet de loi portant réforme de la procédure d'instruction. Cette mesure doit être poursuivie au cours des quatre années à venir parce qu'elle est la seule solution réaliste pour reconstituer des profils de carrière attractifs. Je suis heureux d'avoir attiré l'attention de vos prédécesseurs sur ce point.

Du côté des greffes, les créations de postes ne constituent qu'un rattrapage partiel du déficit accumulé au cours des années précédentes. Là encore, l'effort devra être poursuivi, afin de rendre confiance à un personnel démoralisé par les responsabilités assumées, la maigreur des traitements et la surcharge de dossiers, surcharge qui engendre des nullités de procédure dont de nombreux trafiquants de drogue, notamment, ont su tirer parti pour se soustraire à l'action de la justice.

A ce sujet, j'avais proposé, lors de la discussion au Sénat, en avril 1989, du projet de loi modifiant le code de procédure pénale, un amendement qui fut, en son temps, adopté par notre assemblée et visant à empêcher le jeu abusif de ces nullités mineures lorsque la peine correctionnelle encourue est égale ou supérieure à dix ans. Monsieur le garde des sceaux, votre prédécesseur s'y était opposé tout en me promettant d'examiner de cette proposition dans une future réforme générale de l'instruction.

Rien n'ayant été fait, un tel scandale se poursuit impunément et, depuis cette date et sans que cette liste soit exhaustive, les médias ont fait état d'une dizaine de bavures ayant permis la mise en liberté de quelque soixante-dix importants trafiquants de drogue. Vous en connaissez la liste comme moi.

De tels faits couvrent notre justice d'opprobre aux yeux du citoyen, qui ne peut admettre un tel non-sens, justifié prétendument par la défense des libertés individuelles, alors qu'il s'agit uniquement de la liberté des assassins de nos jeunes.

Comment ne pas évoquer cet autre scandale démotivant pour la police et la gendarmerie que représente la perméabilité des prisons françaises ? En 1989, cinquante-deux détenus se sont évadés. Mais, en 1990, ils ont été soixante-quatre et même soixante-sept si l'on tient compte des trois derniers gros bonnets de la drogue qui se sont évadés dimanche de la prison de Nice où ils se trouvaient d'ailleurs - ce qui laisse rêveur ! - dans la même cellule.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Sans parler de ceux qui s'enfuient à l'étranger !

M. José Balareello. Une autre composante délaissée de notre système judiciaire est l'aide légale. A cet égard, les 75 millions de francs inscrits au projet de budget pour 1991 sont insuffisants. Et que dire du fait que notre pays consacre à l'aide légale seulement 7 francs par habitant et par an, contre 34 francs aux Etats-Unis et 98 francs en Grande-Bretagne ? A l'heure actuelle, une grande partie de la charge porte donc sur les avocats, qui sont sous-payés.

Monsieur le garde des sceaux, je terminerai mon propos en évoquant le problème de l'équipement judiciaire.

La mesure nouvelle de 159 700 000 francs inscrite au présent projet de budget, même augmentée par la rallonge budgétaire de ces jours derniers, est insuffisante comparée à l'ampleur des besoins.

La vétusté inqualifiable de la plupart des tribunaux et cours d'appel est devenue un mal chronique. A Nice, le service de l'application des peines a décidé de fermer ses portes le 22 novembre, vu la misère des locaux et du personnel.

L'heure est donc à la mise en place urgente d'un plan pluriannuel de modernisation financé par l'Etat avec le concours, éventuellement, des collectivités locales. Or votre projet de budget ne prévoit que le financement, pour partie, de la cité judiciaire de Lyon, qui coûtera 560 millions de francs.

Dans le département des Alpes-Maritimes, à Nice et à Grasse, les palais de justice sont trop petits, vétustes et mal entretenus.

Pour y remédier, le conseil général des Alpes-Maritimes a offert de construire, dans des conditions financières exceptionnelles pour l'Etat, une cité judiciaire toute neuve à Nice pour un coût qui est bien inférieur à celui de la cité judiciaire de Lyon.

Si vous préférez l'acquisition de la caserne Rusca, vénérable bâtiment situé en face du palais de justice actuel, il convient d'en évaluer rapidement les coûts de transformation afin de prendre une décision sans plus tarder.

Monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, ce qui incombe à l'Etat dans le domaine de la justice, c'est une obligation de résultat et non des formules médiatiques suivies de mesures insuffisantes. Ne désespérez pas les justiciables et les professionnels du droit, qui, pour la première fois tous ensemble, sont descendus dans la rue.

La justice, avant d'être un ministère, est une valeur que l'Etat a la charge de défendre et sans laquelle la nation perd confiance dans les institutions de la démocratie. (*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. Durand-Chastel.

M. Hubert Durand-Chastel. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention sera ponctuelle et se réfère exclusivement au service de la nationalité et du sceau de la rue de Ferrus. Il est destiné uniquement aux Français de l'étranger, auxquels il délivre des certificats qui constituent la preuve irréfutable de leur nationalité.

La délivrance desdits certificats suppose, bien entendu, des vérifications et un examen très détaillé de chaque cas individuel, car il faut tenir compte des évolutions de la loi française sur la nationalité, de nombreuses conventions internationales, des législations étrangères et des dispositions spéciales consécutives à la décolonisation.

Ce service a été considéré pendant de nombreuses années par les Français de l'étranger comme un « non-service ». L'état d'encombrement des dossiers et l'ampleur du retard dans les réponses et les résolutions étaient tels que les fonctionnaires qui y étaient affectés se trouvaient rapidement découragés et ne cherchaient qu'une issue, leur changement de poste, ce qui n'a pas contribué à redresser la situation.

A notre époque, où l'administration devient tentaculaire, la rigueur en France pousse nos consulats à l'étranger à se montrer très stricts, peut-être trop stricts pour les immatriculations, puisque seulement 20 p. 100 des demandes de certificats de nationalité sont rejetées. Il est, en effet, plus facile et sécurisant pour les consulats d'exiger lesdits certificats, ce qui les décharge de toute enquête et de toute responsabilité. Il en résulte un déplacement des fonctions normales au premier degré des consulats sur le service de la nationalité, qui est l'ultime instance. Soumis à une telle exigence, les Français de l'étranger n'ont d'autre alternative que de s'adresser à la rue de Ferrus. Mais, comme ce service n'est pas ouvert au public, ils se trouvent durant plusieurs mois, ou plutôt pendant plusieurs années exactement actuellement, devant un mur de silence absolu.

D'après mes informations, le rythme de réception des dossiers paraît devoir se stabiliser à 8 000 par an, mais le nombre des demandes aujourd'hui en instance est de 15 000. Cela signifie qu'une résolution, positive dans 80 p. 100 des

cas, requiert deux années d'attente en moyenne, ce qui est tout à fait anormal et démontre bien la très grave insuffisance des moyens dont dispose le service de la nationalité.

Sur l'intervention constante des sénateurs des Français établis hors de France, depuis des années, les moyens ont été finalement légèrement renforcés, avec l'affectation d'un troisième magistrat. En pourcentage, c'est beaucoup ; en valeur absolue, c'est très peu. Espérons que la situation, qui n'avait fait qu'empirer jusqu'à présent, va enfin se stabiliser et s'éclaircir au cours de l'année 1991. J'espère que les crédits que nous examinons aujourd'hui leur permettront, monsieur le garde des sceaux.

Un élément important de la solution à ce grave problème consiste en ce que les consulats tiennent davantage compte des orientations générales du Gouvernement en la matière. En effet, conscient de la faiblesse de la démographie de la nation, celui-ci accorde de façon libérale et dans de brefs délais la nationalité française à de nombreux étrangers ; parallèlement, il cherche à favoriser l'expatriation de nos concitoyens, qui sont en nombre insuffisant à l'étranger.

Il convient donc de ne pas exclure de la nationalité française nos compatriotes expatriés appartenant à des familles installées à l'étranger depuis plusieurs générations et qui désirent conserver leur nationalité française. C'est seulement dans des cas exceptionnels, pour lesquels des doutes sérieux existent, que les consulats devraient exiger les certificats de nationalité pour l'immatriculation, ces certificats permettant de délivrer une carte d'identité, d'inscrire sur une liste électorale ou toute autre démarche.

Pour étayer cette réflexion, permettez-moi une comparaison : si les préfetures, en France, devaient se montrer aussi exigeantes que beaucoup de vos consulats, c'est une grande partie de vos magistrats, monsieur le garde des sceaux, qui devraient dédier leurs activités à la vérification des dossiers de nationalité de nos nationaux !

En conclusion, je dirai qu'il convient de poursuivre l'assainissement des dossiers en panne au service de la nationalité, en renforçant encore ses moyens afin qu'au plus tôt les demandes présentées commencent à être examinées dans un délai raisonnable de quelques semaines. Est-ce dans vos intentions, monsieur le garde des sceaux ?

Dans le même temps, il serait souhaitable que vous vous concertiez avec votre collègue des affaires étrangères et que vous lui demandiez que des recommandations soient données aux consulats afin qu'ils limitent l'envoi des dossiers aux seuls cas exceptionnels véritablement du ressort du service de la nationalité.

Tous nos compatriotes de l'étranger sont attentifs à vos réponses, monsieur le garde des sceaux. *(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. Haenel.

M. Hubert Haenel. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ferai deux observations préliminaires : tout d'abord, l'une des fonctions régaliennes essentielles de l'Etat, rendre la justice, n'est plus convenablement remplie dans notre pays ; ensuite, depuis 1958, aucune réflexion d'ensemble n'a été menée pour adapter la justice aux réalités des temps modernes.

Ne pouvant, en quelques minutes, traiter de tous les aspects de ces problèmes, je privilégierai quelques sujets.

Le premier tient à la situation de dépendance dans laquelle se trouvent juges d'instruction et procureurs par rapport à leurs mandataires, les officiers de police judiciaire, les fonctionnaires de la police nationale.

La loi est pourtant claire et c'est la loi. Ainsi, l'article 12 du code de procédure pénale dispose : « La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre. »

En droit, les patrons de la police judiciaire sont donc les magistrats, mais, dans les faits, le ministre de l'intérieur, de par sa fonction éminemment politique et ses pouvoirs en matière électorale et via ses services de police et ses préfets, est étroitement mêlé à la conduite de l'action publique et à la manière dont sont accomplies les missions de police judiciaire.

Le ministre de l'intérieur détient ainsi, ne craignons pas de le dire, une partie non négligeable du pouvoir des magistrats et des juges - le pouvoir d'investigation - par l'autorité qu'il exerce, de manière tatillonne et pressante, pesante ou non, sur la police judiciaire, à savoir le pouvoir de refuser une plainte, d'enquêter, de réunir des preuves, de perquisitionner, d'être informé avant les autorités judiciaires et le garde des sceaux sur la naissance et le déroulement des affaires pointues.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et le pouvoir d'élucider !

M. Hubert Haenel. Par ailleurs, monsieur le garde des sceaux, estimez-vous qu'il soit légal et opportun, comme c'est le cas depuis toujours - ce n'est ni de votre fait ni même de celui de votre prédécesseur - que ce soit le ministre de l'intérieur qui réponde à la presse et au Parlement sur le déroulement d'une enquête de police judiciaire ou d'une information judiciaire, l'une couverte par le secret professionnel, auquel sont tenus les officiers de police judiciaire, mandataires de justice, l'autre, par le secret de l'instruction ?

Je citerai deux affaires : l'une, fort ancienne, est l'affaire de Broglie, et, l'autre, plus récente, l'affaire de Carpentras.

Dans toutes ces affaires, le garde des sceaux, les magistrats compétents ont, curieusement, été absents, silencieux. Estimez-vous, monsieur le garde des sceaux, qu'une clarification soit nécessaire pour éviter tous ces soupçons ?

Ne pensez-vous pas aussi que, lorsqu'un officier de police judiciaire, un fonctionnaire de police, commet une infraction dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, en violant, par exemple, le secret professionnel, il soit souhaitable que les autorités judiciaires, dont l'officier est strictement mandataire, se chargent de traiter l'affaire, en retirant, par exemple, l'habilitation - compétence du procureur général - et, le cas échéant, en poursuivant l'intéressé pour violation du secret professionnel ?

Or, dans la plupart des cas, c'est l'inverse qui se passe : on poursuit au plan de l'enquête administrative et, le plus souvent, on ne fait rien au plan de la procédure disciplinaire judiciaire.

D'une manière générale, les officiers de police judiciaire rencontrent-ils toujours l'interlocuteur judiciaire, procureur ou juge, pour se confier, pour être entendus et, le cas échéant, pour évoquer leur trouble et trouver conseil ? A ma connaissance, c'est trop peu souvent le cas !

Les juges, les procureurs, l'opinion publique, la police judiciaire elle-même ont trop souvent le sentiment que l'un des maîtres de l'enquête, dans les affaires délicates, les affaires suivies, les affaires pilotées, c'est le ministre de l'intérieur.

Cette tendance vient de se renforcer. Le ministre de l'intérieur a en effet décidé de réorganiser les services de police. Un directeur départemental des polices, ayant sous son autorité toutes les polices du département, lui-même étant placé sous l'étroite dépendance du préfet, a été institué.

J'ai interrogé par écrit votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux. Etait-il demandeur ? Etait-il associé à cette démarche ? Sa réponse fut la suivante : « On m'a tenu informé ». Cela veut simplement dire que le ministre de la justice, patron de la police judiciaire, est considéré comme quantité négligeable en ce qui concerne cette fonction essentielle !

Monsieur le garde des sceaux, quelle est la situation professionnelle des procureurs de la République, qui sont censés diriger la police judiciaire ? Ils ne disposent ni de voiture de service ni de moyens radio ou téléphonique et ont peu de secrétariat. Lorsqu'un crime ou un délit est commis, la hiérarchie du ministère de l'intérieur, dotée de tous les moyens de communication adaptés et performants, est instantanément informée.

Le procureur de la République et sa hiérarchie le sont ensuite ou plus tard. En fait, ils jouent les seconds rôles. Telle est la triste réalité, monsieur le garde des sceaux, et ce depuis des dizaines d'années.

Tous ces exemples montrent bien qu'une des causes, un des signes du malaise, de la crise de la justice, tient aux rapports entre justice, police judiciaire et politique. Si vous en doutez, monsieur le garde des sceaux, interrogez les procureurs généraux, les procureurs, ainsi que tous les juges d'instruction !

Je vous poserai donc quelques questions de fond précises, monsieur le garde des sceaux. Envisagez-vous de demander aux procureurs de la République d'appliquer strictement l'article 14 du code de procédure pénale et de vous rendre des compte en cas de difficulté ?

Envisagez-vous de traiter de ce problème avec le ministre de l'intérieur ?

Envisagez-vous d'exiger d'être étroitement associé à toutes les réorganisations des services de police et de gendarmerie, lorsqu'elles mettent en cause la police judiciaire ?

Envisagez-vous de doter les parquets des moyens de transport et de communication comparables à ceux dont disposent les officiers de gendarmerie, les commissaires de police et les inspecteurs de police ?

Envisagez-vous de demander à M. Joxe, par exemple - pourquoi pas ? - qu'à l'avenir, si l'on ne peut pas vraiment rattacher la police judiciaire au ministère de la justice, le poste de directeur de la police judiciaire du ministère de l'intérieur soit confié à un magistrat ? C'est bien le cas, depuis 1945, pour le directeur général de la gendarmerie ! Et vous observerez que l'on soupçonne très rarement - en tout cas, votre collègue M. le ministre de la défense ne le fait pas ! - les gendarmes de se mêler de ce qui ne les regarde pas.

Enfin, monsieur le garde des sceaux, vendredi dernier - pardonnez-moi de revenir là-dessus, mais, comme beaucoup de personnes, j'ai été indigné - des magistrats ont été malmenés, voire matraqués, par des policiers ou des gendarmes, dans l'enceinte du palais de justice. La police, à l'intérieur du palais de justice, relève de la seule compétence du premier président de la cour d'appel. En l'espèce, l'autorité judiciaire a-t-elle été coiffée par l'autorité de police ? Qui a donné les ordres ? De quelle autorité hiérarchique dépendaient ces policiers ou ces gendarmes ? Envisagez-vous une enquête administrative - il suffit d'interroger les magistrats - ou peut-être même une enquête judiciaire, pour déterminer les responsabilités ? Cela éviterait, à mon avis, d'autres bavures à l'avenir.

Ma deuxième question a trait à l'organisation judiciaire.

Face à tous les autres services de l'Etat - j'attire tout particulièrement votre attention sur ce point - la justice, dans les départements, est le plus souvent éclatée en plusieurs tribunaux de grande instance. De ce fait, le préfet, le directeur des services de la police nationale, le commandant du groupement de gendarmerie ou même le président du conseil général sont confrontés à plusieurs interlocuteurs judiciaires deux voire trois procureurs de la République, deux voire trois présidents de tribunaux.

Dans ces conditions, monsieur le garde des sceaux, ne pensez-vous pas que, dans le cadre des réflexions que vous êtes en train de mener avec vos services, il faille reconsidérer cette organisation et départementaliser la justice en instituant un président et un procureur départemental ?

Je rassure tout de suite mes collègues qui pourraient craindre que l'on ne leur supprime des juridictions. Pas du tout ! On ne supprimera pas l'implantation judiciaire actuelle. Les villes moyennes garderont leur palais de justice et leurs juges, mais ceux-ci feront partie d'un grand ensemble : le tribunal départemental, doté de moyens adaptés et performants. Les chefs de juridiction seront alors les interlocuteurs uniques des autorités déconcentrées et décentralisées de l'Etat.

Monsieur le garde des sceaux - mais peut-être ne pourrez-vous pas me répondre aujourd'hui - que pensez-vous d'une telle réforme ? Pourquoi ne pas l'envisager ?

Ma troisième question tient à l'utilisation qui sera faite des 500 millions de francs et des 300 ou 400 postes qui viennent d'être débloqués.

Allez-vous distribuer cet argent et ces postes à fonds perdus, sans contrepartie, la contrepartie devant être, je crois, d'exiger de chaque juridiction un projet de justice pour leurs circonscriptions judiciaires ?

La justice ne doit pas simplement être repensée au niveau national, monsieur le garde des sceaux. Elle doit l'être aussi localement, par un accueil digne de ce nom, par une formation correspondante des magistrats et des fonctionnaires, par une réforme de leurs us et coutumes.

Ne faut-il pas, par exemple, adapter l'action publique, donc fixer les priorités, en fonction d'une situation locale ? Il existe aussi un grave problème de gestion, tant au niveau local que national. Si vous n'envisagez pas de procéder ainsi, il n'y aura pas de véritable réforme judiciaire.

On nous dit que les magistrats doivent avancer à l'ancienneté ; mais, quand un problème survient à Corbeil ou à Pontoise, par exemple, monsieur le garde des sceaux, vous devez essayer de trouver l'homme ou la femme capable de répondre à cette préoccupation. Méfiez-vous du corporatisme dans la justice !

Je vous poserai maintenant une question plus locale, monsieur le garde des sceaux : où en est le projet d'informatisation des services du Livre foncier en Alsace et en Moselle ? Envisagez-vous d'étendre ce système, qui fonctionne à la satisfaction générale, à l'ensemble du territoire national ?

Ma quatrième question concerne le statut. Le mode de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature pourrait être amélioré par une loi organique, sans toucher à la Constitution - mieux vaudrait agir ainsi - car on a vu ce qui s'est passé pour le Conseil constitutionnel ! Les propositions de nomination faites par le bureau de la Cour de cassation - je n'ose parler de « dignitaires » ou de « nomenklatura » - pourraient relever de l'assemblée générale de cette cour, comme c'est déjà le cas pour les propositions faites par le Conseil d'Etat. Voilà une réforme toute simple.

Vous envisagez aussi, monsieur le garde des sceaux, de séparer le grade de l'emploi, semble-t-il - en tout cas, c'est présenté comme cela - pour le confort des juges. Cela mérite, à mon avis, que l'on y regarde à deux fois. Il faut tout d'abord affirmer que les juridictions ont besoin de responsables, d'une autorité, même si l'on recueille l'avis d'assemblées générales - j'allais dire de « patrons », au sens noble du terme. Cela me paraît très important, surtout en ce moment, car, en période difficile, des chefs sont nécessaires. Il faut donc donner aux chefs de juridiction et de cour un statut en conséquence. Méfions-nous de ne pas banaliser leurs fonctions et évitons qu'ils ne se retrouvent avec des magistrats du même grade qu'eux.

Est-il d'ailleurs souhaitable de permettre aux magistrats d'effectuer une carrière en roue libre, sur place, dans la même ville, surtout en province ? Le risque n'est-il pas, monsieur le garde des sceaux, que ces magistrats ne soient trop impliqués dans la cité, imbriqués dans des relations sociales et mondaines pouvant un jour porter atteinte à leur indépendance et à leur sécurité ?

La mobilité a aussi du bon. A vouloir l'oublier, nous risquons, tôt ou tard, de mettre en place des justices locales, sans cohérence et sans cohésion les unes avec les autres.

Enfin, monsieur le ministre - mais le débat n'est pas épuisé pour autant - envisagez-vous de mener une réflexion et de prendre des initiatives - je suis sûr que M. le ministre délégué sera de mon avis, car on ne peut plus laisser les choses en l'état - pour mettre fin à l'hypocrisie qui concerne le secret de l'instruction et le secret professionnel ?

Ne faut-il pas que les magistrats et leurs auxiliaires que sont les officiers de police judiciaire aient des rapports plus clairs avec les médias, qu'ils ne se sentent pas contraints, pour toutes sortes de raisons plus ou moins avouables, comme le vedettariat parfois - il ne faut pas avoir peur de le dire ! - d'organiser des fuites, de distiller des informations ? On voit ce que cela donne maintenant : c'est absolument déplorable pour tout le monde ! Le secret de l'instruction - vous en conviendrez, car il faut le reconnaître - est une plaisanterie et le secret professionnel n'est pas toujours respecté. Qu'envisagez-vous de faire sur ce point précis, monsieur le garde des sceaux ?

Enfin, en juin dernier, M. le Premier ministre a promis un débat au Sénat sur les institutions. Etes-vous prêts, pour ce qui vous concerne, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, à organiser au Sénat un tel débat, par exemple au début de la prochaine session parlementaire ?

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, quelques pistes de réflexion et quelques questions de fond, qui méritent des réponses précises et circonstanciées. (*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. Virapoullé.

M. Louis Virapoullé. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, il est particulièrement difficile d'intervenir après M. Haenel !

Pour ma part, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, je ne suis pas monté à cette tribune pour rechercher ce que l'on pourrait appeler « une provocation en duel ».

Que s'est-il passé le 30 novembre 1990 ? Mes chers collègues, je ne serai qu'un témoin : à mon avis, le 30 novembre 1990 restera, dans l'histoire judiciaire de notre pays, une date mémorable.

J'ai pu participer à la célébration du bicentenaire de la Cour de cassation. Des discours importants ont été prononcés par M. le Président de la République, par M. le premier président de la Cour de cassation, M. Draï, et par M. le procureur général près la Cour de cassation ; ces discours m'ont donné l'impression d'être des propos d'apaisement et de réflexion face à une fonction judiciaire, à une administration judiciaire et à des auxiliaires de justice qui s'interrogent sur leur avenir, dans un monde en pleine transformation.

Les brillants rapporteurs, ainsi que les excellents orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, ont donné une photographie chiffrée de votre projet de budget, monsieur le garde des sceaux. Comme vous l'avez rappelé à l'occasion de la réunion qui s'est déroulée à Matignon, le 3 décembre dernier, vous avez pu obtenir une amélioration des crédits de votre ministère, qui se traduit par une augmentation de plus de 500 millions de francs et par la création de 400 emplois. Ces crédits seront débloqués selon le processus que vous nous avez indiqué.

Votre projet de budget, qui sera ainsi amélioré, reste globalement insuffisant - je crois que vous êtes d'accord sur ce point - face à l'ampleur de la tâche qui est la vôtre.

La justice - je le dis avec la conviction qui est la mienne - reste encore l'enfant pauvre de la nation. Nous devons toujours aller de l'avant pour vaincre l'injustice.

Mon exposé comportera deux volets.

Oui, la crise que connaissent la magistrature, le personnel de l'administration pénitentiaire et les auxiliaires de justice est profonde. Quelles que soient nos convictions politiques, il est de notre devoir de poser les vrais problèmes et de rechercher les solutions qui s'imposent, d'autant plus que nous nous prononçons sous le regard de Portalis, dont la célébrité, la beauté du langage et la sincérité des sentiments conquièrent l'admiration non seulement de la nation mais aussi de l'étranger.

Personne ne peut nier que la situation dans laquelle travaillent nos magistrats est indigne d'un grand pays comme la France. Il vous faudra progressivement doter notre pays de cités judiciaires modernes. Je prends bonne note de la mise en chantier de la cité judiciaire de Lyon ainsi que de l'achèvement de celles de Clermont-Ferrand et du Mans.

La justice, soyez-en persuadés, messieurs les ministres, ne peut plus être rendue, comme à l'époque de Saint-Louis, à l'ombre d'un chêne, ni à l'ombre des platanes du cours Mirabeau à Aix-en-Provence.

Les plaideurs, les magistrats et les auxiliaires de justice souhaitent que vous soyez des hommes d'action décidés à vaincre les obstacles et à gagner le combat contre bon nombre de bâtiments en ruines, aux couloirs impraticables et aux toitures croulantes qui laissent passer à la fois le jour et la pluie.

La tâche qui est la vôtre est rude, mais elle mérite d'être menée. Il y va de l'honneur de la France, de la grandeur de la justice et, j'insiste sur ces mots, de la qualité de l'accueil auquel ont droit les justiciables.

Vous devez, une fois pour toutes, messieurs les ministres, chasser de nos palais de justice les poussières qui enrhumant les magistrats et font éternuer les plaideurs. (*Sourires.*)

Pour que les esprits se calment, pour que les gens honnêtes se sentent sécurisés, pour que les casseurs ne viennent pas troubler la quiétude de nos villes, il est de votre devoir, messieurs les ministres, non pas de nous faire des promesses - j'insiste sur ce mot - mais d'œuvrer avec fermeté et en parfaite coordination avec les autres membres du Gouvernement.

Pour réussir, rappelez-vous cette phrase de Victor Hugo : « Les promesses s'en vont où va le vent des plaines. » Vous serez peut-être, demain, les nouveaux architectes de nos

palais de justice. Ceux-ci devraient être convenablement équipés. Le luxe inutile doit progressivement céder la place à des bureaux fonctionnels, car un palais de justice qui ne s'adapte pas aux temps modernes ressemble à une maison sans soleil.

En lisant votre projet de budget, messieurs les ministres, je constate avec tristesse, mais non avec désespoir, qu'une fois de plus la priorité est donnée au centralisme parisien. Une somme trop importante sera consacrée au lancement d'opérations à caractère national. Au moment où l'on veut donner une âme nouvelle à la justice, il eût été préférable de rechercher, avec les chefs de juridiction, les moyens qui leur sont nécessaires et qui permettent de mieux prendre en compte l'environnement.

Messieurs les ministres, dans un domaine aussi important, ne menez pas une politique de dérive qui entraînerait un gaspillage regrettable. Il vous faut, sans tarder, mieux tenir compte des données locales. La réponse que vous apporterez à cette question sera très importante.

J'en arrive à la seconde partie de mon intervention. Il vous faut, messieurs les ministres, considérer la situation de l'ensemble du personnel, et d'abord des magistrats.

Notre pays possède, sans aucun doute, l'une des meilleures magistratures au monde. Il vous faut tenir compte de la fonction difficile qu'exercent nos magistrats et définir un code protocolaire qui leur confère le rang qu'ils méritent. Les magistrats se plaignent d'être tenus à l'écart dans la vie de la cité, ce qui est anormal dans un pays comme le nôtre.

Dans un monde où les changements interviennent trop vite, nos juges doivent non seulement bénéficier d'une amélioration de leur situation matérielle, mais aussi et surtout, pouvoir se spécialiser - je m'adresse plus particulièrement à vous, monsieur le ministre - dans le droit international qui prend de plus en plus le pas sur le droit national.

La France, qui est le berceau de la déclaration des droits de l'homme, n'a pas hésité à signer toutes les conventions qui mettent en lumière la grandeur et la beauté de la liberté. Il est donc du devoir de l'Etat de permettre à nos magistrats de se spécialiser, afin d'ennoblir leurs connaissances. Je souhaiterais, monsieur le ministre, obtenir, sur ce point, une réponse de votre part.

Par ailleurs, la vie que connaît le personnel pénitentiaire est particulièrement rude, car il est en contact permanent avec les prisonniers. Là encore, l'enrichissement des connaissances et l'expérience jouent un rôle fondamental.

Cette fonction mérite d'être revalorisée, non seulement par la remise à niveau des situations financières - on parle tellement d'argent - mais aussi par les avis qu'ils doivent donner à propos de l'exécution des peines. Une réponse explicite de votre part sur ce point me paraît utile dans un débat aussi important. Elle l'est d'autant plus que la détention provisoire - je reviens sur ce point - est une notion très importante en France par rapport à un pays ayant le même niveau de vie.

Ainsi, les surveillants de prison doivent faire face à des prisonniers de plus en plus exigeants, qui vivent, hélas, dans des conditions de vétusté et de promiscuité intolérables.

Comment, à l'occasion de ce débat, ne pas aborder aussi la situation des mineurs pré-délinquants ou délinquants ? Vous connaissez très bien ce problème, monsieur le ministre, car vous n'avez pas hésité, à une certaine époque - vous étiez alors avocat - à franchir l'océan Indien pour venir plaider, à Saint-Denis, un dossier relatif à de jeunes délinquants.

Nous sommes tous responsables de cette jeunesse désœuvrée qui, entraînée par quelques-uns, devient la proie facile de la délinquance.

Il est du devoir du ministère dont vous avez la charge d'accélérer le recrutement d'éducateurs de qualité et de permettre à ceux-ci de bénéficier d'une parité de situation avec leurs collègues de l'éducation nationale.

Votre projet de budget omet un volet essentiel. Il s'agit de l'aide légale. Le Sénat attache une très grande importance à la solution de ce problème, car l'aide légale permet aux plus déshérités d'accéder à la justice.

Votre projet de budget, en ne nous indiquant pas les mesures que vous espérez adopter, fait preuve d'une défaillance regrettable.

Certes, l'aide légale doit être modernisée. Sa mise en place nécessite, sans aucun doute, une large consultation et une réflexion avec les principaux intéressés.

Mais, au nom de la justice, vous devez sans tarder, messieurs les ministres, combler ce vide juridique et faire en sorte que l'histoire ne vous reproche pas un jour d'avoir laissé sur les bas-côtés de la route les plus faibles et les plus déshérités.

J'ai en main la note que vous nous avez fait parvenir, monsieur le garde des sceaux, lors du débat sur la réforme des professions judiciaires et juridiques, et aux termes de laquelle vous preniez l'engagement de procéder à une étude approfondie en ce domaine.

Vous avez reconnu, dans votre propos liminaire, que vous vous trouviez dans une situation paradoxale. En dépit de vos efforts, le budget de la justice reste encore insuffisant. La nation attend beaucoup de vous. Vous devrez, à l'avenir, engager plus largement le dialogue avec le Sénat. Nous sommes une assemblée de sages, de réflexion, très attentive aux propos tenus par les ministres à cette tribune. Nous formulons les critiques qui s'imposent.

En conclusion, je souhaiterais être convaincu par les réponses que vous nous apporterez tout à l'heure, messieurs les ministres. En effet, il nous appartient à tous, quelles que soient nos opinions politiques, de répondre demain de notre action devant le tribunal de l'avenir. *(Applaudissements.)*

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

M. Charles Lederman. Le Gouvernement annonce, pour la justice, un budget de 18 milliards de francs, soit une progression de 6,7 p. 100 contre 7,06 p. 100 en 1990. Cette hausse - je ne prends pas en compte l'annonce qui a été faite hier - est inférieure à celle des budgets de l'environnement, de la culture, des affaires étrangères, de l'éducation nationale ou encore des transports.

Peut-on décemment parler de priorité budgétaire alors que le budget de la justice représentera, en 1991, 1,40 p. 100 du budget de l'Etat contre 1,38 p. 100 en 1990, soit une progression de 0,02 p. 100 ? Cette augmentation sera peut-être supérieure si l'on prend en compte l'annonce qui a été faite hier.

C'est d'ailleurs la question que pose encore aujourd'hui l'intersyndicale composée de neuf syndicats de magistrats, d'avocats et de fonctionnaires de justice représentant plus de 90 p. 100 du corps judiciaire.

Et l'intersyndicale d'ajouter : « Aucune volonté d'ensemble, aucun projet cohérent n'apparaît. Aucun engagement plurianuel, seulement des mesures de saupoudrage, parcellaires et insuffisantes. »

Ce sont les termes d'un communiqué paru, je le répète, avant votre rencontre, monsieur le garde des sceaux, avec l'intersyndicale. Quant à celui qui a été publié après cette rencontre, il est sensiblement rédigé dans les mêmes termes.

« La plupart des dispositions nouvelles correspondent, en fait, à la mise en œuvre de mesures déjà acquises depuis 1988, en particulier en ce qui concerne les recrutements », poursuit l'intersyndicale, qui qualifie d'« insignifiants » les moyens en matière d'accueil des justiciables « au regard de l'ambition affichée ».

Elle dénonce, par ailleurs, « l'absence totale de volonté de gestion rationnelle et prévisionnelle des effectifs dans l'administration pénitentiaire » et affirme que ce projet de budget « ne comporte pas de mesures significatives » pour améliorer les conditions de travail des agents du ministère et leur permettre « une plus grande reconnaissance » dans la société. *(M. le garde des sceaux fait un signe d'assentiment.)*

Messieurs les ministres, je partage entièrement ces appréciations. Vous ne paraissez d'ailleurs pas être étonné, monsieur le garde des sceaux, si j'en juge par vos gestes.

Je ne suis pas le seul à les partager, puisque vous avez été dans l'obligation de réserver le vote de votre budget lors du débat à l'Assemblée nationale, et cela bien que vous l'ayez défendu - vous l'avez rappelé tout à l'heure - avec beaucoup de conviction, une conviction au moins égale à celle dont vous venez de faire preuve en nous présentant les... - dois-je dire dispositions ? Nous ne savons pas ce qu'elles vont être - en nous présentant les nouvelles mesures qui peuvent, éventuellement, être annoncées d'une façon précise.

Tout ou presque reste à faire dans votre domaine. Sur ce point, même votre annonce d'hier ne change rien à ce que j'avais écrit avant de le savoir !

L'institution judiciaire croule sous les dossiers.

Devant la Cour de cassation, le nombre des affaires... *(M. le garde des sceaux sourit.)*

Ne vous réjouissez pas, monsieur le garde des sceaux ! Comme vous allez le voir, j'ai actualisé mon texte ! *(Rires sur les travées de l'U.R.E.I.)*

Le nombre des affaires a connu une augmentation de 127 p. 100 entre 1979 et 1989. Parallèlement, le nombre des magistrats est passé de 150 en 1979 à 169 en 1987.

Devant les cours d'appel, le nombre des affaires nouvelles a augmenté de 56 p. 100 de 1979 à 1989. Le nombre des magistrats est passé de 921, en 1977, à 1 107 en 1987, soit une augmentation de 20 p. 100. Le nombre des affaires civiles en attente de jugement, qui était de 80 000 en 1977, est passé à 210 000 en 1987, soit un délai d'attente de plus de quinze mois.

Les autres juridictions connaissent une évolution identique.

Je sais bien que ces chiffres s'arrêtent à 1987. Jusqu'à maintenant, je n'en ai pas d'autres. Mais je ne crois pas m'aventurer en disant que les écarts sont ceux que j'ai relevés en vous citant les chiffres auxquels je viens de me référer.

Je pourrais vous en citer d'autres. Ce qu'il convient de souligner, c'est qu'ils reflètent une partie seulement de la crise profonde que connaît notre société. C'est cette crise qui produit une telle inflation.

Les jugements en traduisent de plus en plus les effets : saisies, expulsions, injonctions de payer, chèques sans provisions, liquidations de biens. Beaucoup plus nombreux sont aujourd'hui ceux qui ont affaire à la justice dans les domaines du travail, du logement, de la famille, de la consommation, du crédit.

Par exemple, la loi relative à l'endettement des ménages a produit une avalanche de dossiers due à la situation que connaissent les malheureux qui en sont les victimes, et cela sans que rien ait pour autant été prévu à cet effet.

Entrons maintenant dans le détail et examinons, par exemple, ce qui concerne les magistrats.

Ce sont vingt-cinq créations de postes qui vont avoir lieu, sans compter celles que vous avez annoncées. Le communiqué publié fait en effet état de 400 emplois sur lesquels il est bien difficile de se faire une idée puisque nous ne savons pas combien seront réservés aux magistrats. En effet, dans le document écrit que j'ai reçu de votre ministère hier soir, ne figure aucune précision. Mais je suis tout prêt à écouter les réponses que vous voudrez bien me faire à la suite des questions que je vous pose.

Ces vingt-cinq créations de poste ne suffiront pas à renforcer, comme il le faudrait, les juridictions du premier degré.

Tout le monde le sait maintenant, la magistrature continue à souffrir d'une véritable crise de recrutement : 2 084 candidats s'étaient inscrits au concours d'accès à l'École nationale de la magistrature, en 1988, contre 1 804 en 1989.

Une revalorisation de la situation matérielle des magistrats est l'une des conditions essentielles pour remédier à cet état de fait. Mais nous allons voir que ce n'est pas la seule.

Les engagements pris en 1987 en matière de revalorisation des indemnités n'ont pas été tenus, au moins jusqu'à aujourd'hui : sur 180 millions de francs promis, seulement 91,6 millions de francs ont été débloqués en trois ans, alors que monsieur le garde des sceaux, vous aviez parlé de « solde de tout compte ». L'enveloppe des 500 millions de francs nouveaux comprend-elle, oui ou non, les 88,4 millions de francs ? Sur ce point encore, nous continuons à être dans le pot au noir.

Avant la rencontre d'hier, il a été question de débloquer une enveloppe complémentaire de 41,49 millions de francs, ce qui aurait rapproché davantage la situation des magistrats de celle de leurs collègues des tribunaux administratifs. Quel rapport avec les 400 millions de francs dont on fait état depuis hier ?

Je note avec satisfaction cette mesure, qui, sans parvenir pour autant à la parité, s'explique par la mobilisation des professionnels concernés. Tous ceux qui sont intervenus avant moi ont fait de même.

Mme Hélène Luc. Absolument.

M. Charles Lederman. Le secrétaire général de l'Union syndicale de la magistrature - syndicat dont on dit qu'il est « modéré » - déclarait récemment : « Le danger qui nous menace est celui d'une justice duale : si nous n'avons pas les moyens de travailler, une partie de la société arrivera toujours à résoudre ses conflits, mais l'autre devra attendre des mois pour obtenir une décision qu'elle ne parviendra pas à faire exécuter. Or, les deux piliers d'une démocratie sont l'éducation et la justice. Si les magistrats, qui sont les garants des droits, n'ont pas les moyens de travailler, ils ne seront plus les comptables des atteintes au droit. »

D'une façon générale, il faudrait améliorer considérablement les règles statutaires des magistrats, de façon à garantir leur indépendance devant le pouvoir exécutif. Il convient donc de réformer le statut de la magistrature et de le faire rapidement car, sur ce point comme sur bien d'autres, il y aura bientôt dix ans que le présidentiable qu'était alors M. François Mitterrand a fait des promesses, lesquelles n'ont pas été tenues.

Nous avons longtemps été les seuls à dénoncer les pressions et les interventions du pouvoir. Aujourd'hui, ce sont ceux qui en souffrent qui les dénoncent, et c'est heureux. En effet, cette dénonciation est en même temps la preuve d'une volonté de reconquérir une dignité qui leur échappait.

Que dire des conditions dans lesquelles des « affaires » retentissantes - Luchaire, Greenpeace, Carrefour du développement, fausses factures, Urba-Graco... - ont été conduites ou menées au sort qui leur était réservé ? L'indépendance des magistrats est, je le répète, largement battue en brèche. Leur promotion ne dépend-elle pas, actuellement, du pouvoir politique ?

Doter les magistrats d'un statut leur garantissant de plus grandes possibilités d'indépendance doit contribuer au fonctionnement démocratique des juridictions et à la transparence des procédures. Leur confier la libre gestion d'un certain nombre de moyens doit permettre l'élaboration de politiques juridictionnelles concertées.

Qu'en est-il des revendications des fonctionnaires des cours et tribunaux ?

Ils étaient un millier à manifester à Paris, le 14 mars 1990. Ils étaient, la semaine dernière, plusieurs milliers !

Leur situation est déplorable. Ils ont vu, depuis quelques années, leur charge de travail et la technicité de leurs tâches augmenter considérablement sans contrepartie. Les greffiers, « oubliés de la justice » comme l'on dit, commencent leur carrière avec un traitement voisin de 5 500 francs. Ils travaillent dans des conditions matérielles affligeantes.

En dépit de la création de 300 emplois, les suppressions successives de postes ont porté à 38 le déficit d'emplois depuis 1987. En 1990, ce sont 940 emplois qui sont restés vacants. Que deviennent-ils par rapport aux 400 emplois, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre ?

L'appel aux temporaires s'est accru et 4,5 millions de francs seraient consacrés, en 1991, à ce type d'emplois. Comme je l'ai fait l'an passé, je réaffirme que les juridictions recourent aux travaux d'utilité collective par l'intermédiaire d'associations écrans, bien que cette pratique soit officiellement prohibée.

Par conséquent, un personnel sous-payé effectue des tâches qui ne peuvent pas être les siennes, ce qui entraîne un déséquilibre global dans la gestion des personnels.

Si cent emplois des catégories C et D sont transformés en emplois de greffiers, ce sont 250 transformations qui sont nécessaires. A l'administration centrale, si dix-huit emplois sont créés, dont six affectés à la création d'un service de la communication, onze suppressions sont annoncées concernant les agents administratifs, dont l'insuffisance numérique avait été dénoncée dans le rapport de la mission d'organisation des administrations centrales en juin 1989.

De plus, il faut non seulement effectuer la transformation d'emplois pour adapter les effectifs aux besoins nouveaux des services, mais encore aligner les régimes indemnitaires de ces personnels sur ceux des autres administrations centrales.

Il faut souligner aussi la situation extrêmement difficile des tribunaux administratifs, où vingt-huit créations d'emplois de magistrat ne s'accompagnent que de treize emplois de greffiers. Cela est notoirement insuffisant au regard de la situation, proche de l'asphyxie, que connaissent ces juridictions.

Il ne faut donc pas s'étonner que, dans un sondage paru le 30 novembre, la justice arrive bonne dernière dans le classement fait par les usagers des services publics en fonction de leur efficacité.

Restent en suspens les revendications des personnels de l'administration pénitentiaire, lesquelles portent sur l'amélioration et la démocratisation de leurs conditions de travail, le fonctionnement des établissements pénitentiaires, l'avancement de l'âge du départ à la retraite, la création d'emplois nécessaires, et ce non pas pour respecter la voie du « tout carcéral », choisie par le Gouvernement, mais pour répondre aux besoins de leur travail.

Le changement d'appellation de l'éducation surveillée, pompeusement rebaptisée « protection judiciaire de la jeunesse », n'a modifié en rien ce que recouvre ce domaine.

Particulièrement mis à mal par certains gardes des sceaux de droite, le service de l'éducation surveillée continue à manquer de moyens. La création de trente emplois et le recrutement de deux cents éducateurs par dégel des postes dont elle devait hériter, ne peuvent permettre à l'éducation surveillée de remplir sa mission, une mission plus indispensable que jamais. Les questions de la prévention et de la jeunesse délinquante nous ont toujours grandement préoccupés. Mon amie Jacqueline Fraysse-Cazalis y reviendra dans le cours de la discussion.

Quant au parc immobilier, son état de vétusté et d'inadaptation aurait exigé qu'une action significative et rapide soit entreprise, notamment en faveur de sites judiciaires les plus gravement atteints par le manque de surface et la dispersion des services, action que les crédits prévus au budget de 1991 ne permettraient pas d'entreprendre.

Alors, je pose une autre question : est-ce dans ce domaine que la priorité de « lier le renforcement des moyens... » - je cite le communiqué - « ... à des améliorations du fonctionnement de la justice perceptibles par les justiciables » va jouer ? Si c'est cela, comment ?

Reste, et ce n'est pas le moindre des problèmes même si je l'aborde au terme, ou presque, de mon intervention : l'accès de tous à la justice.

La provision de 75 millions de francs inscrite au projet de budget pour 1991 au titre de la réforme de l'aide légale est notoirement insuffisante, quelle que soit son utilisation finale. L'accès au service public de la justice, c'est, à l'heure actuelle, parmi les problèmes qui touchent à la justice, l'un des plus graves.

N'oubliez pas, monsieur le garde des sceaux, la grève des avocats qui est survenue en juin dernier, engagée sur cette question de l'accès à la justice. L'accès de tous au droit et à la justice exige la refonte du système de l'aide légale et des commissions d'office. Je vous l'ai déjà dit, mais je veux le rappeler en dépit de vos promesses.

Mise en œuvre à la demande du Premier ministre, une commission présidée par M. Paul Bouchet a travaillé sur l'aide judiciaire. Adoptées le 26 avril 1990, les conclusions de cette commission contiennent des propositions de réformes urgentes à entreprendre en la matière.

Il est d'ailleurs fort éclairant de constater que, si le trop fameux rapport Saint-Pierre a, dès sa parution, donné naissance aux deux projets de réforme des professions juridiques et judiciaires dont nous débattions ici il y a peu, le rapport Bouchet n'a suscité ni enthousiasme ni projet de la part du Gouvernement, mis à part ce que vous avez dit à cette tribune, monsieur le garde des sceaux. Encore faudrait-il savoir où vous en êtes d'une façon précise. Je sais bien que vous avez parlé d'une réunion interministérielle, mais nous savons que celles-ci peuvent se multiplier.

L'état de misère auquel les gouvernements successifs ont réduit l'aide judiciaire en fait déjà, malgré les efforts des barreaux, un système de « sous défense » auquel, de surcroît, ne peut prétendre qu'un faible nombre de ceux qui en auraient absolument besoin pour se défendre et faire valoir leurs droits.

Les dépenses qui y sont consacrées dans le budget tel qu'il nous est proposé baissent en francs constants et perpétuent une situation moyenâgeuse où l'Etat participe à hauteur de 7 francs par habitant au droit d'accès à la justice, quand les Pays-Bas en sont à 60 francs et l'Angleterre à 98 francs !

Les plafonds de ressources pour l'attribution de l'aide n'ont pas été réévalués depuis 1986. En 1972, le plafond était supérieur au Smic de 35 p. 100. Aujourd'hui, il lui est infé-

rieur de 16 p. 100. Nous arrivons à une situation où toute la population dont les revenus sont au niveau du Smic, ou même un peu inférieurs - soit une très grande masse de nos concitoyens - est exclue de l'accès aux institutions judiciaires.

Il faut que l'aide judiciaire totale soit accordée à toute personne dont le revenu n'excède pas le Smic, revalorisé à 6 500 francs. Cette mesure est prioritaire et devrait constituer le préalable à une réforme de la justice, car l'accès des citoyens à une justice gratuite et rapide est une des conditions de l'exercice réel de la démocratie.

Vous ne voulez pas la remplir, comme en témoigne, entre autres, votre projet de réforme des professions judiciaires, qui consacrerait lui aussi, s'il était adopté, une justice à deux vitesses, c'est-à-dire une régression sociale insupportable.

Ce que vous proposez, à savoir que « l'Etat pour sa part est prêt à porter son propre effort à un niveau équivalent à celui des recettes de la T.V.A. applicable aux prestations des avocats », revient à faire supporter par les justiciables qui ne peuvent pas se faire rembourser la T.V.A. - donc les plus nombreux et les plus modestes - une part exorbitante de l'aide légale. Vous qui êtes juristes devriez savoir que donner et retenir ne vaut !

A cela il faut ajouter, à compter du 1^{er} avril 1991, l'assujettissement à la T.V.A., au taux de 18,6 p. 100, des prestations effectuées par les avocats, dans la perspective de l'harmonisation européenne. Même si ce taux est ramené à 5,5 p. 100 dans le cadre de l'aide judiciaire ou de la commission d'office, cette taxe ne manquera pas d'avoir encore un rôle dissuasif pour l'accès de tous à la justice.

Le service public de la justice aurait nécessité, non seulement un véritable plan de sauvetage, donc de faire l'objet d'une réelle priorité budgétaire, mais encore un vaste débat national, associant au premier plan l'ensemble des personnels afin de définir les missions fondamentales de notre justice et de lui rendre sa fonction essentielle de garantie des droits de chaque citoyen !

Pour sauver la justice de la ruine, on ne peut se satisfaire des mesures annoncées dans votre projet. J'attends d'avoir d'autres précisions, mais je sais que la crise que traverse l'institution judiciaire est intimement liée à la crise de la société tout entière.

Il y a urgence à réintégrer la justice dans la cité, au sein des institutions républicaines, sauf à mettre la démocratie en péril.

Monsieur le garde des sceaux, je vous le dis avec quelque solennité puisque j'étais présent, ce fameux jour où, avec celui dont on dit qu'il est le premier magistrat de France, vous étiez enfermé dans le palais de justice comme dans une forteresse : ce n'est pas en interdisant le palais de justice aux magistrats, aux avocats, aux fonctionnaires de justice que vous résoudrez les problèmes de votre département !

Mme Hélène Luc. Très bien !

M. Charles Lederman. Vos C.R.S. casqués, bottés, leurs boucliers... (M. le ministre délégué manifeste sa désapprobation.)

J'y étais, monsieur Kiejman, et je me demande pourquoi vous secouez la tête de cette façon.

M. Georges Kiejman, ministre délégué auprès du garde des sceaux, ministre de la justice. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Lederman ?

M. Charles Lederman. Je vous en prie.

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

M. Georges Kiejman, ministre délégué. Monsieur le sénateur, nous vous écoutons avec beaucoup d'attention mais est-ce vous, étant donné le système de valeurs que vous avez, pendant toute votre vie, recommandé, qui pouvez donner au Gouvernement français des leçons en cette matière ?

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Justement !

Mme Hélène Luc. Cela vous gêne.

M. Georges Kiejman, ministre délégué. Je ne le crois pas. (Exclamations sur les travées communistes.)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Lederman.

M. Charles Lederman. Je suis justement, en raison de la vie que j'ai menée, en mesure de donner à qui que soit des leçons et même au ministre de la justice, qu'il soit deux ou qu'il soit un, qui est ou qui sont présents dans cette salle.

Je vous mets au défi d'établir une comparaison entre ce que vous venez dire et la vie que j'ai menée, et vous le savez mieux que quiconque, monsieur Kiejman : vous avez été assez longtemps avocat.

Mme Hélène Luc. C'est vraiment inacceptable !

M. Georges Kiejman, ministre délégué. Me permettez-vous de vous interrompre à nouveau, monsieur Lederman ?

M. Charles Lederman. Avec l'autorisation de M. le président, je vous donne la parole.

M. le président. C'est moi qui donne la parole, monsieur Lederman. J'en profite pour vous rappeler que vous avez dépassé très largement votre temps de parole.

M. Charles Lederman. J'ai fini, monsieur le président.

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

M. Georges Kiejman, ministre délégué. Ce n'est pas la vie ni la sincérité de M. Lederman qui sont en cause mais le regard qu'il a porté toute sa vie sur le domaine de la justice. Ce qui me permet de dire aujourd'hui que nous n'avons pas de leçon à recevoir de vous, monsieur Lederman, c'est que le système que nous défendons ne s'est pas effondré cette année comme d'autres, avec l'éclat que tout le monde connaît.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Lederman.

M. Charles Lederman. Alors, si vous le voulez bien, nous rappellerons vous et moi, quelles ont été nos attitudes au cours de nos vies respectives et quelles ont été les directions prises par l'un ou par l'autre, pour aboutir à quoi.

Monsieur Kiejman, aujourd'hui, vous êtes ministre délégué auprès du ministre de la justice. Nous nous sommes rencontrés souvent au palais, et dans des circonstances où peut-être avais-je, moi, en ce qui concerne le respect dû à la justice, une attitude qui ne correspondait pas toujours à la vôtre. (Protestations sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)

M. Henri de Raincourt. C'est intéressant !

M. Charles Lederman. Je poursuis et je conclus, monsieur le président.

Vos C.R.S. casqués, bottés, leur bouclier au poing et la matraque au côté, peuvent bien piétiner une femme magistrat ou exercer des violences sur les magistrats, les avocats, les fonctionnaires de la justice sous les fenêtres de ce palais transformé, je l'ai dit, en forteresse, finalement, vous êtes obligé d'avouer que ce sont ceux-là, les magistrats, les avocats, les fonctionnaires de justice, qui ont raison. Ce sont ceux-là qui ont foi en une justice plus égalitaire et plus indépendante. (Applaudissements sur les travées communistes.)

M. le président. Je préviens Mme Fraysse-Cazalis que le temps de parole du groupe communiste n'est pas épuisé, il est pulvérisé ! (Sourires.)

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Compte tenu du temps qui m'est imparti et aussi de ce que j'ai pu, au nom du groupe socialiste, dire au cours des discussions budgétaires de 1988 et de 1989 - je me permets, messieurs les ministres, de vous inviter à les relire - je m'en tiendrai pour aujourd'hui à cinq observations.

Je démontrerai que le budget proposé pour la justice est le meilleur que la France ait connu ; en tout état de cause, certainement le moins mauvais.

J'essaierai de rechercher à quoi sert aujourd'hui la discussion de la deuxième partie du budget.

Je ferai quelques brèves suggestions sur ce que, à mon sens, elle pourrait être.

Je tenterai d'ouvrir quelques pistes de réflexion sur une réforme d'ensemble et d'envergure de l'institution judiciaire.

Enfin, je prendrai l'exemple d'une situation sur le terrain qui illustre ce qu'il est convenu d'appeler « la crise de la justice ».

Première observation : jamais la France n'a eu un aussi bon budget de la justice. (*Exclamations sur les travées du R.P.R.*)

Sans aller jusqu'à dire que 1991 s'annonce comme « l'année de la justice », je note cependant qu'après que M. le Premier ministre a démontré que de gros efforts sont nécessaires en la matière, hier, M. le Président de la République lui-même s'est engagé à veiller, tout au long de son mandat, à poursuivre, voire amplifier l'effort mené actuellement au budget de la justice, qui « malgré sa progression » n'est « pas suffisant ».

Jamais un tel langage n'avait été tenu par les plus hautes autorités du pays et cela est grandement positif.

Toujours est-il qu'avant même l'annonce de 500 millions de francs supplémentaires, dont il y a lieu de se réjouir grandement plutôt que d'en critiquer le pourquoi et le comment, le budget de la justice était en progression de deux points par rapport à l'ensemble du budget en tenant compte et, même, des modifications de structures, de près de sept points et demi au total, soit 12,1 p. 100.

Ces chiffres sont indiscutables pour tout homme de bonne foi, tel le rapporteur de la commission des finances, M. Arthuis, puisque c'est dans son rapport, à la page 9 et à la page 14, que je relève ces chiffres...

Par rapport aux besoins, bien sûr, ce n'est pas assez.

C'est tout de même considérable, et je demeure confondu de voir nos commissions des lois et des finances repousser ce budget après que, dans tous les secteurs - services généraux, service pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse - leurs rapporteurs eurent énuméré des augmentations jamais atteintes en crédits de paiement, en autorisations de programme et créations de postes.

Ainsi, ceux qui, en 1986, 1987 et 1988, votaient les budgets de la justice qui allaient jusqu'à supprimer des emplois dans l'éducation surveillée trouvent qu'aujourd'hui, alors qu'on en crée au total 1 616, il n'y en a pas assez ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes. - Protestations sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Ce sont d'ailleurs les mêmes qui admettent qu'il faut beaucoup plus de magistrats, beaucoup plus de greffiers, beaucoup plus de gardiens de prisons, que les uns et les autres doivent être beaucoup mieux payés, tout en réclamant que l'Etat dépense moins !

Est-ce rêver de s'imaginer qu'un jour nous soyons unanimes à constater que, si la bouteille est à moitié vide, elle est aussi à moitié pleine ?

Ainsi que vous le voyez, je m'en tiens volontairement aux grandes lignes du budget, et cela m'amène à ma seconde observation.

A quoi bon se succéder à la tribune pour, les uns et les autres, interminablement, analyser les chiffres des documents budgétaires qui le sont dans les trois rapports de l'Assemblée nationale et aussi dans les quatre du Sénat même si, en ce qui concerne ces derniers, l'ensemble de nos collègues, et plus encore le public, n'auront guère l'occasion de les lire qu'après que le budget aura été voté...

Non, la discussion budgétaire n'est pas faite pour cela.

Elle est faite - c'est ma troisième observation - pour qu'un débat approfondi, concret, s'engage entre le Gouvernement et les porte-parole des citoyens, porte-parole naturels et qui devraient être privilégiés, c'est-à-dire les parlementaires.

Ne peut-on imaginer que, lorsqu'un ministre - ou deux... - est - ou sont... - nommé, il profite de la discussion budgétaire pour faire dans son secteur une sorte de déclaration gouvernementale, indiquer où il veut aller et quand, enrichir ses projets à partir des suggestions des parlementaires, puis, chaque année, rendre compte de son action en dessinant les nécessaires ajustements tout en se livrant au contrôle critique des parlementaires ?

Ce contrôle serait d'autant plus efficace que tous les parlementaires - et pas seulement les rapporteurs spéciaux de la commission des finances - se verraient reconnaître le droit,

sans autre forme ni autorisation, de se rendre à tous les échelons de l'administration, dans toutes les prisons, dans tous les commissariats, dans tous les tribunaux, contrôler l'exécution du budget « sur pièces et sur place ».

Peut-être suffirait-il parfois d'écouter les parlementaires pour que les citoyens ne risquent pas de croire que, pour être entendus, il leur faudrait descendre dans la rue...

Puis-je modestement faire remarquer que, depuis des années, j'ai personnellement profité de la discussion budgétaire pour demander la revalorisation annuelle et automatique des seuils d'attribution et des indemnités d'aide judiciaire, et depuis plus longtemps encore celle du tarif des avocats, qui n'a pas été modifié depuis près de vingt ans, ce qui laisse à la charge des gagnants des sommes que devraient payer ceux qui perdent leur procès ?

Quatrième observation : sans doute devons-nous réfléchir, les uns et les autres, sur les réformes d'envergure qui sont aujourd'hui nécessaires dans le domaine de la justice.

Nos commissions - particulièrement notre commission des lois - devraient, notamment pendant les intersessions, s'en préoccuper, en concertation avec toutes les parties concernées.

Est-il nécessaire de conserver, pour le contentieux, la séparation du judiciaire et de l'administratif alors que, fort heureusement, s'atténuent entre eux les différences de procédures comme de jurisprudence ?

Ne peut-on imaginer que, dans les juridictions, les magistrats rendent la justice et que, sous leur contrôle et leur direction, des administrateurs administrent, comme dans les hôpitaux les maires président, les médecins soignent, tandis que les directeurs et intendants gèrent ?

Ne faut-il pas, pour que les parties au procès soient à égalité, séparer la carrière des magistrats du parquet de celle des magistrats du siège, et peut-être aussi leur formation, à moins de la rendre commune à toutes les professions judiciaires et juridiques ?

Le moment n'est-il pas venu de séparer aussi le grade de l'emploi ? Grâce à l'alternance, tout le monde en paraît aujourd'hui d'accord, y compris ceux que le statut actuel satisfait pleinement, dès lors que leur carrière suivait un cours que leur mérite n'expliquait peut-être pas à lui seul, et qui craignent, bien à tort, que les mêmes causes aient aujourd'hui pour d'autres les mêmes effets...

N'est-il pas nécessaire, encore, de tempérer le principe de l'opportunité des poursuites par un élargissement aussi grand qu'il est possible - mais pas plus - des possibilités de constitution de partie civile et de saisine directe des tribunaux ?

Cette liste de pistes de réflexions souhaitables n'est évidemment pas exhaustive.

Si, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, le budget qu'en définitive vous nous présentez pour la justice est le meilleur que la France ait connu, il reste que, du fait de cent ans de retard, il est insuffisant.

Si, sur le terrain, il y a un malaise ; si, regrettamment à mon sens - et pour la première fois - des magistrats ont cru devoir faire grève, c'est que, sur le terrain, il y a à cela des motifs.

Je voudrais, pour terminer - c'est ma cinquième et dernière observation - prendre l'exemple de l'état des juridictions d'un département donné et, par exemple... du Territoire de Belfort. (*Sourires.*)

Précisément, messieurs les ministres, ce budget vous permettra-t-il de faire en sorte qu'enfin, très rapidement, cette année même, le toit du palais de justice de Belfort soit refait, de telle manière qu'on ne soit pas obligé d'y ramasser l'eau à seaux ? Refaite aussi l'installation électrique, si vétuste qu'à chaque inondation - fréquente - on risque un catastrophique incendie...

Ce budget vous permettra-t-il de prendre toutes dispositions pour que, sur la place de la République, on n'ait plus à voir qu'un seul bâtiment dont la façade ne soit pas ravalée, le palais de justice ?

Ce budget vous permettra-t-il de pourvoir immédiatement, alors que les tâches du tribunal d'instance s'accroissent, celui des deux postes de juge d'instance qui est vacant depuis que son titulaire a été nommé ailleurs sans qu'aucune nomination ne soit, à notre connaissance, prévue ?

Ce budget vous permettra-t-il de pourvoir aussi de titulaires tous les postes de greffier, plutôt que d'avoir recours à des vacataires sans formation ?

Ce budget vous permettra-t-il de dégeler un des trois postes d'éducateurs qui ont la charge de cent mesures d'éducation surveillée et de toutes les fonctions possibles - accueil, enquêtes rapides, permanences éducatives et d'orientation pénale - et ce vingt-quatre heures sur vingt-quatre pendant les sept jours de la semaine ?

Ce budget vous permettra-t-il de remplacer, alors que cela n'est pas programmé, l'unique assistante sociale du service de protection judiciaire de la jeunesse du département, qui vient de partir en congé de maladie, alors qu'il est d'ores et déjà établi, par écrit, qu'elle sera ensuite en congé de maternité, puis en congé parental de trois ans ?

M. Charles Lederman. C'est ce qui démontre que tout va bien ! (*Sourires.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce budget vous permettra-t-il de tenir l'engagement de votre prédécesseur en mettant fin à cette anomalie qui voit siéger à Vesoul, depuis toujours, la cour d'assises de la Haute-Saône et du territoire de Belfort, alors que chaque département doit, aux termes de la loi, posséder sa propre cour d'assises ? Or le territoire de Belfort attend d'autant plus sa cour d'assises qu'elle lui a été annoncée !

On m'a bien compris : je n'ai pas dit que tout allait bien. (*Rires et exclamations rassurées sur les travées du R.P.R.*) Je pensais que vous m'aviez compris !

J'ai simplement constaté que jamais la France n'a eu un aussi bon budget de la justice - du moins est-ce le moins mauvais que nous ayons jamais eu - après cent ans de retard. Ne l'oubliez pas, vous qui riez et qui avez été au pouvoir pendant vingt-trois ans !

Bien sûr, ces crédits ne sont pas suffisants, mais un effort nouveau a été fait, qui doit permettre de parer au plus pressé. J'ai simplement donné l'exemple de ce qui, sur le terrain, paraît être le plus pressé et qui est que le résultat de cent ans de retard.

Monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, votre tâche est immense du fait, en effet, de la carence des responsables qui se sont succédé en France sous divers régimes, jusques et y compris lors des deux premières décennies de la V^e République. C'est pour vous aider à l'accomplir que le groupe socialiste votera les crédits du budget de la justice. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Christian Bonnet. « Approchez... Approchez mesdames et messieurs (*L'orateur s'adresse à ses collègues sur le ton du camelot.*)... A tous les coups l'on gagne... S'il y a de la casse, c'est 4 milliards et demi... S'il n'y en a pas, c'est 500 millions... Approchez... Approchez, mesdames et messieurs... Dépêchons-nous, la foire budgétaire de Bercy va bientôt fermer... ! » (*Rires et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'Union centriste. - Sourires sur certaines travées socialistes.*)

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, vous aurez compris que, dans le cadre de la foire aux crédits budgétaires inaugurée le 5 novembre par les étudiants, je lançais un appel aux différentes corporations qui n'avaient pas encore occupé le pavé parisien, pour que chacun vienne réclamer son lot.

Vous aurez mieux encore compris que, pour partager le sentiment de mon excellent collègue M. Haenel sur l'inopportunité d'une manifestation de rue des magistrats, j'étais plus encore opposé au pouvoir de la rue devant lequel vient, une nouvelle fois, de s'incliner le Gouvernement... La rue qu'il gava dans le même temps qu'il refuse quelques miettes au Parlement dans le cadre d'un débat budgétaire désormais privé de sens.

Il reste que les 500 millions dont votre budget va se trouver majoré sont loin de correspondre aux besoins d'une institution judiciaire délaissée depuis des décennies - M. Dreyfus-Schmidt a raison - par de grands juristes ou d'éminents esprits, plus soucieux d'attacher leur nom à des réformes législatives qu'à acquérir la réputation de bons gestionnaires de leur maison.

M. Hubert Haenel. Très bien !

M. Christian Bonnet. Oui, 500 millions, un peu moins que les 528 millions prévus pour les crédits de fonctionnement des deux opéras dans le projet de budget pour 1991, sensiblement moins que les 909 millions de crédits de paiement et les 2,1 milliards d'autorisations de programme prévus pour la très grande bibliothèque.

J'entends limiter mon propos, monsieur le garde des sceaux, aux conditions matérielles de travail des magistrats.

Les magistrats étaient 3 000 à l'origine, et 5 000 au début du siècle ; ils ne sont que 6 000 aujourd'hui pour faire face à une véritable frénésie législative, à une explosion judiciaire et à une complexité grandissante des affaires à traiter.

Frénésie législative : en moins de dix ans, sur un même sujet, ils ont dû appliquer la loi Quillot, la loi Méhaignerie et la loi du 6 juillet 1989, non encore dénommée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il fallait en rester à la loi Quillot !

M. Christian Bonnet. Explosion judiciaire : c'est le contentieux des divorces, de l'urbanisme, des routes, de la moyenne délinquance et, plus récemment, de la protection du consommateur.

La loi Neiertz n'a été précédée d'aucune consultation, d'aucune étude d'impact auprès des tribunaux d'instance, déjà surchargés. Elle n'a fait l'objet d'aucune mesure d'accompagnement en personnel ni en matériel, alors que l'accroissement de la charge de travail pouvait être évalué à plus de 20 p. 100 de l'activité civile.

On pourrait également évoquer les innombrables commissions au sein desquelles les magistrats jouent, en quelque sorte, le rôle d'une caution morale, qu'il s'agisse de l'aide sociale, des étrangers, du remembrement, que sais-je encore ?

Qu'il me soit permis en cet instant, monsieur le garde des sceaux, de vous indiquer - sans malice aucune, vous le savez - que toute référence aux effectifs de la juridiction d'Auxerre ne pourrait vous donner qu'une image déformée de la réalité, puisque aussi bien, pour 175 000 habitants, elle compte dix-huit magistrats, dont quatre au parquet, quand celle de Vannes - un exemple parmi d'autres, mais on ne parle bien que de ce que l'on connaît - n'en compte que quinze pour 260 000 habitants.

Cette insuffisance d'effectifs est tout aussi criante chez les auxiliaires de justice. Ainsi, à Auray, le greffe tourne avec une employée de quatrième catégorie, un poste de greffier en chef, deux postes de greffiers étant vacants. Et, ici et là, lorsqu'un poste d'instruction est créé, aucun emploi de greffier ne suit, malgré l'engagement formel qu'avait pris votre prédécesseur.

Même pénurie chez les fonctionnaires de catégories C et D, dont la rémunération avoisine, pour un commis, après vingt ans de présence, quelque 6 600 francs, toutes indemnités comprises !

Quant aux moyens matériels dont ils disposent, est-il convenable que, des plus élevés aux plus modestes, les magistrats se voient contraints, le plus souvent, d'écrire à la main, comme au siècle dernier, de bénéficier de dispositifs informatiques boiteux - quand la Chancellerie leur fournit des programmes ! - cloisonnés et très inégalement répartis ?

Est-il convenable qu'un président d'assises se voit contraint d'offrir sandwiches et boissons aux jurés sur ses propres deniers, que présidents et procureurs arrivent aux manifestations officielles à pied au moment où un stagiaire de l'E.N.A. descend de voiture ?

Est-il convenable qu'un jeune homme sortant de l'école de Bordeaux - au demeurant mal implantée car sans ouverture suffisante vers l'extérieur - se voit confier, comme juge d'instruction, cent cinquante dossiers, dont soixante-dix-huit concernant des détenus ?

Faut-il s'étonner que la Cour européenne des droits de l'homme dénonce - je cite - le caractère « non raisonnable » des délais de justice en France ?

Faut-il pareillement s'étonner de la désaffection des étudiants en droit pour la magistrature, perçue comme un corps en crise, mal rémunéré, avec les conséquences que cela implique sur la qualité du recrutement et le prestige du corps ?

Prestige... car le manque de moyens, qui la dessert auprès des justiciables, mine l'autorité et le moral des magistrats, trop souvent invités par la Chancellerie à privilégier la quantité de jugements sur la qualité.

A quoi bon se gargariser de la notion d'état de droit, que ce soit à la tribune de l'O.N.U. ou à l'occasion du bicentenaire de la Révolution, ou encore du bicentenaire de la Cour de cassation, sponsorisé par les auxiliaires de justice, si l'Etat ne donne pas à la justice les moyens de dire le droit ?

Monsieur le garde des sceaux, ce que la magistrature, mais aussi les justiciables, attendent de vous, ce ne sont pas de nouveaux textes, c'est un accroissement des moyens en personnel et en matériel, qui permette à l'institution judiciaire d'accomplir sa mission au service de la nation, quitte à ce que l'Etat s'allège de beaucoup de tâches que d'autres pourraient mieux remplir, et à meilleur compte qu'il ne le fait lui-même.

A cet égard, tout ou presque est à faire, non seulement sur le plan du volume des crédits, mais sur le plan de leur utilisation. Aussi bien l'administration générale de votre département devrait-elle être confiée à un administrateur de haut niveau, parlant le même langage que ses collègues de la direction du budget, plutôt qu'à un magistrat, quelle que soit la qualité de celui-ci.

A cette condition, mais à cette condition seulement, la magistrature, qui souffre aujourd'hui d'être qualifiée de « service public de la justice » et qui redoute d'être tenue, demain, pour une administration parmi d'autres, retrouvera, avec sa qualification constitutionnelle d'« autorité judiciaire », la confiance en son devenir. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., de l'union centriste et du R.P.R.)*

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

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi simplement, de ma place, d'ajouter quelques mots à l'intervention de notre collègue M. Durand-Chastel, qui a parlé de l'engorgement du service du tribunal de première instance de Paris chargé de la délivrance des certificats de nationalité.

Question très secondaire, certes, si on la compare aux grands problèmes de la justice que MM. les rapporteurs et plusieurs orateurs viennent d'évoquer et aux graves sujets qui viennent d'être traités ; mais question importante pour les Français de l'étranger, exaspérés par les lenteurs de l'administration et l'absence de solution à un problème qui, pourtant, pourrait être réglé facilement.

M. Durand-Chastel a parlé de la première cause de cet embouteillage : l'attitude des consulats de France à l'étranger qui, à tout propos, exigent des certificats de nationalité.

Il suffirait, monsieur le garde des sceaux, que vous disiez, par exemple, que la simple possession d'une carte nationale d'identité prouve que l'on est vraiment Français et que ce certificat de nationalité, que l'on ne réclame d'ailleurs pas en France, n'est pas indispensable.

Mais il est une autre cause, dont je veux maintenant rapidement parler, à tous ces tracés, à toutes ces difficultés : l'existence, dans notre code, de deux articles très préjudiciables à nos compatriotes de l'étranger, les articles 95 et 144, qui tendent à retirer automatiquement la nationalité française à ceux d'entre eux qui n'ont pas eu leur résidence en France pendant cinquante ans.

L'article 144 du code de la nationalité énonce même que « lorsqu'un individu » - un individu ! - « réside ou a résidé habituellement à l'étranger », juste pendant ces cinquante années, il n'est pas admis à faire la preuve qu'il a, par filiation, la nationalité française, si lui-même et celui de ses père et mère qui a été susceptible de la lui transmettre n'ont pas eu la possession d'état de Français.

Voilà une notion bien vague que celle de « possession d'état de Français », sur laquelle personne n'est d'accord et qui n'est pas définie !

Cet article 144, monsieur le garde des sceaux, c'est la bête noire de tous les Français de l'étranger. C'est pour vérifier que cette « possession d'état » a existé que l'on envoie des masses de documents rue de Ferrus, que les consulats disent : « Voyez avec Paris, si vos père, grand-père se sont trouvés dans ces conditions. » C'est tout à fait stupide.

La commission de la nationalité de M. Marceau Long, qui a siégé en 1987, a recommandé, dans son rapport au Premier ministre, l'abrogation de cet article 144.

Tout le monde, en fait, en est absolument d'accord. Ce n'est pas une question politique. C'est toutes tendances confondues que les sénateurs des Français établis hors de France ont demandé que des dispositions soient prises pour la suppression de cet article.

Je suis moi-même signataire, avec plusieurs de nos collègues, d'une proposition de loi qui a cet objet. Vos deux prédécesseurs ne s'y sont pas déclarés opposés, monsieur le garde des sceaux.

M. Arpaillange, l'année dernière, a simplement dit que cette disposition trouverait sa place dans la réforme prochaine du code de la nationalité. Mais cette réforme n'est pas, ou n'est plus, à l'ordre du jour. Donc, malheureusement, la simple rectification du code que nous réclamons ne peut pas être faite.

Dès lors, combien de temps encore nous faudra-t-il attendre ? Pendant combien de temps continuera-t-on à poursuivre les Français de l'étranger en leur demandant de prouver que leur grand-mère ou leur arrière-grand-père était bien Français ? Ce n'est pas facile à prouver, croyez-moi ! Pendant combien de temps, enfin, encombrera-t-on encore les services du tribunal d'instance et de la Chancellerie pour des problèmes qui n'en sont pas vraiment, et que seul un article tyrannique du code a créés ?

Monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, à l'occasion de cette discussion budgétaire, il me faut vous poser une question précise : êtes-vous d'accord pour mettre en discussion et considérer favorablement la proposition de loi déposée au Sénat et relative à la suppression de l'article 144 et à l'aménagement de l'article 95 du code de la nationalité ?

Tous les Français de l'étranger vous le demandent. Si une nouvelle réponse dilatoire nous était faite, s'il fallait continuer à dépenser de l'argent et du temps, à employer les personnels pour résoudre des problèmes que l'on pourrait facilement éviter, alors, mes amis et moi-même préférierions nous abstenir de voter les crédits soumis à notre approbation. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.)*

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher. Monsieur le président, mes chers collègues, je suis d'abord heureux, aujourd'hui, de saluer la présence ici du politique et du praticien, dans ce débat qui rejoint à la fois la pratique de la justice et les problèmes de société dont la justice a à traiter.

En cet automne 1990, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, au moment où nous discutons de votre projet de budget, l'ambiance qui règne dans notre pays et qui concerne peu ou prou votre département ministériel n'est pas la meilleure qui soit : la révolte lycéenne, l'« intifada » d'un certain nombre de nos banlieues, trois manifestations de magistrats, d'avocats, de fonctionnaires de justice en six mois, dont la dernière réprimée au bâton, l'affirmation par le Président de la République, alors que l'Assemblée nationale a adopté votre budget grâce au 49-3 que, subitement, celui-ci est devenu insuffisant.

Hier encore, à Lyon, un juge assesseur d'un tribunal de grande instance applique tout simplement la légalité en arrêtant ses audiences à vingt heures, laissant un tiers des affaires, qui concernent des détenus, pendantes.

Je ne veux même pas évoquer le peu de cas qu'on fait du Parlement : alors que, le lendemain, s'engage une discussion budgétaire, nous apprenons par la radio, par la presse, par une dépêche d'agence, que, finalement, ce budget se voit accorder un demi-milliard de francs de plus. Eu égard à la considération qu'on doit avoir pour le Parlement, c'est là une manière quelque peu cavalière et que, pour ma part, je ne peux accepter.

Telle est, en fait, la toile de fond de notre discussion de ce soir. Quelle place pour la justice dans l'Etat ? Quel rôle pour la justice dans la redécouverte et la reconquête des valeurs nouvelles dont parlait hier M. le Président de la République, à Bron ?

Je pense que la justice a son rôle à jouer, qu'elle est un élément déterminant au regard de l'ensemble de ces problèmes.

Mais, avant d'aborder ces questions de fond, je souhaite revenir un an en arrière.

Monsieur le garde des sceaux, j'avais posé à votre prédécesseur un certain nombre de questions. A l'époque, il ne m'a point répondu. J'ai encore présentes à l'oreille ses affirmations et parfois ses imprécations sur les risques de voir transformer les juges en bouffons de la République.

Les déceptions des citoyens, des usagers du service public de la justice, des juges aussi, sont telles, aujourd'hui, qu'il est préférable d'éviter de faire le bilan de l'action menée depuis deux ans par celui auquel vous avez succédé.

Lors de cette discussion budgétaire de 1989 - le *Journal officiel* en fait foi - j'avais eu l'occasion d'attirer l'attention de M. le garde des sceaux sur l'état de notre justice, mais surtout sur la manière dont, lui, concevait l'indépendance des magistrats.

Je l'avais mis en garde contre la dérive de certaines « mauvaises mœurs » - vous voyez que je me souviens de la *Lettre à tous les Français!* - notamment sur l'affaire Urba. Si M. Arpaillange avait su m'entendre, à cette époque, nous n'en serions peut-être pas là, dans cette ambiance un peu délétère sur laquelle il est inutile de nous appesantir ce soir.

J'avais aussi fait part à votre prédécesseur de l'inquiétude de nombreux parlementaires face à la politique de nominations menée par ses services. En effet, ceux-ci me semblaient manifester une trop grande tendance à privilégier la nomination aux postes de responsabilité dans les cours et tribunaux de magistrats considérés, sans doute à tort, comme étant proches de tel ou tel parti politique ou de telle ou telle organisation syndicale.

En résumé, je m'inquiétais d'une certaine dérive dans la manière dont était menée l'action publique et de l'aggravation de la mauvaise politique de nomination.

Tout cela, finalement, ne peut donner une bonne justice.

Ce n'est pas seulement un problème de moyens qui se pose aujourd'hui, ainsi que vous l'indiquiez au mois d'octobre dernier, lors de la présentation de ce budget devant nos collègues de l'Assemblée nationale, même si, bien sûr, les crédits que vous nous proposez de voter - il faut une programmation pluriannuelle, j'en conviens - nous paraissent encore insuffisants et, somme toute, peu dignes du fonctionnement de l'autorité judiciaire. Il faut donc que ces « mauvaises mœurs » soient bannies de la pratique du ministère.

Un autre point essentiel me paraît être l'indépendance. Il faut que les procureurs se sentent libres d'exercer l'action publique, que les juges soient totalement indépendants dans la prise des décisions, qu'on en finisse, finalement, avec la crainte révérencielle.

Monsieur le ministre, vous avez déclaré assez récemment que l'indépendance était avant tout dans la tête des juges. Bien sûr, c'est en partie vrai, et nous souhaitons qu'elle s'y développe, mais elle le fera plus sûrement si l'on est persuadé qu'il n'existe pas, place Vendôme, des tireurs de ficelles qui feraient d'eux sinon des « bouffons », du moins des marionnettes.

Alors, monsieur le ministre, je veux vous faire une proposition : afin que l'on ne puisse plus, dorénavant, soupçonner les services de mauvaises manières, je vous propose d'instituer une véritable transparence dans l'exercice de l'action publique.

Des procureurs et des procureurs généraux sollicitent des instructions, tout comme vos directeurs ou vos conseillers eux-mêmes. Rendez-les publiques afin que nul ne puisse avoir de doutes, notamment après cette période où beaucoup de soupçons ont pesé sur les intentions des uns et des autres. Joignez ces documents au dossier de la procédure afin qu'ils puissent être consultés par les parties. Et, s'il n'y a pas de dossier, réfléchissons ensemble aux moyens permettant de consulter ces ordres ou ces instructions. La justice y gagnera en transparence, elle n'y perdra rien en autorité.

Vous êtes arrivé place Vendôme précédé d'une réputation de sérieux, un sérieux que nous avons apprécié dans vos précédentes fonctions. Certains espèrent, notamment les magistrats et les auxiliaires de justice, qui ont vu en vous celui qui était susceptible de faire passer un souffle nouveau sur l'institution.

Bien sûr, il est trop tôt pour faire une quelconque analyse de votre action. Pour ma part, parce qu'il y va de l'Etat plus que de la sensibilité personnelle, je souhaite que vous puissiez réussir dans cette mission.

Mais j'ai encore de bons motifs de m'inquiéter, notamment au travers des exemples de la vie quotidienne. Si l'on en croit un journal du soir d'avant-hier, la justice deviendrait un champ d'expérimentation, plus particulièrement dans le département du Val-de-Marne.

Nous y voyons un procureur de la République déclarer que ses substituts vont se transformer en médiateurs judiciaires et s'installer dans certaines cités. Ils auront pour rôle de régler à l'amiable les différends pouvant exister entre voleur et victimes et, je cite : « entre le toxico voleur d'autoradio et sa victime ». Pourquoi pas entre le cambrioleur et le cambriolé ? Bien sûr, ce sera plus délicat entre l'assassin et l'assassiné ! (*Rires.*)

Voilà donc une nouvelle mission dévolue aux magistrats, qui seraient ainsi transformés en travailleurs sociaux ! Je ne méconnais pas le rôle éminent de la prévention, du travail social et de la nécessité d'agir dans ce sens d'une façon coordonnée. Mais enfin, avec les moyens qu'on connaît, ne marche-t-on pas sur la tête et n'est-ce pas finalement plus grave, au fond, de supprimer à la justice son rôle de valeur de référence et de balise qu'il ne faut pas dépasser ?

A un moment où nous cherchons des valeurs, la justice est comme un signal, comme un bornage qui peut aider les uns et les autres à suivre le chemin de la vie en communauté. Cet aspect est essentiel. Pour des raisons de terrain, allais-je dire, transformer ainsi le juge ne m'apparaît pas être la bonne procédure si l'on veut que, demain, cette complémentarité dont « Banlieues 89 » parlait hier puisse réellement être exercée.

J'ai l'expérience, dans mon département, de Chanteloup-Vignes et de Mantes-la-Jolie. Ce n'est pas en abandonnant les symboles de l'autorité que, subitement, on conquiert les cœurs et les raisons. (*Marques d'approbation sur les travées de l'U.R.E.I.*)

Où est la vraie mission de la justice dans ces actions, où est la répression des actes de délinquance, où est la protection des victimes ? Si l'on suit ce type d'expériences, n'est-il pas préférable de remplacer le glaive et la balance par le fameux sigle « O.N.G. » ou par une croix rouge ?

La Croix-Rouge, vendredi dernier, elle aurait pu être au fronton d'un autre palais ! En effet, un certain nombre de magistrats, d'avocats, de fonctionnaires en « visite » à la Cour de cassation pour faire connaître leurs revendications - bien sûr, ils n'avaient pas le statut de lycéen, mais ils n'ont manifestement pas bénéficié d'un autre statut - n'ont pas eu de chance, n'ont pas été protégés.

En effet, dans le palais de justice même, à la porte de leur bureau sous les yeux de leurs assistants, certains juges se sont fait matraquer, après qu'on les eut empêchés de manifester dans la rue, au motif qu'ils risquaient de troubler l'ordre public !

Monsieur le garde des sceaux, on prend finalement moins de précaution à l'égard de vos « gens » qu'à l'égard de certains casseurs déguisés en lycéens. Ces violences, exercées sur la personne des magistrats, sont d'autant plus inadmissibles que le maintien de l'ordre public au palais de justice relève de la seule compétence du premier président de la Cour de cassation.

Alors, je vous pose la question : qui a donné l'ordre ? vous-même ? le premier président ? le colonel de gendarmerie ? le préfet de police ? personne ?

Au fond, par-delà l'événement, je crains que tout cela ne déclenche un nouveau divorce - à un moment où il faut que tout rapproche - entre vous et une nouvelle catégorie de citoyens formée par les juges, les avocats et les fonctionnaires de la justice.

Les juges, depuis longtemps, ont l'impression d'être humiliés. Ce n'est pas sain : ils ne sont pas plus respectés par les citoyens quand l'Etat donne le sentiment qu'ils sont humiliés.

Oui, ces événements, monsieur le garde des sceaux, sont de nature à assombrir votre arrivée. Mais je souhaite très vivement que, dans l'année qui vient, nous n'ayons plus de tels sentiments à vous faire partager.

Le groupe du R.P.R., comme moi-même, ne votera pas ce projet de budget, parce qu'il est insuffisant en moyens, bien sûr, même avec cette rallonge de 500 millions de francs, mais plus encore, aujourd'hui, parce qu'il m'apparaît ne pas donner à l'institution chargée de protéger nos concitoyens et de rendre la justice l'image qu'il convient de donner à une de

ces fonctions majeures et essentielles de l'Etat. (*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. Othily.

M. Georges Othily. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, au-delà d'une discussion sur l'insuffisance des moyens, sur la complexité et la lenteur des procédures, sur le dysfonctionnement des services, la véritable question qu'il faut soulever aujourd'hui, c'est la place de la justice et de l'appareil judiciaire dans notre société.

Cet impératif appelle un débat de fond, notamment sur l'étendue et la qualité de la mission de ce grand service public, sur le problème des prisons et sur une orientation plus humaine de la politique criminelle, entre autres.

Notre politique en la matière ne doit pas en effet se limiter à la seule quotité budgétaire allouée à la justice.

L'année 1991 doit être l'année de la justice et les lignes du projet de budget dessinent une progression, certes insuffisante, mais néanmoins bien orientée de cette option, qui permettra, monsieur le garde des sceaux, au Gouvernement de la réaliser.

Je relève la création de plus de 1 360 emplois, la poursuite de l'effort en matière d'informatisation, la rénovation et l'entretien des bâtiments judiciaires et du parc pénitentiaire et les actions en faveur de la prévention, de la réinsertion et de l'aide aux victimes.

On retiendra également que certains engagements concourent déjà au renouveau du service public, au renforcement des dispositifs de prévention et à la progression du financement des besoins de l'administration pénitentiaire.

Mais quel sens donner, dès lors, aux différents mouvements de protestations et aux manifestations de ces derniers jours, et encore très récemment le jour de la célébration du bicentenaire de la Cour de cassation ?

Comment comprendre les déclarations publiques de certains magistrats et de certains fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, alors qu'il s'agit - tout le monde ici peut en convenir ; notre ami M. Dreyfus-Schmidt l'a rappelé voilà quelques instants - du meilleur projet de budget du ministère de la justice depuis 1985 ?

Le mal est effectivement ailleurs.

Il s'agit d'abord de l'expression d'un malaise face à la situation de sous-développement chronique de ce service public, tant en moyens humains qu'infrastructuraux.

Ces reproches sont formulés en toute bonne foi par des fonctionnaires, qui ont un sens très aigu de leur mission d'intérêt général.

Il est douloureux de leur rappeler, dans ce domaine comme dans d'autres, notamment celui de l'éducation, qu'il s'agit d'un problème de fond hérité de l'alternance. Il résulte d'une certaine politique menée en 1987 et en 1988, dont les prolongements se font lourdement sentir aujourd'hui, avec la baisse du recrutement et la stagnation des places offertes aux concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature.

De ce point de vue, la philosophie exposée par le M. le Premier ministre, le 22 février dernier, à l'occasion de la journée consacrée à la modernisation du service public, est plus d'actualité.

En effet, le malaise dont souffrent à la fois les fonctionnaires et les justiciables se fonde moins sur un véritable problème de moyens que sur celui de la considération et de la qualité du service.

Nous sommes, sur ce point, dans la bonne voie, et nous sommes persuadés, parce qu'ils sont souvent légitimes, que ces griefs ont fait l'objet d'une attention toute particulière du Gouvernement en vue de leur résorption progressive.

C'est dans cet esprit que la concertation avec les fonctionnaires et le personnel pénitentiaire vous a permis de reconsidérer l'enveloppe budgétaire, ce qui permet de mieux prendre en compte certaines demandes.

Il faut être clair : nous considérons la justice comme l'une des composantes régaliennes de l'action de l'Etat et nous estimons indispensable à la fois de lui accorder une meilleure considération et de lui allouer des moyens appropriés.

Notre souhait ardent est de défendre une justice plus rapide, plus équitable et plus proche du justiciable.

Nous comprenons donc parfaitement certains des reproches qu'ils expriment, car ils se limitent aux effets. Dans leur esprit, ils sont tout à fait légitimes.

Il me plaît de rappeler ici, à la tribune, qu'aux valeurs républicaines fondamentales de liberté, d'égalité et de fraternité, nous avons fait l'apport d'un sens plus aigu de la justice sociale, de la solidarité, tant nationale qu'internationale, de la lutte permanente contre tous les fanatismes, d'un plus grand respect des droits de l'homme.

Il y a désormais un consensus pour considérer comme des acquis fondamentaux l'abolition de la peine de mort, la suppression des tribunaux d'exception politiques, l'humanisation de l'incarcération, car la privation de la liberté - tout le monde le reconnaît - ne doit pas être la négation de la dignité.

Il faut libérer l'homme ; tel me semble être le sens profond du malaise exprimé hier encore, avec force, par une jeunesse avide de connaissances, de liberté et de justice, et par une écrasante majorité de citoyens, normalement exigeante du respect de ses droits.

Monsieur le garde des sceaux, nous sommes décidés à soutenir toute action tendant à consigner dans un plan d'équipement judiciaire la réhabilitation de ce service public. Nous y sommes prêts comme l'immense parti constitué par l'ensemble des justiciables. Nous vous proposons une solution pour lutter plus efficacement contre le sous-développement, le délabrement, la pénurie, les sous-effectifs et les troubles actuels.

La décentralisation n'est pas achevée. Président de la plus grande région de métropole et d'outre-mer, j'ai dû une fois consentir une avance à l'Etat pour résoudre des problèmes qui relèvent du département ministériel des P.T.E. dont nous avons hier accepté le projet de budget.

Monsieur le garde des sceaux, il serait judicieux de mettre en place une procédure d'avances remboursables par les collectivités pour équiper les juridictions, afin de mieux servir les justiciables.

Nous ne voulons plus, à l'exemple de la Guyane, de juridictions sous-équipées.

On a parlé de Nice et du territoire de Belfort. Comment ne pas évoquer également la Guyane ? Comme les autres juridictions de la métropole et d'outre-mer, celle de la Guyane n'échappe pas au malaise général.

Il n'existe pas de juridiction d'appel en Guyane. Il n'existe pas non plus de tribunal mixte de commerce.

Le tribunal de grande instance de Cayenne dispose d'effectifs qui n'ont pas varié depuis 1947 : sept magistrats au siège et deux au parquet et quatorze fonctionnaires pour une population de 115 000 habitants.

Certes, des créations d'emplois ont été annoncées, mais elles ne sont pas suffisantes pour corriger une politique inconséquente de l'emploi, marquée par de nombreuses suppressions.

Les nouvelles créations sont destinées en fait à pourvoir les nombreux postes rendus vacants par une politique souvent maladroite de gestion des effectifs.

Il en résulte une lourdeur des audiences du juge d'instruction, une absence de structures spécialisées pour les affaires commerciales et une constante diminution et une sous-qualification aggravée du personnel du tribunal de grande instance.

Quant à la maison d'arrêt de Cayenne, la commission d'hygiène et de sécurité devrait interdire son fonctionnement, mais, n'ayant aucun autre endroit pour assurer l'incarcération, elle ferme les yeux.

Un terrain d'assiette avait été retenu voilà un an pour être utilisé. Mais des contraintes empêchent aujourd'hui que ce terrain soit affecté à la construction de la prison. C'est pourquoi je vous ai saisi, monsieur le garde des sceaux, d'une nouvelle proposition de terrain d'assiette.

Un tel constat indispose.

Pour participer à la mise en œuvre de cette politique de réhabilitation, j'ai déposé sur le bureau du Sénat une proposition de loi tendant à créer une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France. Pour atteindre pleinement les objectifs de cette création de la chambre détachée, il convient de garantir, dès maintenant, les postes afférents à son développement intégral.

J'espère obtenir votre agrément, monsieur le garde des sceaux, sur cette nécessaire garantie d'emploi.

Eu égard à votre volonté déterminée de voir la justice retrouver la sérénité nécessaire à sa mission de service public, je ne doute pas de votre appui pour aboutir à l'examen de cette proposition de loi - vous le pouvez - dans le courant même de cette session parlementaire.

Nous y gagnerons tous. Ce serait certainement, j'en suis persuadé, l'un des premiers actes concrets de la manifestation de votre volonté de changer la vie, car changer la vie, c'est changer aussi la vie du monde judiciaire.

Le Gouvernement envisage de planifier, pour les cinq prochaines années, les mesures de fond visant à la transformation de postes, à la séparation du grade et de l'emploi, pour éviter les blocages de carrières. Soyez persuadé que je suis satisfait : il y a très longtemps que nous le réclamons.

Je terminerai en me référant aux grands principes, toujours actuels, énoncés en son temps par Montesquieu faisant du législatif, de l'exécutif et du judiciaire les piliers de la démocratie. Il nous faut réhabiliter le judiciaire afin de donner aux magistrats, aux auxiliaires de justice et à tout citoyen confiance dans la justice de son pays ; il y va du fondement et du fonctionnement même de notre système démocratique et de nos institutions.

Monsieur le garde des sceaux, soyez assuré de mon soutien : ce n'est en effet pas le moment d'abandonner le chantier, car la justice de notre pays a besoin de tous ses ouvriers ! (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur celles de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Robert.

M. Jean-Jacques Robert. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, j'approuve la proposition de M. Michel Dreyfus-Schmidt d'ouvrir le débat. J'y apporterai ma contribution non pas en tant que spécialiste des questions judiciaires mais comme simple citoyen.

Je vous présenterai un sondage grandeur nature sur un cinquantième de la population française, c'est-à-dire mon département, l'Essonne, qui compte 1 100 000 habitants.

J'évoquerai quelques points. Vous y avez déjà répondu en partie car tout se ramène aux effectifs. Cela vous permettra de constater que bien des progrès restent à faire.

Mon premier point concerne le tribunal de grande instance d'Evry. Lors de la rentrée solennelle du début de l'année, j'ai découvert que tout le monde était en grève. Je me suis inquiété. Dans la journée, j'ai téléphoné à votre prédécesseur. Il a eu la courtoisie de me recevoir. Nous avons pu faire le point sur cette situation. J'espérais que cela irait mieux. Nous venons de changer de procureur de la République - la séance d'installation vient d'avoir lieu. Je ne vais pas opposer les juridictions entre elles. Pour 1 100 000 habitants, dont un sur trois est âgé de moins de seize ans - c'est dire si, de par la force des choses, les audiences consacrées à des jeunes sont nombreuses - le tribunal compte 72 magistrats. Dans un département voisin qui compte 100 000 habitants de plus, on dénombre plus de 110 magistrats. La disproportion est considérable !

Or, votre projet de budget - vous venez d'y apporter des modifications - prévoyait initialement 25 créations de postes. Il faut intervenir rapidement et prévoir des assistants pour les magistrats.

Un autre point, en liaison avec celui-ci, concerne l'application des lois. Le président du tribunal de grande instance dit : « Alors que le Sénat et l'Assemblée nationale adoptent des lois pour améliorer le fonctionnement de la justice, je suis dans l'impossibilité de mettre en application ces excellents textes. »

Je traiterai maintenant des jeunes. Préoccupé par eux, je suis allé visiter la prison de Fleury-Mérogis, l'un des rares établissements pour mineurs. J'ai été séduit par la foi et la qualité du personnel et de tous ceux que j'ai rencontrés. Mais j'ai découvert une difficulté sérieuse : après un mois et demi de détention, ces jeunes âgés de moins de seize ans n'avaient pas encore reçu la visite de l'avocat commis d'office, même si la direction s'employait à régler ce problème. Par conséquent, il y a, là encore, une justice à deux vitesses : celui qui a la chance d'avoir des parents aura un avocat et celui qui attend tout de la République n'aura rien.

Cela me conduit à un autre point qui concerne l'« éducation surveillée ». Je vous prie de me pardonner d'employer l'ancienne appellation, mais cela m'est plus facile. Comme je vous l'ai dit, mon département compte un tiers de jeunes âgés de moins de seize ans, nouveaux, sans racines. Cela nous conduit à un *stand by* considérable dans chaque institution relevant de l'éducation surveillée. Cela aboutit à une situation particulièrement détestable : les mesures éducatives sont exécutées quatre, cinq ou six mois après la décision de justice. Que fait le jeune dans cette période ? Eh bien, il y a 80 p. 100 de chances pour qu'il sombre à nouveau dans la délinquance. J'ai des cas précis présents à l'esprit. Je pourrai vous les citer si vous le souhaitez. Mais vous me croyez certainement.

Et que dire de l'état psychologique de ce jeune qui était préparé à cette idée de réinsertion et qui, soudain, après quatre, cinq ou six mois, a le sentiment d'être abandonné ? C'est vrai, le délit est très rapidement commis. La rédemption doit, elle aussi, intervenir très rapidement.

Sur le terrain - je suis persuadé qu'on vous le dira - les juges et les éducateurs que j'ai rencontrés, privés de la maîtrise de la situation, n'ont pas d'autre recours que la prison. Je vous assure que j'ai vraiment de la peine à y penser.

Un article publié dans la presse m'a inquiété. En effet, un conseiller technique, Mlle Blandine Froment, a dit que la réforme de la législation sur les mineurs n'aurait plus la priorité. Je suppose que cela n'est pas exact et qu'il s'agit d'une mauvaise interprétation de ses propos. Je serais heureux d'être rassuré sur ce point.

J'en viens au travail d'intérêt général. Dans tous les cas que j'ai pu voir, c'est mieux que la prison. Mais il y a dans ce domaine, me semble-t-il, une temporisation, j'allais dire une stabilisation, alors qu'il devrait y avoir une progression considérable.

Quant à l'aide légale, tout le monde en a parlé. J'avais noté trois chiffres car ce sont les plus démunis qui paient. Une jeune femme célibataire qui a subi un viol et qui a 5 500 francs par mois : pas d'aide légale ; une femme battue qui s'est séparée de son mari, qui a deux enfants à charge et qui gagne 6 200 francs par mois : pas d'aide légale ; un retraité, avec 5 500 francs et expulsé dans des conditions difficiles n'a droit à rien car ses revenus sont trop élevés.

Je reviens à mon échantillon - mon sondage, puisque c'est à la mode. En ce qui concerne la petite délinquance et les bandes dans les grandes villes, on enregistre - c'est atterrant ! - quatre-vingts plaintes par jour dans un commissariat, je dis bien : quatre-vingts. Et je ne parle pas de la zone d'intervention de la gendarmerie.

S'agissant des chèques en bois, monsieur le ministre délégué, j'ai lu la réponse que vous avez faite à l'Assemblée nationale. Mais elle ne me satisfait pas. Je veux bien admettre qu'il faut vraiment avoir eu envie de tromper celui à qui on fait un chèque. Il n'en reste pas moins qu'à la déclaration de Rennes vont succéder d'autres déclarations. Le chèque est un moyen de paiement utilisé par de petites gens et par des personnes qui ont peut-être plus de moyens. Cela va se traduire par une perturbation considérable. Ainsi, certaines personnes seront désormais incitées à faire des chèques en bois. Cette image de marque n'est pas bonne. C'est un peu comme si les infractions à la limitation de vitesse sur autoroute ne donnaient jamais lieu à sanction. S'agissant des chèques, la justice, vous, monsieur le garde des sceaux, vous devez immédiatement relever cette situation. Ce fait de notre vie en société est assez étonnant. Il ne peut pas être laissé ainsi sous le boisseau.

Le 23 octobre dernier, sur R.T.L., au cours d'un débat, il a été annoncé - je l'ai noté - que 86 p. 100 des Français avaient déclaré ne pas avoir confiance en la justice. Avec du cœur, je vous dirai - et vous partagerez mon sentiment - que, comme la France, j'ai mal à ma justice. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux, pour les reprendre à vingt et une heures trente. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures vingt-cinq, est reprise à vingt et une heures trente.*)

M. le président. La séance est reprise.

6

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

M. le président. La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat, sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement :

A. - Du jeudi 6 décembre 1990 au lundi 10 décembre 1990 :

Ordre du jour prioritaire

Suite du projet de loi de finances pour 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, selon l'organisation et le calendrier précédemment fixés par la conférence des présidents du 15 novembre 1990.

En application de l'article 60 bis, alinéa 3, du règlement, il sera procédé, le lundi 10 décembre, à un scrutin public à la tribune sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 1991.

B. - Mardi 11 décembre 1990 :

Ordre du jour prioritaire

A dix heures :

1° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes (n° 120, 1990-1991) ;

2° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant création de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (n° 121, 1990-1991) ;

3° Deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, insérant au livre II (partie Législative) du code de la route un titre VIII relatif à l'enregistrement et à la communication des informations relatives à la documentation exigée pour la conduite et la circulation des véhicules (n° 124, 1990-1991).

A seize heures et, éventuellement, le soir :

4° Nouvelle lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, sur la réglementation des télécommunications (n° 113, 1990-1991) ;

5° Deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif au contrat de construction d'une maison individuelle (n° 92, 1990-1991).

C. - Mercredi 12 décembre 1990 :

A quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

1° Nouvelle lecture de la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative au conseiller du salarié (n° 112, 1990-1991) ;

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi (n° 109, 1990-1991).

La conférence des présidents a fixé au mardi 11 décembre, à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

D. - Jeudi 13 décembre 1990 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie sur le statut et les modalités de fonctionnement des centres culturels (n° 106, 1990-1991) ;

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (n° 103, 1990-1991) ;

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (n° 102, 1990-1991) ;

4° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux atteintes à la sécurité de la navigation maritime et des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (n° 104, 1990-1991).

Ordre du jour complémentaire

5° Conclusions de la commission des lois sur la proposition de résolution de M. Jacques Genton et plusieurs de ses collègues tendant à modifier l'article 29 du règlement du Sénat et tendant à insérer dans celui-ci, après l'article 83, une division relative aux questions orales européennes avec débat (n° 107, 1990-1991).

A quatorze heures quarante-cinq et, éventuellement, le soir :

6° Questions au Gouvernement.

Les questions devront être déposées au service de la séance avant dix heures.

Ordre du jour prioritaire

7° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (n° 123, 1990-1991).

Ordre du jour complémentaire

8° Conclusions de la commission des lois sur la proposition de loi de M. Charles Pasqua portant modification du statut du personnel d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (n° 108, 1990-1991) ;

9° Conclusions de la commission des lois sur la proposition de loi de M. Charles Pasqua et plusieurs de ses collègues relative aux pouvoirs des gardiens des parcs départementaux (n° 127, 1990-1991).

E. - Vendredi 14 décembre 1990 :

A dix heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Sous réserve de transmission du texte, projet de loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales (urgence déclarée) (A.N., n° 1626 rect.).

La conférence des présidents a fixé au jeudi 13 décembre, à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

A quinze heures et, éventuellement, le soir :

2° Onze questions orales sans débat :

N° 274 de M. Charles de Cuttoli à M. le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères (Diminution des indemnités de résidence en Arabie Saoudite et dans les pays du Golfe) ;

N° 268 de M. Philippe François à M. le Premier ministre (Création éventuelle d'une sixième ville nouvelle) ;

N° 267 de M. Robert Pontillon à M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (Conditions d'admission à l'école de plein air de Suresnes) ;

N° 275 de Mme Hélène Luc à M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (Projet de démantèlement du lycée technique et industriel Gustave-Eiffel de Cachan) ;

N° 276 de Mme Hélène Luc à M. le Premier ministre (Projet de réalisation d'un pont sur l'estuaire de la Gironde) ;

N° 270 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (Opération d'isolation phonique le long de l'autoroute A 6) ;

N° 271 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (Aménagement d'habitat collectif non soumis à autorisation communale) ;

N° 269 de M. Jean Roger à M. le ministre délégué au budget (Situation de certains membres des professions libérales au regard de la réglementation des bénéficiaires non commerciaux) ;

N° 278 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre délégué au budget (Défiscalisation partielle de la taxe professionnelle pour les entreprises saisonnières des stations touristiques) ;

N° 277 de M. Charles Descours à M. le ministre de l'agriculture et de la forêt (Projet d'instauration d'une taxe sur les livraisons de bois aux usines de pâte à papier) ;

N° 272 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité (Recommandation du comité médical paritaire).

Ordre du jour prioritaire

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

F. - Samedi 15 décembre 1990 :

A neuf heures trente, quinze heures et, éventuellement, le soir :

Ordre du jour prioritaire

Sous réserve de transmission du texte, projet de loi d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales (urgence déclarée) (A.N. n° 1694).

G. - Lundi 17 décembre 1990 :

A quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

Projet de loi de finances rectificative pour 1990, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

La conférence des présidents a fixé au samedi 15 décembre, à seize heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

H. - Mardi 18 décembre 1990 :

Ordre du jour prioritaire

A neuf heures trente :

1° Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille ;

2° Eventuellement, conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 1991.

La conférence des présidents a fixé au lundi 17 décembre, à dix-huit heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

A quinze heures trente et le soir :

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

Scrutin public à la tribune précédemment décidé par la conférence des présidents, en application de l'article 60 bis, alinéa 1, du règlement, lors de la discussion des conclusions de la commission mixte paritaire ou de la nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 1991.

4° Eventuellement, conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et relatif à l'amélioration de la gestion du corps judiciaire ;

5° Eventuellement, deuxième lecture du projet de loi portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ;

6° Eventuellement, deuxième lecture du projet de loi relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux derniers textes.

La conférence des présidents a fixé un délai limite général pour le dépôt des amendements expirant, dans chaque cas, la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures,

pour tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai spécifique.

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents qui ont été faites sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement pour les jours de séance autres que mardi, jeudi et vendredi ?...

Y a-t-il des observations à l'égard des propositions de la conférence des présidents concernant l'ordre du jour complémentaire ?...

Ces propositions sont adoptées.

7

LOI DE FINANCES POUR 1991

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Justice (suite)

M. le président. Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère de la justice.

M. Georges Kiejman, ministre délégué auprès du garde des sceaux, ministre de la justice. Je demande la parole.

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

M. Georges Kiejman, ministre délégué. Monsieur le président, je vous remercie de me donner la parole pour quelques instants avant que M. le garde des sceaux ne la prenne plus longtemps.

Mesdames, messieurs les sénateurs, M. le garde des sceaux et moi-même, l'un après l'autre, allons nous efforcer de répondre à chacun d'entre vous. Pour ce qui me concerne, je ne traiterai pas de toutes les questions qui ont été posées, ce qui veut dire qu'à son heure - dans moins d'une trentaine de minutes, je l'espère - M. le garde des sceaux complètera mes explications.

Afin de pouvoir être plus bref dans un instant, je souhaiterais que vous m'autorisiez, d'abord, quelques considérations générales.

La qualité de vos interventions l'a prouvé : vous êtes tous extrêmement attachés au concept de justice et à sa mise en œuvre.

Je voudrais que vous soyez convaincus du fait que ce besoin d'une justice, sinon parfaite, du moins la moins imparfaite possible, est également le souci de chacun des membres du Gouvernement. J'irai même plus loin : ce besoin de justice a sans doute habité les gouvernements successifs dont les représentants sont montés à cette tribune.

D'où vient alors que, très légitimement, vous soyez en mesure de dresser un catalogue aussi riche, aussi complet, des imperfections de cette justice auxquelles nous tentons, depuis tant d'années, les uns et les autres, de porter remède ?

Cela vient, bien sûr, du fait que la justice exige de gros moyens matériels - des équipements, des locaux, des aides diverses - et des personnels nombreux, donc qu'elle nécessite des ressources budgétaires importantes, et ce à une époque où les gouvernements sont conduits à arbitrer entre des priorités et où il leur faut tenir compte des contraintes de la conjoncture économique. Mais cela vient aussi du fait que, de la justice, nous attendons des vertus contradictoires, et chacune de vos interventions me permettra de le souligner par des exemples.

Nous voulons que la justice protège les individus, qu'elle ne les maintienne pas trop longtemps en détention et, à cet égard, nous multiplions les règles protectrices. Mais lorsque, par l'effet du hasard ou par l'imperfection d'un jour, un juge a omis de respecter l'une de ces règles protectrices, nous nous indignons qu'une nullité s'ensuive et que, par l'effet de cette nullité, un délinquant puisse, parfois, être mis en liberté.

Nous voulons un juge qui tranche, qui soit le représentant de l'autorité de l'Etat, mais nous voulons aussi que ce juge soit à l'écoute du justiciable. A ce moment-là, nous sommes tentés de voir en lui le travailleur social que nous voulons qu'il soit et que nous lui reprochons d'être.

Je pourrais multiplier à l'infini ces exigences contradictoires que nous avons à l'égard de la justice et de ceux qui la rendent, mais je ne veux pas étendre indéfiniment mon propos. M. le garde des sceaux a souvent déclaré qu'il était favorable à un débat sur la justice et sur les institutions judiciaires ; il va de soi que, moi aussi, j'aimerais, un jour, contribuer à ce débat, éventuellement dans cette enceinte.

Je vais reprendre quelques-uns des problèmes qui ont été posés par plusieurs d'entre vous et, chaque fois, je m'efforcerai, d'une part, de fournir des éléments de réponse concrets et, d'autre part, d'expliquer pourquoi une solution idéale ne peut être trouvée.

Je répondrai d'abord à M. Thyraud, qui s'est légitimement ému du nombre des détentions provisoires. Je veux lui indiquer - j'ai déjà eu l'occasion de le faire devant votre commission des lois - que le nombre des détentions provisoires, par l'effet, sans doute, de la loi du 6 juillet 1989, a légèrement décliné.

En effet, depuis que cette loi est en vigueur, on a pu observer que le nombre des détentions provisoires - ou préventives, selon une terminologie inexacte, mais qui est parfois plus imagée - qui était de 22 300 au 1^{er} décembre 1989, a légèrement chuté à 20 588 au 1^{er} décembre 1990.

Cependant, il va de soi que cette situation est encore loin d'être satisfaisante. Comment l'améliorer ? D'abord, évidemment, en essayant de réduire le nombre des affaires qui vont à l'instruction préparatoire. A cet effet, il convient de multiplier, chaque fois que cela est possible, les procédures rapides, dites « de rendez-vous judiciaire » ou de saisine directe.

Mais vous voyez bien que, déjà, dans cette solution, la contradiction est au cœur du remède proposé, puisque l'instruction préparatoire est souvent considérée comme une meilleure manière de rechercher la preuve et d'éviter l'erreur judiciaire ; il est vrai que, dans toute affaire un peu complexe, on aura tendance, dans le souci d'obtenir la manifestation de la vérité, à renvoyer à l'instruction plutôt que de renvoyer immédiatement devant une juridiction de jugement.

Dès lors, la recherche des solutions doit s'effectuer dans plusieurs directions.

Il faut, bien sûr, améliorer encore les textes, bien que - vous le savez - depuis la loi de 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels, les textes n'aient pas manqué qui, tous, ont apporté des améliorations mais dont aucune n'a été suffisante.

Il conviendrait sans doute aussi de faire évoluer certains comportements. Il faudrait, à la vérité, remettre en cause la raison même de la détention, qui est trop souvent encore la recherche de l'aveu considéré, dans le système français, comme la reine des preuves, bien que nous sachions qu'il s'agit là d'une preuve fragile.

Sur un autre terrain, il faudrait peut-être aussi trouver une procédure qui permette de « plaider coupable », et donc d'éviter la recherche d'une vérité que l'auteur d'une infraction est prêt à admettre avec, là encore, la nécessité d'un correctif : un minimum de recherche sur les preuves objectives de cette culpabilité, même avouée, car il existe des culpabilités d'emprunt et, quand elles se révèlent, il est parfois trop tard pour rechercher la preuve.

Il serait également nécessaire d'accélérer, autant que possible, les voies de recours à l'égard des mises en détention.

Donc, il convient de mener une recherche en vue d'une modification des textes, de chercher à faire évoluer les comportements des juges et des membres du parquet, ce qui peut se traduire par des circulaires de la Chancellerie adressées à ces magistrats du parquet, leur demandant de les répercuter comme des souhaits vers les juges du siège.

Nous sommes tous d'accord, c'est certain, sur le constat : le nombre des détentions provisoires est encore trop important et il nous faut continuer à lutter pour le réduire.

Je répondrai rapidement à M. Balarello, qui a justement soulevé le problème posé par les conséquences les plus spectaculaires de ces nullités de procédure ou de ces délais non respectés que j'ai déjà évoqués et qui peuvent conduire à des

mises en liberté, celles-là tout à fait choquantes dans la mesure où elles concernent des délinquants, des malfaiteurs professionnels, dont on regrette que la procédure conduite à les libérer, alors que l'on est convaincu de la gravité de leurs méfaits.

Mais, statistiquement, pour choquantes qu'elles soient, ces erreurs de procédure sont quand même très rares. Il a été cité le chiffre de 70 individus ayant été mis en liberté dans ces conditions critiquables. Il semble, en fait, que, depuis le début de l'année 1990, 21 personnes aient été libérées ; c'est encore 21 de trop, j'en suis convaincu. Mais il faut se rappeler qu'un million de décisions judiciaires de toutes natures sont rendues chaque année par des juridictions diverses et que, statistiquement, ces 21 mises en liberté, pour regrettables qu'elles soient, ne suffisent pas à remettre en cause tout un système, qui est fondé sur la protection des libertés individuelles.

Les solutions qu'il peut être possible d'apporter à ces problèmes sont mêlées : une attention plus grande doit être demandée au juge ; mais ce dernier exigera alors plus de moyens ; il exigera également d'être moins débordé et d'avoir un greffier plus disponible ; il exigera enfin que le parquet procède, parallèlement à ses propres vérifications, à un travail de vérification distinct. Tout cela peut être examiné, et vous pouvez être assuré, monsieur le sénateur, que nous nous engagerons dans cette voie.

Monsieur Haenel, je privilégierai, parmi les problèmes que vous avez évoqués, la question du secret de l'instruction. Là encore, je relève la contradiction qui est au cœur de la recherche de chaque solution tendant à améliorer le processus judiciaire.

Rappelons-nous les intérêts que protège le secret de l'instruction. Il y en a au moins deux de nature différente.

Le secret de l'instruction a d'abord pour objet d'assurer l'efficacité de l'enquête, car une enquête qui est portée par la rumeur publique, alors même qu'elle commence, a peu de chance d'aboutir à des résultats, à l'identification des malfaiteurs et à la possibilité de les appréhender.

Le secret de l'instruction vise aussi à protéger les individus impliqués par l'enquête, témoins trop souvent considérés comme des inculpés et inculpés trop souvent considérés comme des coupables. Il est évident que celui qui a été mêlé par erreur à une enquête exige de pouvoir démontrer l'innocuité des griefs et des charges qui sont retenus contre lui et ne tient pas à ce que sa mise en cause soit divulguée trop vite.

Ces deux objectifs que sont le souci d'assurer l'efficacité de l'enquête et le souci d'assurer la protection des parties justifient-ils un secret total ?

J'estime que le secret, tel qu'il est appliqué actuellement, est à la fois trop long et trop peu justifié.

La solution pourrait être dans un secret de l'instruction que l'on ferait respecter efficacement, au besoin par des poursuites judiciaires auxquelles, à mon avis, on a eu tort de renoncer trop vite.

Mais ce secret mieux protégé devrait être enfermé dans un délai au-delà duquel l'inculpé devrait pouvoir choisir, pour établir aux yeux de tous son innocence, de provoquer un débat public et contradictoire, qui pourrait être organisé devant la chambre d'accusation - tout au moins, si l'on conserve la procédure actuelle.

En effet, ce qui me paraît grave dans l'absence de respect du secret, c'est que la divulgation est toujours unilatérale ; elle est le fait de l'une des parties, qui a intérêt à ne présenter que l'un des aspects du dossier. C'est pourquoi il serait bon, à partir d'un certain stade, de passer du secret de l'instruction à une discussion publique dans des conditions qui permettent un débat judiciaire et contradictoire, l'inculpé, le ministère public et la partie civile étant tous représentés.

L'initiative d'un tel débat public devrait être, sinon réservée à l'inculpé, du moins organisée de manière à respecter, par priorité, les intérêts de celui-ci.

Ce n'est qu'une proposition et l'on peut imaginer d'autres systèmes ; mais voilà, en tout cas, ce qui, dans l'immédiat, de manière relativement simple, pourrait, à mon avis, être organisé pour assurer le secret de l'instruction.

M. Dreyfus-Schmidt s'est inquiété du rôle du parquet et a souhaité, me semble-t-il, que la possibilité soit plus facilement donnée aux victimes de mettre en mouvement l'action publique, de déclencher les poursuites pénales.

Il y a d'ailleurs vu un moyen de garantir la neutralité de la mise en mouvement de l'action publique et, je suppose, de remédier à l'inertie prêtée dans certaines affaires, à tort ou à raison, au parquet.

Là encore, il faut se garder, à mon avis, de tomber dans l'excès.

Nous voulons tous que la mise en œuvre de l'action publique se fasse dans des conditions irréprochables. Mais il n'est pas certain que la multiplication des moyens offerts aux victimes, ou supposées victimes, serait la meilleure des solutions. En effet, actuellement, lorsqu'il est acquis que la victime est bien - si j'ose dire - une victime, elle a la possibilité de se constituer partie civile et de mettre en mouvement l'action publique.

La difficulté naît lorsque c'est non pas la victime elle-même qui veut mettre en mouvement l'action publique, mais une association, laquelle veut se substituer à la victime, certes, dans le dessein de l'aider, mais avec aussi, parfois, une appréciation exagérée des intérêts qu'elle défend.

Vous savez très bien, mesdames, messieurs les sénateurs, que nos textes accordent largement, selon des régimes juridiques différents, le moyen, à des associations de diverses natures, de mettre en mouvement l'action publique. La vérité est que, sans restreindre ces possibilités, il faudrait introduire un peu de cohérence entre ces divers textes, qui n'obéissent pas toujours aux mêmes principes.

Pour le reste, il est certain que, là encore, il faudrait peut-être donner au parquet plus de responsabilités et plus d'autonomie sans, cependant, jetant le bébé avec l'eau du bain, croire qu'il est possible de lui laisser des initiatives strictement locales, sans impulsion nationale tendant à unifier la pratique des parquets et à mettre en œuvre la politique pénale qui a été voulue par le Gouvernement.

Je répondrai très rapidement - je suis en effet conscient de la longueur de cette journée, qui n'est, hélas ! pas terminée pour la Haute Assemblée, laquelle doit encore examiner les dispositions du projet de loi de finances concernant les crédits relatifs à la communication - je répondrai, dis-je, à M. Jean-Jacques Robert et le rassurerai sur un point très précis : il va de soi que le Gouvernement, en particulier M. le garde des sceaux et moi-même, n'a pas abandonné la réforme de l'ordonnance de 1945 sur les mineurs. Je pense que Mme Blandine Froment, dont le nom a été cité, a été mal comprise, lorsqu'on a pu penser que nous renoncions à faire de cette question une priorité. Ce qui est exact - nous avons tenu à le préciser honnêtement - c'est que les problèmes posés par cette réforme ne pourront probablement pas être réglés au cours de la session de printemps. C'est donc une urgence qui sera réglée à moyen terme et non à terme très bref, étant admis que la réforme est toujours justifiée par la nécessité de mieux prendre en compte les besoins spécifiques des mineurs, sans renoncer pour autant à leur égard à certaines règles de responsabilité pénale, dès lors qu'ils ont enfreint la loi.

Tout ce qui touche aux mineurs pose également un problème de moyens matériels ; c'est, là aussi, l'une des explications du délai de réflexion supplémentaire que nous demandons. Il nous faut veiller à ce que les structures, propres à permettre d'accueillir les mineurs lorsque l'on veut éviter la détention, soient en place, par l'effet non seulement d'un effort de l'Etat, mais aussi d'une collaboration entre l'Etat et les collectivités locales ou les associations, chaque fois que cette collaboration peut et doit être organisée.

Il m'appartient de répondre encore d'un mot à M. Gérard Larcher et, très indirectement, à M. Lederman, dont je ne voudrais pas qu'il croie un seul instant que j'ai tout à l'heure mis en cause tant sa personne qu'une vie dont je connais les mérites.

Ce que j'ai voulu dire, c'est qu'il va de soi que, dans un régime démocratique comme le régime français, personne ne peut croire que le Gouvernement fait « bastonner » ses juges ! Dès lors, tirer des effets forcément faciles sur ce prétendu « bastonnage » des juges donne une image inexacte de l'effort de dialogue et de coopération qui est mené actuellement sous la direction du garde des sceaux et qui est en train de porter ses fruits.

Je voudrais très rapidement réparer quelques inexactitudes.

Il me paraît tout d'abord inexact de dire que c'est la rue qui a arraché les compléments budgétaires dont l'Assemblée nationale et le Sénat auront à discuter. La vérité, c'est que le

garde des sceaux et accessoirement moi-même avons entrepris, depuis notre entrée en fonction, des concertations avec les représentants des diverses organisations professionnelles et que ce qui a été formulé voilà quelques jours, en présence de M. le Premier ministre, est d'abord et avant tout le résultat de la concertation.

Par ailleurs, il va de soi que le Gouvernement a la plus grande considération pour ses juges. Simplement, on lui demande à la fois de faire respecter l'autorité de l'Etat - il en a le devoir - et de comprendre les difficultés rencontrées non seulement par des juges, mais également par les fonctionnaires et par les auxiliaires de justice, comme les avocats.

C'est faire preuve d'une grande tolérance, d'une grande compréhension que d'admettre que des juges puissent manifester en robe, dans la rue, faisant grève, alors que, agissant ainsi, ils enfreignent leur statut, donc la loi dont on nous fait valoir, par ailleurs, qu'ils sont les symboles.

Par ailleurs, c'est manifester une grande compréhension que d'admettre que les magistrats, mêlés à des fonctionnaires judiciaires et à des auxiliaires de justice, qui n'ont pas les mêmes obligations statutaires qu'eux, manifestent non pas pour des intérêts corporatistes, mais pour la protection des intérêts communs qu'appelle la justice.

Mais il est permis de s'étonner que certains manifestants n'aient pas accepté l'idée qu'on leur interdise quelques dizaines de mètres carrés, en l'occurrence la place Dauphine, c'est-à-dire l'endroit d'où ils pouvaient perturber une manifestation importante qui avait lieu à la Cour de cassation, en présence de hauts magistrats français et étrangers, et où le Président de la République devait s'exprimer, pour la première fois depuis longtemps, sur les problèmes de la justice.

Faire grève quand on est privé de ce droit, et manifester à cent mètres de la place Dauphine - mais non sur cette place - n'est-ce pas déjà beaucoup ? En revanche, nous ne pouvons pas accepter que l'on bafoue l'autorité de l'Etat.

Dès lors, peut-on reprocher à des gendarmes - étant observé que la sécurité du palais relève de l'autorité du premier président de la cour d'appel de Paris - qui, sur les lieux - je les ai vus comme vous - n'étaient nullement bottés et casqués comme s'ils allaient affronter des casseurs, mais étaient pour la plupart en képi, sachant qu'ils n'auraient pas à affronter une manifestation très dure, d'avoir opposé une résistance ?

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Ce n'est pas vrai.

M. Charles Lederman. Regardez les milliers de photographies !

M. Georges Klejman, ministre délégué. Mon témoignage vaut le vôtre, monsieur Lederman.

Je dis simplement qu'aux abords du palais de justice aucun dispositif de répression violente n'était prévu et qu'à l'intérieur de celui-ci les gendarmes mis en place avaient le devoir de ne pas laisser enfoncer leur dispositif même si ceux qui en manifestaient l'intention étaient des magistrats mêlés à d'autres manifestants, dont je veux bien croire qu'ils étaient tous des fonctionnaires de justice ou des avocats.

La contradiction ne peut être résolue que dans le respect de l'Etat. Il est tout de même nécessaire d'établir une priorité entre les divers impératifs à concilier.

Pour répondre précisément à M. Gérard Larcher - tel était mon objectif -, je dirai que cette prééminence du rôle du juge qu'il appelle de ses vœux et le rappel des responsabilités essentielles de celui-ci, c'est-à-dire le prononcé des jugements, ne constituent pas les seules exigences que l'on peut avoir à leur égard.

M. Gérard Larcher oppose le juge exerçant en quelque sorte l'*imperium*, la puissance publique, c'est-à-dire celui qui tranche, à celui qui serait un travailleur social.

Qu'il me soit permis de lui dire que la société d'aujourd'hui n'est plus la société napoléonienne. Elle a changé. Or l'une des grandes difficultés tient au fait que nous voulons voir dans le juge l'homme qui avait été défini voilà près de deux siècles. Or, aujourd'hui, nous voulons aussi des juges qui tranchent, parfois dans des matières complexes, qui connaissent le droit communautaire, le droit de la concurrence, le droit de la propriété industrielle, qui soient à l'écoute des conflits entre les parents et les enfants, entre les époux, entre les employeurs et ceux qu'ils emploient. Ces exi-

gences sont normales. La difficulté du système tient peut-être au fait que l'on attend d'un juge les mêmes qualités et les mêmes compétences.

En vérité, nous ne pourrions réformer le système que si nous acceptons tous ensemble de remettre à plat les fondements moraux et philosophiques de l'organisation judiciaire actuelle.

A une société différente, il faut un juge différent. Je vous demande de croire que, dans cette passion commune de la justice qui nous anime, nous sommes prêts à travailler avec vous. Vous êtes en droit d'attendre beaucoup du Gouvernement. Mais n'attendez pas qu'il fasse tout de suite. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Je demande la parole.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je m'efforcerai de répondre le plus brièvement possible aux questions qui n'ont pas été traitées par M. Kiejman. Nous nous sommes en quelque sorte réparti la tâche.

J'ai été très sensible à la qualité non seulement de vos critiques et de vos questions mais aussi des propositions que nombre d'entre vous ont formulées. Nous essaierons, je vous l'assure, d'en faire notre profit. Peut-être même aurons-nous l'occasion d'y revenir tout à l'heure.

Monsieur le rapporteur spécial, vous avez été sévère, au point de priver la Haute Assemblée, et les ministres présents, de votre rapport, ce qui était pour nous, reconnaissez-le, une punition considérable. (*M. le rapporteur spécial opine.*)

Néanmoins, si je puis comprendre certaines de vos critiques, j'hésite sur la réponse à leur apporter. En effet, dans la situation dans laquelle nous nous trouvons, il nous était malheureusement impossible de procéder différemment. Je suis certain que vous pouvez vous aussi comprendre ces raisons.

J'ai dû, en effet, présenter le projet de budget du ministère de la justice à l'Assemblée nationale quelques jours seulement après ma nomination, tel qu'il avait été préparé par mon prédécesseur et tel qu'il avait été inscrit par le Gouvernement dans le projet de loi de finances.

Mais M. le Premier ministre et moi-même avons très rapidement compris que l'effort consenti et les difficultés d'interprétation de celui-ci nous contraignaient à aller plus loin. Nous avons dès lors recherché les moyens de dégager des crédits budgétaires supplémentaires. Mais, pour ce faire, monsieur le rapporteur spécial, vous le savez très bien, il faut du temps, au moins pour déterminer les mesures complémentaires et en calculer le coût. Ainsi, la décision n'a pu être arrêtée que lundi dernier.

A la décharge du Gouvernement, vous accepterez sans doute que je fasse le commentaire suivant.

Il aurait certes été peut-être plus conforme à la tradition de présenter un amendement gouvernemental au projet de loi de finances dès les premières discussions que nous avons engagées avec les différentes commissions concernées, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Mais le plus important est que nous ayons été prêts à temps pour donner, avant le débat, le contenu précis des mesures supplémentaires décidées, même s'il n'était pas encore possible de les présenter sous la forme d'un amendement budgétaire.

Après tout, je suis sûr que, tout comme moi, vous vous réjouirez des efforts consentis par le Gouvernement afin d'améliorer considérablement le projet de budget de la justice durant les quarante jours qui se sont écoulés entre son examen à l'Assemblée nationale et sa présentation au Sénat.

Je remercie M. Authié pour les propos à la fois aimables et nuancés qu'il a tenus à l'égard de ce projet de budget. Je lui apporterai quelques précisions sur ce qu'il a appelé lui-même « le plan pluriannuel d'équipement » et que je préférerais appeler « l'effort pluriannuel du Gouvernement en faveur de la justice ».

Je confirme que le Gouvernement a annoncé le principe d'un effort pluriannuel en faveur non seulement des équipements judiciaires, mais aussi de l'emploi, de la formation des magistrats, des fonctionnaires, des personnels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Nous devons, là aussi, faire preuve de sérieux et de rigueur. En 1990, le ministère de la justice s'est déjà placé dans cette perspective, puisqu'il a accompli les travaux préalables indispensables, notamment l'analyse de l'état du patrimoine.

Mais nous devons accomplir davantage un travail de fond et établir, en particulier en matière d'équipement, une sorte de programmation - nous ne pourrions pas tout faire en un jour - ce que certains appellent la « carte judiciaire », c'est-à-dire l'organisation des juridictions.

A ce propos, je soulignerai à quel point j'ai apprécié les propos tenus à ce sujet par M. Haenel. Le fait que vous ayez abordé au Sénat cette question de l'organisation judiciaire de notre pays est, pour moi, un grand encouragement. Cette organisation, héritée de plusieurs siècles, peut-elle, en effet, rester en l'état ? L'effort d'« optimisation » de l'ensemble des moyens, comme diraient, sans doute, les technocrates, qui est nécessaire nous permettra-t-il de garder cette carte ?

Vous connaissez, aussi bien que moi, vous qui êtes élu, la difficulté que représente tout effort supposé de rationalisation. Celui-ci heurte aussi de nombreux intérêts légitimes. En effet, il est légitime de défendre son tribunal d'instance ou de grande instance. Mais le fait que cette question ait été abordée ici m'encourage parce qu'il est nécessaire de la traiter non seulement avec prudence et sagesse, mais aussi avec un grand courage.

A cet égard, le ministre, qui prendra cette responsabilité, doit aussi savoir, comme je l'ai ressenti ce soir, qu'il peut s'appuyer sur les élus.

Voilà pourquoi je tiens à dire à MM. Authié, Haenel ainsi qu'à tous ceux qui ont évoqué ce problème, que j'y suis décidé, avec beaucoup de détermination et de ténacité, mais aussi avec prudence. Cette question fait partie intégrante d'une programmation pluriannuelle, ou alors il n'y a pas de programmation, mais simplement un partage d'efforts budgétaires sur un nombre donné d'années, et l'on pratique ainsi un éparpillement non pas « politicien », mais propre à recueillir le plus d'approbations. Or le problème que vous avez soulevé est beaucoup plus difficile.

Voilà, monsieur le sénateur, comment nous procéderons. Il faudra encore de nombreuses négociations et concertations car un programme pluriannuel suppose que nous soyons capables de déterminer avec les organisations professionnelles et les élus un ordre de priorité de natures différentes dans les équipements et les travaux à entreprendre.

M. Rufin, avec beaucoup de passion et de cœur, a évoqué longuement les problèmes de la protection judiciaire de la jeunesse. Je suis d'accord avec lui sur la nécessité de concentrer des moyens beaucoup plus importants que ceux qui existent aujourd'hui en faveur des jeunes, qui nous posent de nombreux problèmes, mais qui sont en même temps, confrontés à de grandes difficultés. En ce domaine, monsieur le sénateur, je partage votre point de vue.

Pour faire face à cette situation, qui nous inquiète tous et qui nous bouleverse, nous devons, d'abord, disposer d'adultes qualifiés, c'est-à-dire d'hommes et de femmes capables d'accomplir un travail éducatif qui est, nous le savons, nécessaire mais qui est, sans doute, l'un des plus difficiles.

Nous regrettons tous, de ce point de vue, la suppression des emplois créés voilà quelques années. Elle a entraîné la fermeture de plusieurs foyers d'hébergement, en particulier dans le Nord et dans la région parisienne, qui sont confrontés à de difficiles problèmes.

Les recrutements ont repris en 1989. En 1991, je vous le confirme, monsieur le sénateur, un effort considérable sera entrepris puisque plus de 200 éducateurs vont être recrutés. Mais, je le sais, ce sera difficile.

Dans mon département, dans lequel existe une zone particulièrement difficile - M. le Premier ministre a bien voulu la choisir parmi les sites les plus sensibles - nous cherchons, en vain, depuis maintenant quatre mois, à recruter deux éducateurs de rue.

Ce constat devrait nous conduire à réfléchir au problème que plusieurs d'entre vous ont évoqué. Pourquoi les jeunes regimbent-ils aujourd'hui à passer le concours de l'école nationale de la magistrature ? Pourquoi est-il difficile de recruter des éducateurs ?

Parallèlement à cet effort mené à l'égard des hommes, nous allons poursuivre une politique de redéploiement des effectifs et des services de la protection judiciaire de la jeu-

nesse pour qu'ils soient mieux organisés, au plus près des agglomérations et des banlieues qui rencontrent le plus de difficultés.

A M. Balarello, à qui M. le ministre délégué a répondu sur un problème de fond, je ferai une réponse plus détaillée non seulement sur l'ancienne caserne de Nice, mais aussi sur le projet de cité judiciaire.

A partir de la question de M. Balarello, se trouve posé le problème plus général, et qui concerne nombre d'entre vous, de la participation des collectivités locales aux dépenses d'équipement judiciaire. Si plusieurs d'entre vous ont plaidé pour leurs propres équipements, je suis bien conscient qu'ils ont posé, au-delà, un problème plus général.

C'est vrai qu'une telle participation des collectivités locales pourrait, dans bien des cas, faciliter les choses. Mais cette participation soulève d'abord des questions de principe qui ne sont pas faciles à résoudre : l'annualité budgétaire, l'incidence des charges financières supportées par les collectivités locales dans le cadre de leur préfinancement, sans oublier la relation entre la nécessaire coordination de l'Etat et la décision de la collectivité locale. Tout cela n'est pas simple.

Ces questions font actuellement l'objet d'une réflexion entre les ministères concernés, au premier chef le ministère des finances. Nous souhaiterions améliorer la gestion du patrimoine de l'Etat dans les différents secteurs du ministère de la justice. C'est donc dans ce cadre que sera examinée la proposition du conseil général des Alpes-Maritimes, que M. Balarello a rappelée. Mais d'autres propositions, auxquelles certains d'entre vous ont fait allusion, pourront également faire l'objet d'une étude.

Je regrouperai les questions de MM. Durand-Chastel et Habert puisqu'elles concernent les Français de l'étranger.

S'agissant du fonctionnement du tribunal d'instance de Paris-Ferrus, je conviens qu'en effet la situation est un peu délicate.

En septembre 1990, plus de 13 000 dossiers étaient en cours - en attente de pièces ou de résultats d'enquête - auprès des différentes administrations. C'est considérable.

Pour améliorer le financement de ce service, trois postes supplémentaires de fonctionnaires ont été créés en 1990. Lors de la commission administrative paritaire, trois postes vacants seront proposés. En attendant, des crédits ont été libérés pour permettre, hélas ! le recrutement de vacataires. Au moins, le travail pourra être fait dans de meilleures conditions.

M. Habert m'a interrogé sur les conséquences de l'application des articles 95 et 144 du code. Ce problème ne nous échappe pas. Je peux vous dire que, d'une façon générale, nous veillons - et je veillerai - à ce que ces articles soient appliqués avec bienveillance par les juges chargés de délivrer les certificats et d'apprécier les situations individuelles parfois délicates.

Mais je vous dirai, monsieur le sénateur, tout aussi directement et franchement, que le Gouvernement n'envisage pas, pour l'instant, d'entreprendre une réforme de fond du droit de la nationalité en dehors de laquelle - je pense que vous êtes d'accord - ne saurait être examinée l'opportunité d'abroger ou de modifier ces deux articles du code de la nationalité française. Nous pourrions peut-être, si vous le voulez bien, monsieur le sénateur, avec M. Durand-Chastel, nous entretenir plus longuement de ce problème.

Je regrouperai certaines questions qui ont été posées par MM. Bonnet et Haenel, en particulier celles qui concernent les perspectives de réforme du statut de la magistrature.

Je ne pourrai pas répondre ce soir à toutes les questions posées par M. Haenel parce qu'il s'agit de questions de fond.

Le ministre que je suis doit s'en tenir à la ligne qui a été tracée très clairement, vendredi dernier, par M. le Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Le Président de la République a écarté vendredi l'éventualité d'une réforme constitutionnelle à la fois pour des raisons pratiques et pour des raisons de fond. Il a estimé que par les lois organiques on pouvait aboutir à des améliorations significatives, s'agissant notamment de l'indépendance des magistrats.

Cela peut se traduire tout d'abord par une modification de la loi de 1958 relative au statut de la magistrature. Le Président de la République a énuméré un certain nombre de

points ; vous en avez repris certains, monsieur le sénateur, ainsi que vous, monsieur Bonnet. On peut imaginer une plus grande ouverture du corps judiciaire vers l'extérieur - je crois que ce serait utile - un élargissement du recrutement et une amélioration de la formation des magistrats, sujet que plusieurs d'entre vous ont également abordé dans leurs interventions.

On peut aussi procéder à la légalisation de la procédure de transparence des projets de nomination, ce qui serait une réponse à certaines questions posées par M. Gérard Larcher. On pourrait aussi aborder, je dis bien aborder, la question n'est pas du tout tranchée, le problème de la dissociation du grade et de l'emploi.

Ces orientations ne sont pas limitatives. Nous en discuterons mais j'ai l'intention, sur ce point, d'aller vite parce que le sujet a déjà été évoqué maintes fois.

On peut aussi envisager une modification de la loi organique relative au Conseil supérieur de la magistrature, mais à la condition, comme l'a rappelé M. le Président de la République, que soient préservées les garanties de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature qui ont été dégagées par la pratique et que soient écartées les tentations d'emprise syndicale et corporatiste. J'ai bien entendu ce qui a été dit ce soir à ce propos dans cette enceinte, qui est en effet très important. Je n'ai pas le sentiment que les magistrats gagneraient en indépendance si leurs nominations devaient être, en quelque sorte, dictées par les rapports de force syndicaux.

En toute hypothèse, l'élaboration de projets législatifs de cette nature exige une concertation approfondie mais rapide avec les organisations syndicales avant qu'un texte ou deux textes ne soient soumis à la représentation nationale. Je peux même vous dire, monsieur le sénateur, que l'intention du Gouvernement, qui m'a été confirmée par le Premier ministre, est que le résultat de ce travail soit présenté assez rapidement afin que le texte qui en découlera puisse être débattu par le Parlement au cours de la prochaine session.

Monsieur Haenel, s'agissant de l'informatisation du livre foncier en Alsace-Moselle, je peux vous dire que je suis, comme vous, attaché à ce que cette institution bénéficiât des avantages des techniques modernes pour être encore plus performante et rendre plus de services à ses utilisateurs.

Un projet d'informatisation est, à l'heure actuelle, à l'étude. Il devrait déboucher rapidement sur une expérimentation sur le terrain. Comme vous le savez, monsieur le sénateur, cette question sera débattue lors de la réunion que tiendra la commission d'harmonisation du droit local, dont, je crois, vous êtes membre, et qui se réunira le 14 décembre prochain.

M. Bonnet m'a interrogé, en se livrant à une comparaison, sur la situation du tribunal de grande instance de Vannes et sur celle du tribunal d'instance d'Auray, qui est peut être plus important encore. (*Sourires.*)

Monsieur le sénateur, vous avez mis le doigt, non pas sur un problème local mais sur un problème beaucoup plus général du traitement très différent de nos tribunaux selon les situations locales, traitement qui ne dépend pas d'ailleurs de telle ou telle volonté.

Voilà une illustration de la nécessité d'opérer, au ministère de la justice comme dans d'autres ministères, une véritable gestion prévisionnelle des personnels. Un léger progrès a déjà été fait avec l'adoption, par votre assemblée, voilà quelques semaines, de la loi organique permettant le mouvement unique. La gestion des vacances devrait s'en trouver améliorée.

En tout cas, il est vrai que nous devons, dans la perspective de cette programmation pluriannuelle sur laquelle nous allons travailler, élaborer, en concertation avec les organisations professionnelles et syndicales, une véritable gestion prévisionnelle de l'ensemble des personnels dépendant du ministère de la justice.

M. Virapoullé, dans son intervention, comme d'habitude, brillante, m'a interrogé sur la déconcentration. Pour moi, il s'agit de l'un des points essentiels de la politique que j'entends suivre au ministère de la justice.

Il faut, en effet, accorder des moyens supplémentaires de gestion aux chefs de cours. J'ai bien noté que l'un d'entre vous n'a d'ailleurs pas reculé devant le qualificatif de « patron ». Pour tirer toutes les conséquences de cette volonté de déconcentration, nous devrions accorder locale-

ment plus de moyens en matière d'informatique et de crédits de fonctionnement, ce que nous ferons dès 1991. Je souhaite aller encore beaucoup plus loin dans ce sens.

Monsieur Lederman, j'éprouve quelques difficultés à vous répondre. En effet, je vous ai écouté, comme d'habitude, avec beaucoup d'attention et, parfois, beaucoup d'intérêt, mais également, je dois le dire, avec quelques interrogations.

En effet, monsieur Lederman, vous m'avez dit, très honnêtement d'ailleurs, que le texte de votre intervention était prêt avant même que le Gouvernement n'annonce un certain nombre de mesures et avant même que je ne parle. Alors à quoi bon ? Je suppose que votre réponse aux propos que je vais vous tenir maintenant est déjà prête, ce qui ne facilite pas le dialogue !

M. Charles Lederman. Vous n'avez pas dit ce que j'ai dit !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Par ailleurs, j'ai eu le sentiment, monsieur Lederman, que nous n'avions pas les mêmes lectures.

Sans doute votre texte était-il prêt depuis de nombreux jours, car le texte de l'intersyndicale que vous avez cité est déjà un peu vieux. Vous comprendrez que je m'intéresse davantage à celui qui date du 3 décembre, dans lequel on peut lire : « geste significatif du Gouvernement, avancée indéniable ». Je trouve que le ton est un peu différent de celui du texte que vous citez.

M. Charles Lederman. Allez jusqu'au bout du texte que vous citez !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Quoi qu'il en soit, monsieur Lederman, lorsque je vous écoute, je suis pris d'une extrême inquiétude : Tout va mal ! Rien n'est bon ! « On a tout faux » ! C'est le drame absolu ! Mais alors, je m'interroge. En effet, alors que j'assistais aux cérémonies du bicentenaire de la Cour de cassation, j'ai rencontré certains chefs de cours suprêmes de pays étrangers, assez également répartis du point de vue géographique à l'est et l'ouest de notre pays, qui m'ont demandé : « Monsieur le garde des sceaux, pourrions-nous organiser avec vous des échanges entre nos magistrats et nos étudiants pour qu'ils puissent venir se former dans votre pays, parce que nous considérons que la justice française, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, reste pour nous un modèle ? »

Comment cela peut-il se faire si ce que vous dites est vrai, monsieur le sénateur ? Certes, la crise est profonde, mais tout n'est peut-être pas aussi mauvais que vous avez plaisir à le dire.

Enfin, monsieur Dreyfus-Schmidt, je ne suis pas opposé au principe de la création d'une cour d'assises à Belfort. Il conviendra d'examiner quel pourrait être le cadre législatif approprié, mais je souhaite qu'une disposition en ce sens soit adoptée dans les meilleurs délais, si possible lors de la prochaine session de printemps.

Vous avez également évoqué d'autres problèmes locaux. Je vous confirme que, pour ce qui concerne la toiture du palais de justice de Belfort, dont vous fûtes, si je ne me trompe pas, responsable, voilà quelques années, en tant que président du conseil général du territoire...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je n'ai jamais été président du conseil général !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. ... - vous aviez peut-être alors d'autres dépenses plus urgentes à engager - je peux vous confirmer, dis-je, qu'une première tranche de travaux sera engagée en 1990 et qu'une deuxième tranche sera lancée en 1991, ce qui devrait vous permettre d'être « hors d'eau ».

M. Othily m'a interrogé sur la participation des collectivités territoriales. J'ai déjà répondu sur ce point, mais nous aurons l'occasion d'en reparler. Quoi qu'il en soit, le projet concernant la Guyane est déjà bien avancé.

En ce qui concerne la chambre détachée, il devrait être possible de trouver assez rapidement une solution. Peut-être le Sénat aura-t-il l'occasion d'en débattre et, pourquoi pas, d'adopter une proposition de loi en ce sens.

Voilà, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques éléments de réponse que je voulais apporter à vos questions. Certes, j'en suis conscient, je suis

très loin d'avoir répondu à toutes vos interrogations, à toutes vos critiques. Ce débat a été riche, et je m'engage à procéder comme j'avais l'habitude de le faire lorsque j'exerçais d'autres responsabilités : je répondrai, avec l'aide de mes collaborateurs, à chacun d'entre vous, sur tous les points que vous avez soulevés et, bien évidemment, je saisirai la première occasion que vous voudrez bien m'offrir pour prolonger l'échange que nous avons eu aujourd'hui.

Ce débat, je l'ai trouvé personnellement plein d'enseignements et plein de qualités. Il a été porteur d'espoir et j'espère qu'ensemble nous serons en mesure de répondre, progressivement, aux problèmes qui se posent aujourd'hui à la justice de notre pays. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant le ministère de la justice, figurant aux états B et C.

ETAT B

M. le président. « Titre III : 1 185 195 925 francs. »

Sur ce titre, la parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de budget de la protection judiciaire de la jeunesse pour 1991 est parfaitement révélateur de la distorsion criante entre les effets d'annonce gouvernementaux et la maigreur des moyens mobilisés lorsqu'il s'agit de les concrétiser au plan budgétaire.

Vous affichez une priorité à l'éducation. Pourtant, les milliers de lycéens qui se sont mobilisés pour des conditions d'étude décentes ont montré à quel point votre politique est loin de répondre à cet objectif.

Vous déclarez que 1991 sera l'année de la justice. La forte mobilisation des magistrats, des avocats et des fonctionnaires de la justice, tant le 23 octobre que le 30 novembre, témoigne des insatisfactions que votre budget et votre politique suscitent.

Force est de constater que le budget de la protection judiciaire de la jeunesse, qui aurait justement dû être au carrefour de ces deux priorités, éducation et justice, est très loin d'en être la traduction.

Pourtant, tout montre combien, dans la conjoncture actuelle, il serait indispensable que ce service public bénéficie de moyens conséquents lui permettant d'assumer sa mission.

Il doit faire face, en effet, à l'accroissement marqué de la petite délinquance en 1989 et 1990. Comme je l'ai à plusieurs reprises souligné, cette évolution n'est pas due au hasard, elle est bien le résultat d'une politique.

Comment pourrait-il en être autrement quand tant de jeunes accumulent des retards scolaires et entrent dans la vie sans formation, sans travail, sans salaire et sans perspective ?

Il est évident que, pour modifier cette situation, il faut répondre enfin aux besoins les plus fondamentaux de la population, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

Si l'on y ajoute, d'autre part, le manque criant de moyens pour développer la prévention et la prise en charge éducative des jeunes en difficulté afin de leur épargner l'expérience catastrophique de l'incarcération, on peut mesurer l'ampleur du problème.

Force est de constater que le budget de la protection judiciaire de la jeunesse n'est pas à la hauteur de ces besoins.

J'ai bien enregistré les mesures que vous avez annoncées - notamment les 400 postes supplémentaires - mais, dans l'état actuel des choses, en ce qui concerne les personnels des services de la protection judiciaire de la jeunesse, seules trente créations d'emplois sont prévues pour toute la France. Et, parmi elles, on ne relève aucune création d'emplois d'éducateur.

Vous avez dit, monsieur le garde des sceaux, que vous aviez des difficultés à en recruter. Je vous avoue que, lorsqu'on les connaît, lorsqu'on sait leurs salaires, leurs heures de travail, leurs frais de déplacement, bref, les conditions qui leur sont faites, on n'est pas franchement étonné. Ce sont des gens très dévoués !

Vous mettez en avant le nombre des recrutements envisagés, notamment celui de 200 éducateurs par « dégel » de postes. Vous annoncez ainsi la perspective, pour la fin de 1991, d'un effectif de 5 500 agents.

Permettez-moi de vous rappeler que, compte tenu de l'ampleur des suppressions des années précédentes, cela représente encore 270 postes en moins par rapport aux effectifs budgétaires de 1986.

Avec des ambitions si limitées, nous ne sommes pas près de faire face aux besoins. J'ajoute que, dans la mesure où, cette année encore, l'engagement d'un plan pluriannuel de créations d'emplois n'est pas pris, il y a quelques raisons d'être préoccupé pour l'avenir. Cela peut expliquer, pour une part, les difficultés que vous rencontrez pour recruter des éducateurs.

S'agissant des rémunérations, la masse salariale, hors créations d'emplois, est en progression de 2,37 p. 100, soit moins que le niveau de l'inflation prévu. De plus, une étude attentive des chiffres montre que, déduction faite des augmentations dues à la mise en œuvre du « protocole Durafour », lesquelles ont déjà été financées par les fonctionnaires eux-mêmes par le biais de la désindexation des salaires, votre budget ne laisse plus que 0,8 p. 100 pour un réajustement des rémunérations. C'est donc, pour les personnels, une perte de pouvoir d'achat d'au moins 2 p. 100 par rapport à l'inflation prévue.

S'agissant des crédits de fonctionnement, cette année encore, leur progression concerne en priorité les associations privées. L'insuffisance des crédits conduit à une disparité dans leur répartition, qui s'opère au détriment du fonctionnement du service public de la protection judiciaire de la jeunesse.

Pour toutes ces raisons, nous sommes amenés à dénoncer le manque criant des moyens que ce projet de budget pour 1991 accorde à ce service public essentiel pour les jeunes en difficulté, dont le nombre va croissant.

C'est d'autant plus regrettable, monsieur le ministre, qu'ici même, les débats sur la réforme du code pénal et sur la détention provisoire avaient mis en lumière la nécessité de dispositions nouvelles concernant le droit pénal des mineurs.

Voilà un an, votre prédécesseur envisageait l'examen, à cette session, d'une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945.

Le retard pris est préjudiciable aux jeunes concernés et à la société tout entière. C'est pourquoi je tiens à souligner à nouveau l'urgence d'une réforme permettant de faire prévaloir la prévention et l'éducation sur le recours encore trop fréquent à l'incarcération des mineurs. Cela exige, à l'évidence, que la protection judiciaire de la jeunesse soit dotée de moyens matériels et humains à la hauteur d'une telle ambition.

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

M. Charles Lederman. L'article 26 de la première partie du projet de loi de finances prévoit, à partir du 1^{er} avril 1991, l'assujettissement à la T.V.A. des prestations qui relèvent de l'activité spécifique des avocats, des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et des avoués. Les associations et les syndicats d'avocats, unanimes, condamnent ce projet.

La fédération nationale des unions de jeunes avocats, la F.N.U.J.A., déclare à ce propos : « Michel Rocard a annoncé que 1991 serait l'année de la justice. Je trouve illogique et déraisonnable que l'on commence cette année par une majoration des frais de justice. »

La F.N.U.J.A., considérant ces mesures comme « allant à l'encontre de l'accès au droit », ajoute, par la voix de son président : « Nous ne voulons pas que la justice devienne un produit de luxe. »

M^e Henri Ader, bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris, écrit, dans le *Bulletin du bâtonnier* : « Je répète que c'est une curieuse façon de commencer l'année de la justice que d'en augmenter le coût pour le justiciable de moyens modestes. »

Comme beaucoup de représentants des syndicats d'avocats, nous sommes opposés à l'instauration de cette nouvelle taxe sur une profession qui, jusqu'alors, en était exonérée. Le Gouvernement, pour justifier cette imposition, se réfugie derrière la mise en œuvre au 1^{er} janvier 1993 du grand marché européen.

A cette date, tous les Etats de la Communauté, dans le cadre de l'harmonisation fiscale, devraient avoir assujéti cette catégorie professionnelle à la T.V.A.

La date butoir était donc fixée au plus tôt au 1^{er} janvier 1993. Pourtant, le Gouvernement français a fait le choix d'anticiper cette mesure, puisque son application est prévue pour le 1^{er} avril 1991. Tout à l'heure, d'ailleurs, par un lapsus, vous avez même, monsieur le garde des sceaux, indiqué qu'elle était applicable dès à présent.

On s'étonne moins de cette décision lorsqu'on sait que la T.V.A. va produire 600 millions de francs de recettes en 1991. Le taux prévu est de 18,6 p. 100, sauf pour les dossiers d'aide légale ou de commission d'office, lesquels seraient assujettis à un taux minoré.

Plus fondamentalement se pose le problème de la nature de la prestation fournie.

Une simple remarque de bon sens fait apparaître un premier illogisme : la prestation fournie par l'avocat intervenant au titre de l'aide légale ou dans le cadre d'une commission d'office serait-elle moindre que celle de l'avocat librement choisi par le client ?

Plus encore, si l'avocat désigné par l'aide judiciaire a donné son accord pour intervenir à ce titre, est-il pour autant tenu de servir une prestation de moindre qualité ?

Le fait de s'adresser à la justice constitue pour tout citoyen un droit résultant de sa citoyenneté même, droit que la nation doit lui assurer ; le citoyen a de même le droit constitutionnel de se défendre.

Les avocats, par leurs prestations, ne participent qu'à l'exercice de ce droit.

Il ne s'agit pas d'une « prestation de service », mais d'une participation à l'administration de la justice, d'un service public. Ou alors, il faut privatiser la justice.

Si vous estimez, comme moi, que la participation à un service public n'est pas justiciable de la T.V.A. - ce qui est indiscutable - vous devez, monsieur le ministre, de demander au Gouvernement d'agir par toutes voies pour que soit maintenue l'exonération antérieure.

Au surplus, le principe constitutionnel d'égalité devant la T.V.A. est incontestablement violé au regard des justiciables et des avocats, car le fait, pour les avocats, d'être collecteurs d'impôts ne présente pas que des inconvénients.

Certes, cela va alourdir la gestion, et, par voie de conséquence, les frais qui en découleront. Nous percevons tout de suite que cet alourdissement sera inégalement ressenti - dans ces deux aspects - par les cabinets individuels ou les petits cabinets et par ce qu'on appelle maintenant, sur le marché du droit, les « grandes surfaces ».

Mais les cabinets d'avocats ne paieront plus la taxe sur les salaires, et il en résultera un avantage pour les gros cabinets à salariés nombreux, qui sera moindre pour les avocats qui emploieront une ou une demi-secrétaire.

Par ailleurs, les avocats récupéreront la T.V.A. sur leurs investissements, d'où un « plus » pour les gros cabinets.

Par rapport aux justiciables, la situation est plus dramatique encore.

Les commerçants, les sociétés commerciales, les industriels récupéreront la T.V.A. payée à leur avocat, donc, pour cette catégorie de plaideurs, l'opération sera blanche.

Au contraire, les particuliers ne récupéreront pas la T.V.A. et vont, en conséquence, subir une majoration brutale de 18,6 p. 100.

Il en résulte deux incidences : une diminution de la masse monétaire consacrée à la vie des familles - et proportionnellement plus pour les plus modestes - et une impossibilité pour le plus grand nombre d'avoir recours à l'avocat pour assurer sa défense.

N'est-ce pas là, monsieur le garde des sceaux, une violation flagrante du principe constitutionnel d'égalité devant la loi ?

Notons d'ailleurs que les particuliers subiront deux fois cette T.V.A., une fois directement - ainsi que nous venons de le voir - et une seconde fois comme consommateurs, puisque la récupération de la T.V.A. entraînera un renchérissement des frais de justice quels qu'ils soient.

Au surplus, outre les particuliers, certaines personnes morales vont également payer une T.V.A. sur les honoraires d'avocats sans aucune récupération car, actuellement, elles ne sont pas soumises à cette taxe. Il s'agit notamment des mutuelles, des syndicats professionnels ou des partis politiques.

Il est encore temps pour le Gouvernement, qui peut repousser cette T.V.A., de le faire. Et nous saurons alors s'il entend faire en sorte que la justice soit ou non un produit de luxe.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.
(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

M. le président. « Titre IV : 30 970 000 francs. »
Sur ce titre, la parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, j'ai été amenée à recevoir les personnels du palais de justice de Nanterre. Je voudrais donc souligner devant vous l'importance des préoccupations exprimées par les magistrats, les avocats et les fonctionnaires de la justice face au projet de budget de ce ministère qui, à leurs yeux ne permet pas de répondre aux besoins et aux indispensables améliorations du fonctionnement de la justice.

Leur exigence d'une amélioration de leurs conditions de travail, d'une réforme de l'aide judiciaire et d'une réforme du statut de la magistrature, qui doit notamment mieux garantir son indépendance, est parfaitement légitime.

C'est la raison pour laquelle, au tribunal de Nanterre, la journée d'action du 30 novembre dernier s'est caractérisée par une mobilisation massive et unanime.

Les avocats ont été très nombreux à participer à cette action avec le soutien du bâtonnier et du conseil de l'Ordre. Les magistrats comme les greffiers s'y sont massivement impliqués. Toutes les audiences ont été renvoyées à l'exception de celles qui concernaient les détenus et les affaires urgentes.

Les dispositions prises par l'assemblée générale pour la poursuite de l'action, notamment la levée des audiences, la collégialité et la présence des greffiers, dans tous les cas où la loi le prévoit, sont révélatrices tant de la détermination de ce mouvement que de l'urgence d'un véritable plan de sauvetage du service public de la justice lui permettant d'assumer sa mission de garantie des droits de tous les citoyens. Il me paraît indispensable, messieurs les ministres, que leurs voix soient entendues.

J'ai bien noté les quelques mesures que vous avez annoncées et et je m'en réjouis sans réserve. Cela prouve que les professionnels concernés ont eu raison de tirer la sonnette d'alarme. Mais, pour bien connaître la situation, notamment du tribunal de Nanterre, je me permets de dire ici que nous sommes encore loin du compte, très loin de ce qu'il faut absolument faire pour répondre aux besoins des personnels et des justiciables concernés.

M. Christian Bonnet. Je demande la parole.

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

M. Christian Bonnet. Monsieur le garde des sceaux, mon groupe a décidé de voter contre votre projet de budget. Je tiens à dire, en ce qui me concerne, que ce sera vis-à-vis de vous à regret, compte tenu de l'estime que j'ai toujours eue pour vous et du ton que vous avez su trouver, une fois de plus, pour parler au Sénat. Ce que mon groupe a voulu, c'est condamner la manière dont le Gouvernement privilégie la rue par rapport au Parlement. (Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.)

M. Gérard Larcher. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.
(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 963 900 000 francs.

« Crédits de paiement : 400 372 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.
(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

M. le président. « Titre VI. - Autorisations de programme : 600 000 francs.

« Crédits de paiement : 300 000 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 la justice.

Culture et communication

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 Mme le ministre.

Mme Catherine Tasca, ministre délégué à la communication. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le paysage audiovisuel français a considérablement évolué ces toutes dernières années. Plusieurs acteurs y ont leur part : le Parlement, le Gouvernement, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, mais aussi les créateurs, les diffuseurs, les personnels, chacun dans son rôle.

Pour ce qui est du Gouvernement, sa première obligation est d'aider le secteur public audiovisuel à remplir de mieux en mieux ses missions. C'est le sens des mesures qui ont été prises depuis trois ans, plus particulièrement de celles qui vous sont proposées à travers le projet de budget de 1991.

Arrêtons-nous un instant sur le bilan de l'année 1990. Le chemin parcouru est important. Le Gouvernement, voilà à peine plus d'un an, proposait à la représentation nationale une redéfinition des missions du service public. Il conviait les entreprises à l'élaboration de projets d'entreprises et d'une véritable stratégie de groupe public. Grâce à ces orientations nouvelles et aux très importants moyens nouveaux qui les accompagnaient - près de 1 milliard de francs - les sociétés publiques d'audiovisuel ont pu mettre en œuvre des programmes sensiblement différentes de celles du secteur commercial, et je crois que l'on ne peut que se féliciter de cette différenciation.

Après deux ans de déclin pour Antenne 2 et F.R. 3, ces sociétés se sont consolidées.

Cette fin d'année apporte cependant son lot de difficultés nouvelles : la situation financière préoccupante d'Antenne 2 et le conflit social qui secoue depuis huit jours F.R. 3.

S'agissant d'Antenne 2, les choix de gestion opérés en toute indépendance par les dirigeants de l'entreprise aboutissent, en 1990, en dépit des importants moyens nouveaux dégagés par les pouvoirs publics, à un déficit d'exploitation d'un montant très supérieur à l'impasse publicitaire résultant de la chute d'audience des années passées.

Sauf à considérer que les lois de finances approuvées par le Parlement sont de simples références indicatives qui ne lient pas les responsables des sociétés publiques, il appartiendra aux dirigeants d'Antenne 2 d'assurer l'exécution du budget de l'année prochaine dans les limites votées par la représentation nationale et de respecter les termes du contrat d'objectifs. C'est la demande qu'a exprimée unanimement le dernier conseil d'administration de la société.

Quant aux difficultés de F.R. 3, elles apparaissent, et c'est bien regrettable, au moment où cette société affirme fortement sa spécificité dans le paysage audiovisuel, pour le plus grand profit du secteur public, grâce, notamment, à la qualité professionnelle et au dynamisme de son information nationale et régionale.

Il faut observer qu'aux 152 emplois supprimés à F.R. 3 en 1987 et 1988, alors que des objectifs nouveaux étaient assignés à cette société, répond l'intégration des 157 pigistes que F.R. 3 a réalisée en 1990. La source même du conflit d'aujourd'hui a donc des racines anciennes.

Je fais confiance à la direction générale de F.R. 3 pour trouver, dans le cadre des négociations en cours, les moyens de régler la plupart des situations au plan individuel, sans mettre en cause les objectifs globaux de la société.

Les moyens nouveaux en 1991 doivent permettre, notamment à Antenne 2 et à F.R. 3, d'aller de l'avant, par une mobilisation de ressources publiques accrues, et de stabiliser leur gestion.

Les moyens nouveaux pour 1991 permettront aussi à l'action du secteur de se développer notablement dans trois domaines : la radio, la présence outre mer et l'international.

Je reviens, tout d'abord, sur les moyens qui, pour 1991, marquent un financement fortement accru du secteur public audiovisuel.

Les grands axes du budget de 1991 passent d'abord par une mobilisation de ressources publiques de 976 millions de francs. C'est un effort sans précédent qu'il convient de souligner et auquel s'ajoutent 12 millions de francs attribués au titre de la réserve parlementaire par l'Assemblée nationale.

Certains ont pu déplorer que le Gouvernement n'ait pas fait encore plus.

L'augmentation de la redevance de 2,5 p. 100 a fait l'objet de critiques. Le palier peut, certes, être estimé encore insuffisant. Mais, dans le même temps, je suis certaine que la représentation nationale est attentive à l'équilibre du budget de l'Etat, à la maîtrise des dépenses et à la lutte contre l'inflation.

A cette augmentation de la redevance s'ajoute la baisse de la T.V.A., qui passe de 5,5 p. 100 à 2,1 p. 100, et qui répond à des demandes maintes fois formulées.

L'engagement d'une deuxième tranche de prise en charge des exonérations contribue également à accroître les moyens du secteur. Le Gouvernement poursuit là une démarche qu'il a engagée dès l'exercice 1990 et qui vise à reconstituer, progressivement, le gisement naturel de financement de l'audiovisuel public.

De même, la rebudgétisation de Radio France internationale se poursuit pour un montant, cette fois, de 180 millions de francs ; la rebudgétisation complète n'est plus très loin.

Enfin, pour 1991, les dotations en capital sont d'un montant très élevé.

Toutes ces mesures expriment bien le souci de continuité du Gouvernement dans ce domaine : continuité dans la reconstitution d'un financement à hauteur des missions de ces entreprises, continuité aussi, je le disais, dans la restitution à l'audiovisuel public de l'ensemble de ses sources naturelles de financement.

Cet effort de financement public s'accompagne de l'effort que les sociétés consentent elles-mêmes grâce au développement de leurs ressources propres pour faire face à leurs nouveaux objectifs. Cet effort propre des sociétés s'élèvera, en 1991, à plus de 120 millions de francs. C'est donc au total - effort public et effort des entreprises - quelque 1,1 milliard de francs de moyens nouveaux qui seront engagés pour le fonctionnement du secteur public de l'audiovisuel.

A concurrence de 530 millions de francs, il s'agit, en fait, de mesures de consolidation du financement de ces entreprises, afin de ne plus recourir à des ponctions sur leurs ressources patrimoniales pour 180 millions de francs et, surtout, afin de ne plus faire, dans les mêmes proportions, appel à la ressource publicitaire.

En effet, pour 350 millions de francs, c'est le financement public qui se substitue aux ressources publicitaires. C'est là un véritable tournant dans la politique engagée par le Gouvernement pour le redressement du secteur public puisque, ce faisant, le Gouvernement ne se contente pas de prendre acte du fléchissement des ressources publicitaires de la chaîne Antenne 2 ; il s'engage dans une politique à long terme qui doit permettre de faire diminuer la part relative de l'appel aux ressources publicitaires dans le financement global de cette chaîne en particulier et du secteur public audiovisuel en général. Cela est très important pour la société Antenne 2 qui, dans le paysage concurrentiel actuel, est la plus directement soumise à la tentation publicitaire, laquelle porte atteinte - cela a été exprimé très souvent, notamment dans cet hémicycle - à la liberté éditoriale de cette chaîne.

C'est donc là un engagement durable pris par le Gouvernement sur la redistribution des sources de financement de l'audiovisuel public. C'est une part supplémentaire de liberté et donc de responsabilité de programmation qui est ainsi rendue aux responsables du secteur public audiovisuel.

C'est pourquoi les ressources publicitaires prévues dans le projet de budget pour 1991 correspondent à ce que l'on peut désormais raisonnablement attendre du fruit de l'audience de ces chaînes, et à ce que l'on peut raisonnablement accepter comme pression du marché sur l'établissement de la programmation. Toute rentrée supplémentaire de ressources publicitaires fera l'objet d'une affectation concertée entre les entreprises et l'Etat.

Au-delà de cette action de stabilisation des ressources de l'audiovisuel public, ce sont donc 567 millions de francs supplémentaires qui, en 1991, resteront disponibles pour le développement des entreprises du secteur public. Il faut y ajouter, je l'ai déjà dit, les 12 millions de francs de la réserve parlementaire.

Ainsi, l'effort financier pour la période triennale 1989-1991 augmentera de 20 p. 100, contre un peu moins de 1 p. 100 sur la période triennale antérieure.

Que permet de mettre en œuvre cet effort financier considérable ?

Le premier objectif, c'est le renforcement prioritaire des moyens d'action dans trois domaines qui, jusqu'à présent - il faut bien le dire - avaient été non pas un peu délaissés, mais étaient en tout cas en seconde ligne par rapport aux besoins d'urgence des grandes sociétés de télévision. Ces trois domaines sont la radio, l'outre-mer et l'international.

Pour la radio, 150 millions de francs sont inscrits pour le budget de Radio France. Il s'agit d'une véritable possibilité de modernisation et de développement de l'entreprise. L'an dernier, j'avais pris l'engagement, devant vous, d'accorder, en 1991, une attention toute particulière à l'action publique radiophonique. Cet engagement est tenu dans le présent projet de budget.

Grâce à ces moyens supplémentaires, la radio - tant Radio France, d'ailleurs, que Radio France internationale - pourra conforter sa place et sa spécificité dans l'ensemble des actions radiophoniques de notre pays.

Avec une augmentation de plus de 7,4 p. 100, Radio France pourra réinvestir plus fortement dans les programmes, qu'il s'agisse de France Culture, de France Musique, de France Inter, de Radio Bleue ou des stations locales.

Les derniers résultats d'audience de France Inter - 11,4 p. 100 - et de France Info - 6,6 p. 100 - montrent que cette société publique a renoué avec son dynamisme et qu'elle s'est engagée réellement dans la voie du progrès. Les moyens nouveaux doivent conforter, en 1991, cette orientation.

Pour R.F.I., les moyens nouveaux sont adaptés, bien évidemment, au contrat d'objectifs qui a été signé à la fin de 1989 et qui doit conduire son développement jusqu'à la fin de l'année 1996. Pour 1991, le budget de R.F.I. est en augmentation de plus de 33 millions de francs.

La deuxième priorité porte sur l'action outre-mer. Nous avons trouvé R.F.O. dans une situation difficile, affaiblie. L'effort engagé en 1990 est très nettement confirmé par le projet de budget pour 1991. Les conditions de diffusion de cette société doivent être améliorées, la production locale doit être créée là où elle est encore inexistante et elle doit être confortée là où elle est d'ores et déjà en développement, car cette production représente un enjeu essentiel pour les départements et territoires d'outre-mer.

De toutes les sociétés de l'audiovisuel public, R.F.O. est celle qui, depuis plus d'un an, a engagé un important travail tout à fait déterminant, eu égard à ses moyens et à sa particularité structurelle, en matière de formation de cadres techniques, de journalistes et de cadres de programmation.

R.F.O. verra son budget croître de 92 millions de francs, soit plus de 11,5 p. 100.

La troisième priorité concerne le développement de la présence internationale de l'audiovisuel public.

Comme vous le savez, l'accord franco-allemand concernant la chaîne culturelle européenne a pu, enfin, être signé à Berlin, le 3 octobre dernier. Le pôle allemand, qui est le pendant de notre S.E.P.T. française, sera constitué le 10 décembre prochain et la constitution de la société commune, à Strasbourg, suivra la mise en place de ce pôle. La diffusion du programme franco-allemand est attendue à l'automne 1991.

Actuellement, vous le savez, une partie des programmes de la S.E.P.T. sont diffusés sur le réseau de F.R. 3. Il s'agit d'une solution transitoire. C'est un palliatif. Il ne faut pas le sous-estimer puisque, grâce à cette diffusion, depuis plus de un an, sur un réseau national, les programmes de la S.E.P.T. peuvent, huit heures par semaine, être offerts à l'ensemble du public français.

Il faut bien noter que cette diffusion ne vient pas à contre-courant des missions spécifiques de F.R. 3. Elle s'inscrit, d'une certaine manière, dans une tradition de F.R. 3 qui a toujours fait une place importante aux programmes culturels. D'ailleurs, la collaboration entre la S.E.P.T. et F.R. 3 s'était engagée dès avant le changement des équipes dirigeantes.

Au-delà de cette solution transitoire, deux voies de diffusion sont possibles : ou bien la diffusion par satellite, dont on sait aujourd'hui les aléas, diffusion qui est relayée par le câble, dont on peut espérer aujourd'hui un développement rapide ; ou une diffusion hertzienne, temporaire ou durable, pour accompagner le développement du câble. L'hypothèse d'une diffusion terrestre doit donc être sérieusement étudiée, en complément à l'autre perspective.

Il appartiendra au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'apprécier la possibilité de donner à la S.E.P.T. cette capacité de diffusion hertzienne. Il appartiendra au Gouvernement de définir le mode de financement de celle-ci, si elle devait être décidée.

Deuxième aspect de la présence internationale de l'audiovisuel public français : la décision de faire « monter » Antenne 2 sur TDF 1 et TDF 2 et de financer spécifiquement ce nouveau développement de la société, hors de la dotation prévue par le projet de budget pour 1991.

Troisième aspect de la présence française à l'étranger : les programmes de TV 5 doivent passer de neuf heures à dix-huit heures en 1991, leur diffusion devant être étendue vers les Etats-Unis, modestement, mais aussi vers l'Europe de l'Est.

S'agissant de ce développement de l'audiovisuel français dans les pays de l'Est, il faut noter, avec beaucoup de satisfaction, le dynamisme dont ont fait preuve les entreprises publiques, de la Pologne à la Roumanie, de l'Union soviétique à la Tchécoslovaquie ou à la Hongrie, et que ce dynamisme s'est inscrit dans une véritable concertation des initiatives publiques.

Le deuxième objectif, c'est la modernisation des structures de production régionales et le développement des programmes régionaux de F.R. 3.

Il s'agit, d'une part, de mener à bien l'adaptation des structures de production régionales. Un premier pas concret est engagé depuis quelques semaines avec la liaison des unités de production de Toulouse et de Bordeaux décidée par la société. C'est une première étape dans le regroupement progressif des moyens de production en cinq ou six pôles forts à l'échelle nationale. Cette expérience va permettre de situer clairement la production de deux stations - et demain, nous l'espérons, de l'ensemble des stations de F.R. 3 - sur le marché national et international de la production.

Il s'agit, d'autre part, de développer l'ancrage des programmes dans la réalité sociale, économique et culturelle de leur région, notamment en matière d'information.

Plusieurs actions vont déjà en ce sens : à Lille, à Tours, où F.R. 3 mène d'ores et déjà des expériences de télévision de proximité.

Pour ces décrochages locaux, le budget pour 1991 a prévu 44 millions de francs. La société pourra les investir spécifiquement dans ses nouveaux développements. Cette politique répond à une attente ancienne et va véritablement dans le sens du développement des missions nouvelles de la société.

Pour ce faire, F.R. 3 pourra s'appuyer sur des partenariats locaux qui peuvent aller de toute la palette des entreprises inscrites dans la vie régionale à toutes les institutions impliquées dans le processus de formation, dans le processus éducatif. Cette politique devra, dans tous les cas, être mise en œuvre dans la plénitude de l'indépendance éditoriale de la société, indépendance qui est placée sous le contrôle de son conseil d'administration.

Le troisième objectif pour 1991, c'est le renforcement des solidarités du groupe audiovisuel public. Au-delà, bien sûr, de la complémentarité des programmes de F.R. 3 et d'An-

tenne 2, qui était un des axes de l'institution de la présidence commune, il est indispensable que se renforce concrètement l'expression de la solidarité de groupe entre les diverses entreprises de l'audiovisuel public.

C'est, pour le Gouvernement, un objectif majeur. Dans un ensemble durement concurrentiel, chaque entreprise de l'audiovisuel public ne peut se développer de façon fructueuse sans avoir un regard sur les problèmes, les besoins et la spécificité des autres entreprises du groupe. C'est la raison pour laquelle les contrats d'objectifs qui ont d'ores et déjà été signés ou qui sont en cours de négociation mentionnent toute une série d'engagements des sociétés, les unes par rapport aux autres.

Je donnerai quelques exemples. En matière de production, Antenne 2 s'est engagée à accroître son chiffre de production externe avec la S.F.P. et l'I.N.A., dans le cadre d'accords pluriannuels. En 1991, Antenne 2 augmentera son chiffre d'affaires avec la S.F.P. De la même façon, les relations entre Antenne 2 et la S.E.P.T. devront se renforcer en matière de coproduction, tandis que la S.F.P. a engagé dès cet automne, avec F.R. 3, par le biais d'un groupe de travail commun, une politique trop longuement attendue de coordination des investissements, des tarifs commerciaux et des pratiques de vente.

Entre la S.E.P.T. et F.R. 3, se poursuivra une politique de collaboration en ce qui concerne la diffusion jusqu'à ce que la chaîne européenne franco-allemande soit de plein exercice et dispose entièrement de son propre système de diffusion. De même, la politique de coproduction entre les deux sociétés devra se développer dans le cadre du contrat d'objectif.

La progression du budget de l'I.N.A. au sein du groupe audiovisuel public - 19 millions de francs - peut apparaître modérée, notamment à l'heure où l'activité commerciale exige d'être relancée et où l'arrêt rendu par la cour d'appel de Paris sur les ayants droit met à la charge de l'Institut des dépenses nouvelles.

Cependant, la structure financière saine de cet établissement peut lui permettre d'aborder l'année 1991 en confiance, dans l'attente du contrat d'objectif qui devrait tirer toutes les conséquences à moyen terme de cette nouvelle donne économique, ainsi que dans la perspective de l'adoption, en 1991, d'une nouvelle loi sur le dépôt légal, qui devrait entraîner un développement des missions de secteur public en matière d'archivage, dont le financement devra être assuré au-delà des ressources aujourd'hui disponibles à l'Institut.

J'en viens - ce sera la troisième et dernière partie de mon exposé - aux crédits d'aide à la presse. Je tiens à souligner que le Gouvernement témoigne, dans ce domaine également, d'une grande continuité dans son engagement et dans son effort, et ce depuis déjà deux ans.

Cet engagement résolu du Gouvernement dans le système des aides à la presse ne comporte aucun projet de « remise à plat ». Il traduit, là aussi, la continuité d'un effort soutenu d'adaptation, en concertation avec les organisations professionnelles de la presse.

Mon sentiment est que le système actuel des aides indirectes et directes à la presse constitue un héritage fondé sur des sédimentations successives, des équilibres longuement et clairement débattus entre toutes les parties prenantes, et qui, globalement, répond aux objectifs que poursuit l'Etat.

Le budget de la presse pour 1991 comporte un élément qui mérite d'être fortement souligné, à savoir l'accroissement considérable des crédits du fonds d'aide à l'expansion à l'étranger. Vous étiez nombreux, au sein de la Haute Assemblée, à souhaiter un développement de ce moyen permettant à la culture et à la presse françaises d'être plus et mieux présentes à l'étranger. C'est chose faite. Je pense que, là aussi, le Gouvernement donne la preuve que ses discours sont suivis d'actes concrets.

Parmi les aides indirectes, la tarification préférentielle du transport postal de la presse occupe une place centrale sur laquelle je voudrais m'arrêter un instant.

L'article 2 de la loi du 2 juillet 1990 a énoncé les obligations de La Poste dans ses missions de service public. Le transport et la distribution de la presse, qui bénéficient du régime des tarifs préférentiels prévu au code des postes et télécommunications, sont expressément mentionnés parmi ces missions.

Les spécificités de la presse ont été prises en compte dans la préparation du texte concernant La Poste et le cahier des charges comporte un article spécifique sur l'acheminement et la distribution de la presse.

Comme l'a rappelé M. le Premier ministre au mois de juin dernier, dans ce cadre rénové, le Gouvernement demeure attaché à quelques règles simples mais fondamentales pour le maintien du pluralisme de la presse écrite dans notre pays.

D'abord, est maintenue la règle du partage des coûts issus des accords Laurent aux termes desquels la presse assure la couverture du tiers du coût postal du service de transport et de sa distribution sous toutes ses formes. Les deux autres tiers sont pris en charge par La Poste, avec l'aide de l'Etat.

Sur ce point, je tiens à souligner, après M. le ministre des postes, des télécommunications et de l'espace, que, pour la première fois depuis cinq ans, l'Etat s'est engagé à payer un milliard de francs. Je me réjouis que cette disposition ait été votée hier par votre assemblée. Cette somme est destinée à évoluer dans l'avenir.

Vous en conviendrez, c'est une garantie supplémentaire du caractère intangible du droit d'accès, quel que soit le lieu où ils se trouvent, de tous les citoyens à l'information la plus diversifiée possible.

Ensuite, dans la réflexion sur la nouvelle grille tarifaire, le Gouvernement a le souci de ne pas bouleverser l'économie des publications. La grille actuelle organise une solidarité interne à la profession en prenant en compte le poids, l'objet et le degré de préparation ; elle avantage les journaux d'information et d'opinion. Dans ses grandes lignes, elle me semble juste. Tous les efforts d'optimisation du dispositif actuel devront respecter ces préoccupations.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les grandes lignes qui ont présidé à la mise au point du projet de budget de la communication pour 1991. (Applaudissements.)

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. Madame le ministre, c'est toujours avec intérêt et attention que mes collègues et moi-même vous écoutons.

Rapporteur, pour la commission des finances, du projet de budget de la communication, j'ai terminé mes analyses, pour l'essentiel, à la mi-octobre.

Dès le 22 octobre, j'ai adressé un courrier à M. le Premier ministre, à M. Jack Lang et à vous-même pour vous saisir tous les trois de mes critiques, de mes suggestions et, en même temps, de mon souhait d'en voir quelques-unes prises en compte, sur des points que M. le président de la commission des finances, M. le rapporteur général, mes collègues et moi-même considérons comme importants.

C'est, avant tout, un problème de méthode. J'ai assisté à une partie du débat qui s'est déroulé, le mercredi 25 octobre, à l'Assemblée nationale, sur votre projet de budget, madame le ministre, et j'ai lu attentivement le *Journal officiel* qui en a rendu compte. Rien n'ayant été modifié depuis, la commission des finances, dans sa réunion du 13 novembre, ne l'a pas adopté.

Bien sûr, nous sommes en accord avec vous sur de nombreux points, comme je l'indique dans mon rapport écrit. Nous le sommes sur les objectifs - vous les avez rappelés tout à l'heure - et sur certains moyens financiers, mais nous sommes en désaccord - c'est là le point fondamental en ce qui nous concerne - sur les méthodes de la tutelle.

Le budget pour 1991 est en progression. Vous l'avez dit et nous souscrivons au satisfecit que vous avez délivré au Gouvernement. Je vous donne acte, au nom de la commission des finances, qu'aucun autre gouvernement que le vôtre n'a fait autant, en une seule année, pour les crédits du secteur public.

Cependant, nous ne nous arrêtons pas aux seuls chiffres ; nous essayons de distinguer la politique et de saisir les méthodes qui l'animent. Au-delà des chiffres, donc, et grâce à une analyse plus fouillée, nous avons constaté que ces mesures financières n'étaient pas accompagnées de décisions d'ensemble pour le secteur audiovisuel.

Je l'ai dit, il s'agit d'un budget important. La bourse est, cette année, mieux garnie, mais c'est la tutelle qui en tient toujours les cordons ! En réalité, la tutelle de l'Etat sort renforcée de ce budget ; on le découvre à la progression de l'importance des ressources administrées.

La redevance reste stable d'une année sur l'autre. En 1988, elle représentait 68,7 p. 100 des ressources globales ; en 1991, ce taux sera de 67,7 p. 100. Donc, à un point près, nous constatons une stagnation.

Vous avez souligné à l'instant même la progression des ressources d'origine publique par rapport aux ressources commerciales et la commission des finances vous donne son accord sur ce point.

En revanche, l'évolution des subventions est la suivante : 2,2 p. 100 des ressources en 1988, 2,9 p. 100 en 1989, 4,4 p. 100 en 1990, 7,8 p. 100 en 1991. Les sociétés se trouvent ainsi de plus en plus en situation de quémander auprès du Gouvernement ce qui leur est nécessaire. C'est une sorte de « mise sous perfusion » de l'audiovisuel public, qui, pour survivre, doit quémander subventions et augmentations de capital. Mes collègues et moi-même, madame le ministre, jugeons cette situation anormale et regrettable.

Certes, le cordon ombilical - vous-même ainsi que votre collègue M. Jack Lang l'avez dit à cette tribune - est coupé pour l'information, ce dont nous vous savons gré, mais il ne l'est pas pour la gestion ; on peut même dire qu'il est renforcé !

Si, mes collègues et moi-même, nous reconnaissons que le Gouvernement fait, pour la deuxième année consécutive, un effort en faveur du remboursement des exonérations de redevance, force nous est de constater que la somme dépasse, en deux années, les 100 millions de francs, à comparer aux plus de 2 milliards de francs que représentent les exonérations de redevance, pour l'essentiel à la suite d'un décret pris par M. Mauroy le 17 novembre 1982. J'ai bien noté que le gouvernement de M. Fabius l'avait suivi, comme celui de M. Chirac, et que le gouvernement dont vous faites partie est le seul à prendre en compte ces chiffres, mais il le fait d'une manière que nous jugeons insuffisante.

Par ailleurs, la fraude est inquiétante puisqu'elle atteint et peut-être même dépasse 1 milliard de francs ; c'est notre deuxième inquiétude.

Il en est une troisième, qui concerne les méthodes. Il nous semble que vous raisonnez, madame le ministre, avec vos services, à paysage audiovisuel français constant. C'est, à nos yeux, une erreur, car il est en pleine évolution. Le secteur public se situe au sein d'une concurrence nationale sans complaisance avec les télévisions commerciales et internationale, laquelle sera encore plus vive bientôt.

Or, nous savons tous qu'en marché oligopolistique de production l'élimination du concurrent passe par la baisse des prix et par le dumping ; en marché oligopolistique de diffusion, elle passe par la hausse des coûts et la surenchère. C'est ainsi que les sociétés du secteur public se trouvent en grande difficulté.

Puis-je dire un mot des effets des grèves ? Je me limite aux effets, car j'aurai garde de porter quelque atteinte que ce soit, même verbale, à un droit garanti par la Constitution !

En cette matière, les grèves correspondent à des baisses d'audience et donc à des pertes de marché qui sont pratiquement impossibles à rattraper ; nous le savons depuis 1974.

L'audience des deux chaînes principales du secteur public, Antenne 2 et F.R. 3, était, en 1987, de 43,7 p. 100 ; elle se situait, en octobre de cette année, à un peu plus de 33,50 p. 100, soit, en trois ans, près de dix points perdus, qui expliquent les impasses budgétaires que nous constatons dans ce projet de budget et dont les trois principales sont les suivantes.

La première est le tribut payé par l'audiovisuel à la crise du Golfe, soit 70 millions de francs.

La deuxième est le coût de la montée d'Antenne 2 sur le satellite ; vous venez de répondre sur ce point, madame le ministre, et cela fera l'objet d'une proposition du Gouvernement.

La troisième impasse concerne la S.E.P.T. et la chaîne culturelle franco-allemande ; vous avez tout à l'heure rappelé en quelques mots, madame le ministre, les perspectives du traité franco-allemand que vous avez signé avec M. Jack Lang à Berlin, voilà quelques semaines, en attente de la présentation devant le Parlement. C'est une affaire extrêmement intéressante ; cependant - vous le savez d'ailleurs mieux que quiconque - des disparités existeront entre les deux pays du fait de l'échec pathétique du câble en France, pour les

raisons que nous connaissons, vous et nous : actuellement, 400 000 foyers sont câblés en France, contre plus de 6 millions en Allemagne.

La commission des finances n'a donc pas varié de position à la suite des lettres reçues, dans l'ordre chronologique, de M. le Premier ministre, de vous-même et de votre collègue M. Jack Lang. Cependant, elle maintient, ainsi que le Sénat, je pense, dans sa majorité, sa confiance dans l'avenir du secteur de l'audiovisuel public, en espérant qu'un jour l'attitude actuelle du Gouvernement fera place à une meilleure compréhension des suggestions de la majorité du Sénat.

Par ailleurs, il faut bien dire un mot d'une guérilla stérile à l'égard de telle ou telle personne, de telle ou telle équipe dirigeante de notre audiovisuel public.

Tout se passe en effet comme si le péché originel du Conseil supérieur de l'audiovisuel était la nomination à la présidence commune d'Antenne 2 et de F.R. 3 d'un homme que l'on ne souhaitait pas.

A ce sujet, je ferai deux remarques : d'une part, la nomination d'un président commun constituait, à nos yeux, une erreur ; d'autre part, le choix d'un président commun sur candidature, avec grand écrit et grand oral, était une autre erreur ! La gestion, madame le ministre, est un métier difficile ; je n'ai jamais vu, jusqu'à ce jour, un vrai dirigeant d'entreprise être recruté après un écrit et un oral. La guérilla s'est alors enclenchée et n'a pas cessé !

Quelles sont les solutions ?

Nous estimons que les méthodes d'exercice de la tutelle devraient être radicalement différentes. Ne croyez pas, madame le ministre, que nous vous cherchions là une querelle politique ! Ce n'est pas un débat d'ordre théologique. Il ne s'agit pas de préconiser plus ou moins d'Etat. C'est une question de bon sens. Il faut donner aux sociétés publiques du secteur de l'audiovisuel la liberté, la responsabilité, l'autonomie qui leur sont nécessaires.

Pour parler vrai et pour reprendre une expression célèbre, « il faut voir clair et décider juste ». La question que l'on doit se poser, pour conclure sur ce point, c'est de savoir si nous changerons un jour et si nous en arriverons à constater autre chose que des échecs.

J'ai présenté, dans mon rapport écrit, un certain nombre de chiffres, de réflexions et de remarques sur lesquels je ne reviendrai pas. Je termine ce document par la présentation de comparaisons entre la France et la Grande-Bretagne, d'une part, entre la France et l'Italie, d'autre part. J'avoue que, rédigeant, ces pages de mon rapport, j'ai été quelque peu atterré en constatant à quel point un certain nombre de nos compatriotes, pourtant d'habitude bien informés, étaient ignorants des différences de vie quotidienne entre les Anglais et les Français et semblaient ne pas savoir qu'une émission programmée, en Grande-Bretagne, entre dix-neuf heures trente et vingt heures, correspond à un passage, en France, entre vingt-deux heures trente et vingt-trois heures !

Quant à l'Italie, les mêmes ne savent pas que la R.A.I. dispose d'un avantage extrêmement important par rapport aux chaînes commerciales, dans la mesure où elle est la seule à pouvoir utiliser le direct.

Prenons garde : la balle est actuellement non pas dans le camp des sociétés et organismes du secteur public de l'audiovisuel, mais bien dans celui du Gouvernement. Si l'on continuait à ne pas vouloir laisser au secteur public l'autonomie et la responsabilité qui doivent être son apanage, il irait alors de crise en crise, jusqu'au moment où il s'effacerait - peut-être définitivement - de nos écrans, au profit de systèmes commerciaux concurrents, soit nationaux, soit, plus sûrement, internationaux, et ce jusqu'au moment où ces crises et leurs rebondissements n'intéresseraient plus personne.

A poursuivre ainsi, on risquerait de casser les entreprises, qui ne valent que par la qualité de leurs membres et par leur amour du métier. Que ne ferait-on pas avec plus de liberté et des moyens mieux utilisés ?

Je présenterai maintenant quelques réflexions sur les sociétés de programme.

S'agissant tout d'abord d'Antenne 2, la querelle entretenue par les médias me paraît tout à fait néfaste. « En 1990, le budget a été approuvé par la représentation nationale », avez-vous dit à l'instant même, madame le ministre. Oui. Qu'y pouvons-nous ? Ce budget, en tout cas, avait son déficit inscrit dans sa préparation même, avec un objectif surestimé de ressources publicitaires.

L'actuelle direction générale a pris un certain nombre de mesures, en 1990, pour stabiliser la chute de l'audience - elle y est parvenue, mais elle n'a pas encore définitivement gagné - et la chute des recettes publicitaires, pour laquelle Antenne 2 n'est pas aidée, du fait qu'elle ne dispose pas de majorité dans sa propre régie.

C'est un point sur lequel j'insiste beaucoup dans mon rapport écrit et c'est, entre vous et nous, une différence d'appréciation extrêmement importante. Il me paraît en effet difficilement compréhensible que l'on puisse juger une gestion quand le gestionnaire n'a pas la responsabilité totale, hors redevance, de ses recettes. Peut-être arriverez-vous, tout à l'heure, à me persuader du contraire, madame le ministre ? En tout cas, ce sera difficile, car j'ai réfléchi à ce problème depuis des semaines, voire des mois ; ce que j'ai pu constater au cours des contrôles auxquels j'ai procédé en raison de mes pouvoirs constitutionnels me renforce dans mon jugement sur ce point.

Pour réussir à atteindre les objectifs fixés à juste titre par la tutelle, il a fallu qu'Antenne 2 augmente les achats extérieurs, engage de nouvelles productions, d'où un dépassement important.

F.R. 3 est une chaîne en bonne santé, mais que l'avenir risque de rendre chancelante ; la seule utilité du contrat d'objectif est l'esquisse d'une réorganisation de l'outil de production intégré de F.R. 3. Nous suivrons avec intérêt et attention l'évolution de cette affaire.

Le budget de Radio France a été bâti par rapport au budget voté en 1990. C'est un budget de reconduction, amélioré certes, mais non un budget de mutation, comme le demandait le président de Radio France.

J'ai parlé tout à l'heure de la S.E.P.T., et je n'y reviens donc pas.

Pour TV 5, le bilan est très positif. Cette société doit faire face, en 1991, à un triple développement : un élargissement géographique de sa zone de réception, un allongement de la programmation, si l'on veut que TV 5 Europe soit bien la chaîne généraliste francophone et une amélioration de la grille, avec un très important développement de l'information, qui est l'objectif prioritaire.

Madame le ministre, vous avez parlé de Radio France internationale et je n'y reviens pas, car je suis, sur ce point, en complet accord avec vous.

La Sofirad, la Société financière de radiodiffusion, poursuit sa politique de ré déploiement engagée voilà quelques années. Je dois souligner mon désaccord avec une polémique inutile, lancée sur la concurrence entre la Sofirad et Radio France internationale, pour la couverture des événements du Moyen-Orient, polémique stérile, car on ne peut que se féliciter des efforts déployés et de l'aide apportée efficacement à nos compatriotes.

Je suis également d'accord avec vos remarques, s'agissant de R.F.O., madame le ministre, et je n'insiste donc pas sur ce point.

J'aborderai maintenant la question des crédits d'aide à la presse. Ceux-ci ne font pas l'objet d'un fascicule budgétaire ni d'un vote spécifique. Les entreprises de presse sont nombreuses - 578 en France, en 1988 - et réunissent non seulement de très importants groupes de presse, mais aussi beaucoup de petites entreprises de moins de 20 personnes - pratiquement un tiers au total.

Elles restent peu concentrées par rapport à nos principaux partenaires et doivent encore faire d'importants efforts d'investissement et de modernisation pour être compétitives.

Nous avons étudié deux rapports intéressants effectués en 1989 et en 1990. Tout d'abord, l'étude du cabinet Andersen porte sur l'efficacité du mécanisme actuel des aides à la presse. Ce rapport a souligné le caractère diffus et hétérogène des aides publiques, dont l'efficacité reste difficile à appréhender, compte tenu de leur forte intégration à la gestion des entreprises.

Par ailleurs, le rapport Todorov concerne la presse française à l'heure de l'Europe et souligne la fragilité financière de cette presse et la persistance de faiblesses, notamment dans le secteur des quotidiens.

En outre, s'agissant de la comptabilité du système d'aide à la presse au regard du droit communautaire, le rapport rappelle que les aides nationales, qui ne sont visées par aucune dérogation particulière - c'est le cas de la presse - ne sont pas conformes au traité de Rome.

La solution réside vraisemblablement dans la nécessaire mise au point d'une résolution du Conseil, qui affirmerait la particularité de la presse - vous l'avez dit, madame le ministre, voilà quelques mois, dans un discours célèbre - et il permettrait donc une logique dérogatoire.

Il est donc essentiel de maintenir le régime d'aide à la presse tout en respectant deux objectifs prioritaires : d'une part, assurer la garantie absolue de la liberté d'expression et, d'autre part, veiller à s'insérer dans le respect des règles communautaires.

L'année 1991 sera marquée par une évolution importante, qui est la prise en charge partielle, par le budget général de l'Etat, de la charge du transport postal de la presse. S'agissant, en réalité, d'une aide au lecteur, cela constitue bien une mission de service public.

La commission des finances du Sénat, à l'instigation de son président, s'était particulièrement attachée à faire inscrire cette disposition dans le texte relatif à l'organisation du service public des postes et des télécommunications et, en son nom, je m'en félicite.

C'est la raison pour laquelle - vous l'avez d'ailleurs indiqué tout à l'heure, madame le ministre - à l'occasion du vote du projet de budget du ministère des postes, des télécommunications et de l'espace, qui est intervenu hier, à la demande conjointe du Gouvernement et de la commission des finances, avec l'accord de M. le président du Sénat, j'ai déjà exprimé la position favorable de la commission des finances concernant ces crédits.

Je souhaite revenir quelques instants sur divers points qui me paraissent essentiels.

Tout d'abord, s'agissant des conditions du transport de la presse, je souhaite qu'une attention particulière, associant étroitement les représentants de la profession concernée, soit accordée aux modalités qui seront définies dans les cahiers des charges et les contrats de plan en cours d'élaboration. En effet, c'est bien le contenu de ces modalités qui permettra l'efficacité de la mise en œuvre pratique de cette réforme.

Par ailleurs, les perspectives de la création d'un espace postal européen doivent être sérieusement étudiées, de manière à assurer la neutralité du nouvel espace postal européen sans pour autant remettre en cause le principe de l'aide postale de la presse.

Enfin, madame le ministre, je souhaite obtenir des précisions sur le resserrement des conditions d'attribution du numéro de commission paritaire, actuellement à l'étude sur instruction de M. le Premier ministre. Je rappelle en effet que l'attribution du numéro de commission paritaire conditionne - chacun le sait - l'attribution des aides postales et fiscales.

De plus, je souhaite savoir où en sont actuellement les discussions concernant la détermination du taux de T.V.A. applicable à la presse, compte tenu des contraintes européennes, et l'évolution du mécanisme de l'article 39 bis du code général des impôts, qui arrive à échéance à la fin de 1992. Il favorise les investissements de la presse qui sont bien nécessaires. A cet égard, il me paraît indispensable de compléter le mécanisme actuel par un système s'étendant également aux entreprises non bénéficiaires.

Les crédits d'aide directe, inscrits au budget des services généraux du Premier ministre, atteignent 278 450 000 francs dans le projet de loi de finances pour 1991, soit une progression de 1,8 p. 100. On note essentiellement la forte augmentation des crédits affectés au fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger, après deux années de stagnation, et, comme vous, madame le ministre, nous nous en félicitons.

Cet effort financier, qui est nécessaire, mérite d'être salué comme il convient. Nous souhaitons qu'il soit complété par une réforme structurelle indispensable dans un contexte marqué par le nécessaire développement de la presse française à l'étranger, notamment à l'Est, comme vous l'avez rappelé à l'instant, madame le ministre.

Avant de conclure sur l'examen de l'ensemble de ces crédits, je tiens, en tant que rapporteur spécial des crédits d'aide à la presse et au nom de la commission des finances tout entière, à saluer une initiative prise par M. le président du Sénat en accord avec MM. les questeurs. En effet, la presse quotidienne de province sera désormais mise à la disposition des sénateurs le jour même de sa parution.

M. Louis de Catuelan. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Excellente initiative !

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial. Nous vous la devons en partie, monsieur le président de la commission des finances.

Ce nouveau dispositif, mis au point avec la profession et les Nouvelles messageries de la presse parisienne, est opérationnel aujourd'hui alors que nous examinons les crédits du ministère de la communication. C'est un jour à marquer d'une pierre blanche !

En conclusion, je rappelle que la commission des finances propose au Sénat de rejeter les crédits de la communication audiovisuelle et d'adopter les crédits relatifs à la presse. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

(**M. Etienne Dailly** remplace **M. Pierre-Christian Taittinger** au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY, vice-président

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

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Madame le ministre, votre projet de budget concernant le secteur public de l'audiovisuel nous semble placé sous le signe de la continuité.

S'agissant, d'abord, des ressources, il se caractérise par la croissance des financements publics et la diminution des ressources publicitaires. La part de la publicité a régressé en valeur relative en 1990 ; elle baissera en valeur absolue en 1991.

Pour ce qui est des dépenses, ce projet de budget traduit la volonté de poursuivre l'effort en faveur de la création et des programmes.

Ces orientations seraient satisfaisantes si, dans le même temps, on s'attachait à résoudre les problèmes de fond. Or tel n'est pas le cas.

Sous cet angle, la continuité perd son aspect positif et s'apparente à de l'immobilisme. J'y reviendrai.

Je tiens, d'abord, à évoquer la situation de l'audiovisuel public en ces derniers mois de 1990. Le terme de contraste m'a semblé être celui qui la caractérise le mieux. On note un contraste, d'abord, à l'intérieur du secteur, entre Antenne 2 et F.R. 3, en ce qui concerne l'audience et les résultats financiers.

Si ces deux chaînes sont parvenues à améliorer sensiblement leur position sur le marché de l'audience en 1990, il est difficile de les créditer de la même performance.

Les résultats se caractérisent, en effet, par la précarité pour Antenne 2 pour laquelle, on doit s'en tenir, au mieux, à une présomption de stabilisation de l'audience ; pour F.R. 3, ils pourraient révéler une « tendance lourde ».

De même, la situation financière de F.R. 3 peut nous satisfaire. J'espère, toutefois, que les conflits sociaux actuels que connaît cette chaîne ne troubleront ni son image ni sa politique de redressement.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. C'est moins sûr !

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis. En revanche, les pertes d'Antenne 2 pourraient dépasser 700 millions de francs à la fin de l'année. Que compte faire le Gouvernement pour favoriser le retour à l'équilibre de la deuxième chaîne ? C'est une question que je veux pressante, madame le ministre.

Les moyens octroyés à Antenne 2 dans le projet de budget pour 1991 ne doivent, en aucun cas, servir à la résorption de son déficit. Comment pourrions-nous, sinon, espérer voir un jour brisé le cercle vicieux dont la chaîne est devenue prisonnière, au gré des pertes d'audience et des moins-values publicitaires ?

Il existe un deuxième contraste, pour les deux chaînes cette fois, entre le niveau d'audience et les performances d'image. Vous permettrez au rapporteur de la commission des affaires culturelles d'insister sur ce point.

Il serait, certes, excessif d'affirmer que l'identité spécifique du secteur public est désormais systématiquement claire. Mais il serait aussi injuste de méconnaître les différences que sa programmation comporte par rapport à celle de la télévision commerciale.

J'insisterai, ici encore, sur le cas d'Antenne 2. Confrontée à une crise d'audience et, partant, à une situation financière très dégradée, Antenne 2 n'a pas, me semble-t-il pour autant négligé les problèmes d'image, notamment pour les programmes diffusés en soirée.

Ses efforts sont méritoires, d'autant qu'il lui faut, en permanence, faire face à deux critiques, certes contradictoires, mais régulièrement avancées.

Si la chaîne diffuse un film grand public, très porteur en termes d'audience, on l'accuse de plagier la télévision privée !

Si elle programme une émission ambitieuse, mais qui fait chuter son audience, on disserte à l'infini sur son incapacité à concurrencer T.F. 1 !

Le secteur public, Antenne 2 comme F.R. 3, s'efforce aujourd'hui de trouver ses marques et d'avoir une idée plus claire de ses relations avec les téléspectateurs.

J'ai d'ailleurs noté, madame le ministre, que le discours officiel à l'égard du secteur public avait changé de ton au début de cet automne. Je m'en suis réjoui en voyant, dans ce changement, l'heureuse conséquence de l'exercice de pédagogie et de compréhension réciproque qu'a constitué la préparation des contrats d'objectifs.

J'ai quelque peu déchanté, ces derniers temps, en remarquant que « la crise de confiance » dont est victime Antenne 2 n'était sans doute pas terminée. Or, la confiance est indispensable pour redresser une entreprise en difficulté, ce qu'est encore Antenne 2. J'y reviendrai, d'ailleurs, dans quelques instants.

J'en viens aux problèmes de fond.

Il faut, nous dit-on, assurer au secteur public des moyens « stables et pérennes » - vous reconnaîtrez les qualificatifs, madame le ministre - et affranchir sa gestion de la logique administrative. Nous sommes, bien évidemment, d'accord.

Or, que constate-t-on ? Tout d'abord, aucune réponse durable n'est apportée, dans le projet de budget, à la crise des moyens du secteur public.

La part de la publicité dans sa structure de financement, qui était excessive, diminue, et cette évolution est favorable, notamment au renforcement de l'identité d'Antenne 2.

Néanmoins, cette évolution résulte beaucoup moins d'une volonté délibérée d'inverser la logique de financement d'Antenne 2, même si cette volonté existe, que de l'impossibilité de fait pour la deuxième chaîne de réaliser les objectifs de publicité qui lui sont assignés depuis trois ans.

J'en viens à ma seconde observation. L'effort public croît, mais sa progression repose, pour l'essentiel, sur des mesures qui, si opportunes soient-elles, ne sauraient s'apparenter à des ressources « stables et pérennes ». Ce sont, au contraire, « les dernières cartouches », qu'à travers elles on tire.

Que se passera-t-il dans un an, lorsqu'il n'existera plus de marge de manœuvre par le biais de la fiscalité indirecte, qu'on ne pourra plus soutirer à Télédiffusion de France quelques millions de francs de redevance, car elle n'en percevra plus, et que la rebudgétisation de Radio-France internationale sera quasiment achevée ? D'où viendront, alors, les crédits supplémentaires ?

Par ailleurs - je reprends là un argument de mon collègue Jean Cluzel - l'augmentation des dotations de l'Etat pour les programmes peut, au premier abord, emporter l'adhésion, mais il convient de souligner que la reconduction de telles dotations est toujours aléatoire, même si elle intervient depuis quatre ans, et que, plus fondamentalement, le risque existe de voir le ministère chargé du budget s'intéresser à leur utilisation et, par ce biais, accroître sa tutelle. Est-ce là responsabiliser les dirigeants des chaînes ?

Il n'existe, en réalité, me semble-t-il, qu'une solution pour accroître la stabilité du financement des chaînes publiques : il faut adopter un calendrier pour le remboursement des exonérations de redevance dont elles supportent indûment le poids.

Faut-il rappeler ce que disait, en 1989, la commission de concertation numéro 2 sur l'avenir du secteur public audiovisuel ?

Les exonérations, disait-elle, constituent « la réserve la plus importante de ressources pour le secteur public... »

« L'Etat ne peut faire supporter au secteur public audiovisuel la charge de cet élément » - qui est nécessaire - « de sa politique sociale. Il doit rembourser les exonérations de redevance au même titre qu'il rembourse aux collectivités locales les exonérations de taxe d'habitation... »

Le groupe de travail animé par M. Gicquel voyait dans ce remboursement « le gage de la volonté des pouvoirs publics de donner au secteur public audiovisuel les moyens d'affronter la concurrence ». J'ai bien dit « le gage de la volonté ». Je dois insister sur ce point.

La signature des contrats d'objectifs a répondu à la nécessité d'une approche pluriannuelle de la gestion des chaînes publiques, mais en partie seulement car les contrats ne disposent que pour l'emploi des moyens et non pour les ressources.

Or, les « deux colonnes » sont liées, et les sociétés nationales de programme doivent pouvoir bénéficier en échange de leurs engagements sur les dépenses d'une évolution prévisionnelle des crédits qui leur seront accordés.

Aussi doit-on se demander s'il n'est pas temps d'envisager un plan de financement à moyen terme du secteur public qui comporterait un calendrier pour le remboursement des exonérations et, ce préalable obtenu, une éventuelle augmentation de la redevance, si elle s'impose.

Dois-je encore citer la commission de concertation numéro 2 ? Selon elle, un tel effort de définition devrait être rapidement entrepris, dès que les missions du secteur public auront été redéfinies, lors de la préparation des contrats d'objectifs, ce qui est fait aujourd'hui.

Un autre problème longuement évoqué tout à l'heure par M. le rapporteur spécial demeure entier. Il s'agit de la gestion des sociétés.

Les contrats d'objectifs contiennent l'engagement des chaînes d'améliorer leur gestion, mais, en contrepartie, ne figure, hélas, aucune des mesures que l'Etat devrait prendre pour affranchir, comme il le souhaite, par ailleurs, le secteur public de la gestion administrative.

Aux incantations en faveur de la logique d'entreprise n'a succédé aucune réelle mesure propre à l'installer, si l'on excepte l'adoption d'une démarche contractuelle, qui s'apparente d'ailleurs plutôt à un catalogue d'engagements unilatéraux de la part des chaînes, et l'abandon de la fixation administrative des effectifs.

Il reste beaucoup, presque tout à faire !

Face à une très forte concurrence, les contraintes de gestion sont sans doute encore plus pénalisantes que l'insuffisance des moyens financiers.

Il faut simplifier les procédures et les clarifier. Il faut, plus encore, alléger les contrôles !

La commission de concertation numéro 2, toujours elle, avait d'ailleurs recommandé de réexaminer les principes posés en ces domaines par le décret du 17 juillet 1984 relatif aux dispositions financières concernant les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle. Je le préconise moi-même depuis quelque temps.

Conçu pour un secteur public en situation de monopole, ce décret doit être abrogé ou, à tout le moins, réexaminé afin de trouver un équilibre entre les exigences du contrôle résultant de l'appartenance au secteur public et la nécessité impérieuse de disposer des marges de manœuvre qu'impliquent les lois de la concurrence.

Le mot « tutelle » a, d'ailleurs, un double sens. Il signifie d'abord - tel est le sens que nous lui donnons habituellement dans cette assemblée - « protection ». Il vient du latin *tueri* qui signifie « défendre ».

Que le Gouvernement défende donc le secteur public en établissant enfin les conditions d'une compétition plus équilibrée avec le secteur commercial, en faisant bénéficier les instances dirigeantes des sociétés nationales de programme d'une plus grande délégation ! La lourdeur des procédures interdit la rapidité de réaction comme elle peut, dans certains cas, nuire à la discrétion de certains projets soumis à la concurrence.

Si la tutelle était moins pesante, si les liens entre l'exécutif et les chaînes de télévision étaient plus légers, des affaires comme celle que je serais tenté d'appeler « l'affaire marocaine » ne se produiraient peut-être pas. Si à l'étranger on avait de notre télévision l'image d'une télévision totalement affranchie du pouvoir, jusque dans la tutelle financière, de tels incidents n'auraient peut-être pas eu les effets qu'ils ont eus.

Il convient, en outre, de se demander si une révision de la durée du mandat de la direction des chaînes publiques ne serait pas opportune. La durée et la confiance sont indispensables à la conduite de toute entreprise ; je l'ai dit tout à l'heure à propos d'Antenne 2, et elles le sont particulièrement dans le domaine de l'audiovisuel.

Un mandat de trois ans est manifestement trop court pour mener à bien un projet et mobiliser des personnels, d'autant que les efforts de production ne se traduisent à l'antenne qu'avec un décalage de deux, voire de trois ans.

L'institution dans la loi du 17 janvier 1989 de la possibilité, pour le conseil supérieur de l'audiovisuel, de sanctionner les manquements à leurs obligations commis par les dirigeants de chaînes publiques devrait permettre aussi d'allonger ce mandat.

Je dirai un mot, très bref, sur Radio France. Nous nous réjouissons tous que le Gouvernement ait tenu, dans une certaine mesure, l'engagement qu'il avait pris l'an dernier, à la même époque, de faire un effort en faveur de la radio dans le projet de loi de finances pour 1991. Nous devons aussi nous interroger sur la destination des crédits supplémentaires, non pas qu'il s'agisse pour le Parlement d'exercer une tutelle que nous dénonçons par ailleurs, pas du tout ! mais, Radio France ayant aujourd'hui un projet d'entreprise, on peut se demander quels sont ses objectifs et quelle est la place de cette radio dans le paysage radiophonique.

Vous avez tout à l'heure, madame le ministre, parlé de l'audience obtenue par France Inter. Oserai-je dire que, pour ma part, je ne suis pas convaincu que la grille de programmes, le ton même de cette radio correspondent à ce qu'attend la majorité des auditeurs ? Je vais être plus précis et me hasarder quelque peu : je me demande si l'intellectualisme, souvent grinçant, un peu recuit, le parti pris de dérision qui caractérise certaines émissions correspondent vraiment à ce qu'attendent la majorité des Français. Mais c'est là une appréciation personnelle, je tenais néanmoins à l'exprimer à cette tribune.

Le double constat que je viens de dresser - l'absence de réponse durable aux problèmes de financement et le poids des contraintes de gestion - me paraît très mal augurer des lendemains de l'embellie relative qu'aura connue le secteur public en 1990 et de ses efforts méritoires pour affirmer son identité !

Parce que la politique actuelle du Gouvernement à l'égard de l'audiovisuel public se caractérise par l'augmentation des crédits, c'est vrai, mais aussi par un immobilisme qui nous paraît grave à l'égard des problèmes de fond, la commission des affaires culturelles a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la communication.

Avant de terminer, je constaterai qu'une fois encore mon rapport traite plus de l'audiovisuel que de la presse écrite, et je le regrette. Il faudra sans doute, les années prochaines, essayer de corriger ce déséquilibre.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Très bien !

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis. Qu'il me soit permis néanmoins de faire une remarque, madame le ministre - mon collègue M. Cluzel a d'ailleurs fait tout à l'heure un recensement des problèmes, et cela m'évite d'y revenir - à propos d'une déclaration que vous avez faite à l'Assemblée nationale relative à la presse hebdomadaire régionale d'information.

On vous avait interrogée, sur la possibilité et - on l'espérait - l'intention du Gouvernement d'appliquer à ces publications de presse la réduction de 50 p. 100 sur les dépenses téléphoniques. Vous n'avez pas répondu favorablement. Vous avez dit que vous n'aviez pas la possibilité budgétaire de le faire. Je résume vos propos sans les déformer, je crois.

Vous avez annoncé la création d'un groupe d'études sur les problèmes de cette presse hebdomadaire régionale. C'est sûrement une bonne initiative. Souhaitons simplement que le

groupe d'études ne soit pas une de ces commissions qui servent à enterrer les meilleurs dossiers, mais qu'il en sorte des propositions et que ces propositions soient suivies d'effets.

Mes chers collègues, je le répète, la commission des affaires culturelles du Sénat s'en remet, sur ce budget, à la sagesse de notre assemblée. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

Groupe du rassemblement pour la République : 10 minutes ;

Groupe de l'union centriste : 17 minutes ;

Groupe socialiste : 17 minutes ;

Groupe communiste : 15 minutes.

La parole est à M. Hamel.

M. Emmanuel Hamel. Il est à déplorer qu'un accès de fièvre extrêmement fort, consécutif à une intervention dentaire, empêche Mme Brisepierre, dont nous connaissons le courage et le rayonnement, de se trouver parmi nous, ce soir, pour vous poser, madame, en tant que représentant des Français de l'étranger, un certain nombre de questions. Celles-ci auraient été le reflet de l'inquiétude qu'elle éprouve sur certains des aspects de notre politique, vue de l'étranger en pensant au rayonnement de la France et aux moyens que notre pays se doit d'obtenir afin qu'un nombre croissant d'hommes et de femmes du monde écoutent la voix de la France.

C'est la raison pour laquelle je vais interpréter ce que je sais être la pensée de Mme Brisepierre et vous poser les questions que, avec l'autorité et l'expérience qui sont les siennes, elle vous aurait elle-même posées.

Ce projet de budget exprime la poursuite de la rebudgétisation de Radio-France internationale. Objectivement, il faut convenir que la subvention du ministère des affaires étrangères à cette radio inscrite dans le projet de loi de finances est de 416 millions de francs, ce qui n'est pas une somme négligeable. Celle-ci pourrait même atteindre 428 millions de francs, compte tenu du vote émis en première lecture par l'Assemblée nationale.

Au-delà de 1991, quels sont, pour la décennie qui s'ouvre, les projets du Gouvernement quant à la promotion, à l'extension et au renforcement du rayonnement de Radio-France internationale ?

Dans cette perspective, n'est-il pas préoccupant de constater qu'aux termes de l'article 65 du projet de loi de finances il ne soit prévu pour Radio-France internationale que 3,5 millions de francs de recettes publicitaires sur un total de plus de 2 milliards de francs de recettes publicitaires en faveur des sociétés nationales de programmes ?

J'en viens à un autre sujet de préoccupation : le déficit d'Antenne 2. En effet, même s'il est comblé par une augmentation de la dotation budgétaire, ce déficit ne risque-t-il pas, à terme, d'avoir des conséquences sur le rayonnement international de la chaîne publique et sur sa présence plus active au-delà de nos frontières ?

Vous avez vous-même évoqué, madame le ministre, dans votre intervention liminaire, l'inquiétude que suscite l'état des satellites TDF 1 et TDF 2. Cette inquiétude, Mme Brisepierre la partage et elle aurait été heureuse de vous entendre prononcer des mots susceptibles d'apaiser cette inquiétude, des mots, bien entendu, empreints de vérité, sans souci d'embellir la réalité.

Notre collègue se proposait aussi de vous interroger, madame le ministre - car Mme Brisepierre ne s'intéresse pas qu'au Maroc ou qu'aux Français du Maroc, mais à l'ensemble du rayonnement français - sur l'avenir de la S.E.P.T., celle-ci ayant vocation à devenir une chaîne franco-allemande.

Notre collègue M. Gouteyron, dans son excellent rapport, relève une diminution de 35 millions de francs des moyens publics consacrés à la S.E.P.T. Cette réduction ne risque-t-elle pas d'être interprétée comme une baisse de l'intérêt porté au succès de la S.E.P.T. et à la participation de la France à la chaîne culturelle européenne dans laquelle la S.E.P.T. est appelée à se fondre, selon les termes mêmes de l'analyse du rapporteur de la commission des affaires culturelles ?

Pour réaliser la troisième tranche de son plan de développement, Radio France internationale bénéficiera d'un soutien budgétaire de 20 millions de francs en 1991. A ce sujet, Mme Brisepierre aurait souhaité vous interroger, madame le ministre, sur la réalisation du contrat d'objectifs signé l'an dernier entre l'Etat et Radio France internationale. Comment ce contrat s'exécute-t-il ? Est-ce d'une manière satisfaisante ou, au contraire, faut-il déplorer des retards ?

Lors d'une de vos récentes auditions par la commission des affaires culturelles du Sénat, vous aviez, madame le ministre, exprimé votre soutien personnel au souhait de Radio France internationale de devenir l'une des toutes premières radios internationales.

Envisagez-vous pour les années à venir et au-delà de 1991 de dégager les moyens devant permettre à Radio France internationale d'atteindre cet objectif, qui est incontestablement d'intérêt national ? Quels progrès peut-on attendre en ce qui concerne tant la densité du maillage de R.F.I. que l'extension de son réseau par l'installation d'émetteurs et de réémetteurs ? A quel rythme va progresser le nombre d'heures d'émissions de Radio France internationale ?

Par ailleurs, dans le cadre de l'union européenne de radio-diffusion, Antenne 2 et F.R. 3 coopèrent à l'élaboration d'un projet européen d'informations et de magazines qui seraient diffusés vingt-quatre heures sur vingt-quatre, non seulement en français mais aussi en allemand, en anglais, en espagnol et en italien. Où en est ce projet ? Quels espoirs peut-il légitimement susciter ?

Au-delà de ces remarques sur Radio France internationale et sur la présence radiophonique de notre pays, au-delà de nos frontières, Mme Brisepierre souhaitait vous faire part de ses préoccupations concernant la diffusion de la presse française à l'étranger. Celle-ci obtient un concours majoré cette année. Est-il dans vos intentions de prolonger cet effort ?

Enfin, et je le dis avec toute la prudence diplomatique qu'appelle un commentaire sur ces problèmes difficiles, Mme Brisepierre aurait souhaité vous faire part de l'inquiétude qu'elle avait constatée chez nos compatriotes vivant au Maroc en raison des conséquences qu'ont pu avoir sur nos relations avec ce pays, qui nous est très cher, les commentaires insistants faits, sur les ondes de radios qu'à l'étranger on considère comme des radios publiques, au sujet d'un livre qui, au Maroc, a été jugé offensant pour son souverain.

Je regrette que notre collègue ne soit pas présente, pour commenter, avec son expérience et sa sagesse, ce qu'elle croyait devoir vous dire à ce sujet. Mais j'espère que, bientôt rétablie, elle pourra elle-même vous poser, beaucoup mieux que je ne l'ai fait moi-même, les questions que je vous ai transmises ce soir en son nom. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

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

M. Louis Jung. Madame le ministre, je souhaitais vous interroger sur la situation actuelle de la chaîne européenne. Vous avez répondu par avance dans votre intervention liminaire, et je vous en remercie.

J'ose espérer qu'il n'y aura pas de retard dans la programmation, car je suis convaincu que cette opération transfrontalière sera très importante et qu'elle apportera des soutiens à une évolution européenne à laquelle nous attachons une grande importance.

En ce qui concerne le budget dont nous discutons ce soir, je n'ai rien à ajouter à l'excellente analyse de notre ami M. Jean Cluzel, le meilleur spécialiste du Sénat pour les problèmes de communication.

M. Emmanuel Hamel. Avec M. Gouteyron !

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial. Et avec quelques autres !

M. Louis Jung. Permettez-moi cependant de vous faire part, madame le ministre, d'une critique - à laquelle M. Hoeffel s'associe - concernant le centralisme de vos services et le peu de liberté que vous laissez aux services locaux de F.R. 3, tant du point de vue de l'organisation que pour le contenu des programmes.

Je ne veux pas rappeler l'erreur qui a été commise avec la suppression des émissions en dialecte, puisque des engagements ont été pris sur ce point. Je tiens cependant à protester une nouvelle fois devant la suppression des radios locales multilingues.

Je suis convaincu que, pour vous, madame le ministre, ces questions ont une importance mineure, mais vous vous trompez ! Nombreux sont ceux qui ont salué avec satisfaction la reconnaissance des radios locales, qui ont rendu de très grands services à nos régions rurales. De plus, par l'emploi de plusieurs langues, ces radios ont permis de soutenir l'apprentissage de la langue du voisin, tant en France qu'en Allemagne.

Pour des raisons officiellement « techniques », vous avez supprimé la quasi-totalité des radios qui émettaient en dialecte. Je sais que c'est une question locale, mais, si vous m'aviez accompagné dernièrement, madame le ministre, dans une maison de retraite de ma région, vous auriez sans doute souffert comme moi : une vieille grand-mère malvoyante me demandait pourquoi Paris avait le droit de supprimer la radio qui lui permettait de suivre l'actualité, et surtout d'entendre l'émission du culte protestant le dimanche. J'étais malheureux en l'écoutant et, si je voulais être méchant, je pourrais vous dire, madame, que vous agissez dans la continuité de l'Histoire : quand, en 1570, on a créé un collège de jésuites dans la région, on lui avait donné comme mission de combattre la langue locale et de développer la bonne religion. (*Applaudissements sur les travées 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, le secteur public de l'audiovisuel reste plongé dans une crise profonde, durable, dont les mouvements sociaux de personnels, ceux de F.R. 3, de l'I.N.A., de la S.F.P., de la radio, les difficultés financières, la chute globale de l'audience, sont les signes les plus marquants.

Peut-on, au vu de ce budget et de la politique du Gouvernement, espérer sortir enfin de cette crise ?

Malheureusement, loin de s'attaquer aux véritables causes des difficultés du service public, on nous divertit - c'est une façon de parler - en mettant en cause certains dirigeants de chaînes, les responsables des programmes, les animateurs, la mauvaise gestion, etc.

Rien sur le fond des problèmes posés.

Car on ne peut ignorer le bouleversement qu'à subi en vingt ans le secteur public, ignorer le caractère singulier de la situation française en Europe, puisque, dans tous les autres pays - y compris la très libérale Grande-Bretagne et la réputée « désordonnée » Italie - le service public a résisté à la vague de dérégulation.

Ainsi, à coups de lois, le service public a été successivement éclaté, démonopolisé et, enfin, privatisé.

Cela s'est traduit, naturellement, par un affaiblissement sans précédent du secteur public, entraîné dans une folle concurrence sans bénéficier des moyens permettant de rivaliser avec les chaînes privées.

On mesure depuis longtemps les conséquences de cette politique ; chute de la production et de la diffusion des œuvres nouvelles, de la création française au profit de séries et films étrangers - le plus souvent américains - mutilation des œuvres par les coupures publicitaires, concurrence sauvage entre les chaînes, qui aboutit à une insupportable ressemblance des programmes, à une hausse vertigineuse des coûts de production et droits de diffusion, à la chasse aux vedettes, aux coups médiatiques.

Seul compte l'audimat, qui attire la manne publicitaire. Un seul objectif : fidéliser le téléspectateur consommateur !

Je ne peux, en cet instant, m'empêcher de citer ce coup de colère, ce coup de cœur du grand réalisateur Jean-Christophe Averty qui, après avoir dit : « La télévision publique, c'est l'opéra du XX^e siècle », ajoutait : « C'est un élément prioritaire d'éducation, de divertissement honnête : une pépinière de créations. Une bonne télévision créait des vocations, des peintres, des poètes, des écrivains. Aujourd'hui, la télévision, c'est le tam-tam de la réclame, la poudre aux yeux, l'apologie du hasard, de la violence. »

Faut-il conclure que tout est noir dans le paysage audiovisuel français ?

Non ! Et, quand l'honneur est sauvé, il faut le reconnaître, il l'est le plus souvent par les chaînes publiques.

Cela étant, on ne peut à la fois exiger la création, la qualité, et ne prendre que l'audimat pour seul juge.

Cela ne veut pas dire que qualité et audience seraient incompatibles. Mais il y a un long travail patient d'éducation, d'éveil des sensibilités, qui ne peut d'ailleurs être de la seule responsabilité de la télévision.

Est-ce la volonté du Gouvernement ? Non ! Tout l'indique, et, en premier lieu, la faiblesse de ce projet de budget, qui ne peut améliorer la situation des sociétés publiques.

Prenons quelques exemples. Je commencerai par Antenne 2, qui est au cœur de nombreuses polémiques. On parle d'un déficit de 400 millions à 700 millions de francs. Antenne 2 manque de moyens pour poursuivre son effort dans le renouvellement de sa grille de programmes, la création, la production.

Mais peut-on se contenter d'accuser une mauvaise gestion ou les hommes en place ? Le déficit n'est pas nouveau et, ce que l'on constate, c'est que jamais l'Etat n'a fait l'effort financier suffisant pour le combler.

Cela étant, le budget pour 1991 se traduit par quelques avancées pour Antenne 2 et F.R. 3.

D'une manière globale, on ne peut qu'approuver que 500 millions de francs soient consacrés au service public. On ne peut qu'approuver l'abaissement du taux de la T.V.A. sur la redevance, le début de prise en compte par l'Etat des exonérations de cette même redevance, même si cela ne fait pas le compte, car il faut rappeler la faiblesse de cette somme : 147 millions de francs sur les 2 milliards de francs d'exonérations.

L'argent pour renforcer le secteur public, il est là. Il est aussi dans les sommes énormes obtenues lors de la privatisation de T.F.1 et que l'Etat et les banques doivent reverser intégralement.

Il est aussi dans les recettes publicitaires.

Je m'arrêterai un instant sur cette question, qui suscite de nombreux débats. Tout d'abord, pour réaffirmer clairement notre attachement au système de financement mixte publicité-redevance.

Supprimer aujourd'hui la publicité à Antenne 2 comme à F.R. 3 ne reviendrait qu'à conforter, par des moyens accrus, les chaînes privées dans leur concurrence avec le secteur public.

Evidemment, les chaînes publiques ne doivent pas dépendre exclusivement du choix des publicitaires et nous ne pouvons, dans le cas d'Antenne 2, maintenir artificiellement un déficit par des objectifs publicitaires surévalués.

Je crains toutefois que la compensation partielle accordée cette année par l'Etat ne soit que ponctuelle et n'inaugure l'amorce d'une baisse des ressources d'Antenne 2, et des chaînes publiques en général.

Il existe d'autres solutions, notamment l'institution d'un système de répartition équitable de la publicité entre secteur privé et le secteur public.

Ce qui est certain, c'est qu'une chaîne plus assurée de ses moyens financiers n'aurait jamais subi à ce point la dictature de l'audimat.

J'en viens à F.R. 3.

On se félicite, ici ou là, des résultats positifs de la chaîne, particulièrement en termes d'audience. Je crains toutefois que ce résultat ne soit l'arbre qui cache la forêt des difficultés qui ne manqueront pas de surgir.

Nous sommes encore dans l'attente d'une définition claire de la mission et des spécificités de la chaîne. F.R. 3 doit développer sa vocation régionale, fort bien. Mais avec quels moyens, et à quel prix ?

F.R. 3 ne bénéficie, en 1991, que de 3,88 p. 100 d'augmentation de ses dotations financières, alors qu'il lui est demandé de réaliser 66,6 millions de francs d'économies. Cela ne sera possible qu'en limitant les dépenses des programmes et les frais de personnel !

Il ne suffit pas d'affirmer dans les mots la vocation régionale, encore faut-il donner les moyens nécessaires, d'autant que le marché régional est devenu un terrain de concurrence acharnée avec les chaînes privées.

J'ajoute que l'issue à la crise d'identité de F.R. 3 passe aussi par la satisfaction des revendications du personnel. Le personnel, dans les antennes régionales, a l'impression d'être déconsidéré. La politique globale de la chaîne en est responsable, mais aussi les conditions de travail et les salaires. On demande toujours plus sans donner les moyens.

A F.R. 3 Lille, où la grève est massivement suivie, certains, travaillant sous contrat renouvelable à la semaine, apprennent le vendredi qu'ils seront encore là la semaine suivante.

Plus globalement, l'intégration et la titularisation de pigistes, nécessaire et juste, s'est accompagnée d'une casse de la grille des salaires, avec une différence de traitement importante entre Paris et la province.

Comment prétendre vouloir renforcer le secteur public sans se préoccuper de ses salairiés, sans l'amélioration des statuts, des conditions de vie et de travail de ces femmes et de ces hommes sans lesquels le secteur public n'existerait pas ?

Je voudrais, concernant F.R. 3, aborder une autre question, celle des émissions locales, en m'appuyant sur l'exemple du journal local de F.R. 3 Lille.

Le décrochage local a débuté le 24 septembre. Sans nier l'intérêt de ce type d'opérations de télévision de proximité, j'émet de sérieuses réserves quant aux conditions dans lesquelles a été élaboré et mis en œuvre ce programme.

Récemment, à Lille, vous avez vous-même rappelé, madame le ministre, que toute convention devait être basée sur le pluralisme et la non-exclusivité.

Or que constate-t-on ? Alors qu'il existe dans le Nord - Pas-de-Calais quatre quotidiens et un hebdomadaire, un seul quotidien bénéficie d'une convention avec F.R. 3, devenant ainsi un partenaire exclusif au mépris de la neutralité et de l'égalité de traitement qui doivent être la règle dans le service public. Ce type de partenariat s'apparente plus à une opération de parrainage, ce qui est difficilement administrable. Il y a là dérive dangereuse des missions du service public.

Parmi les sociétés nationales, la S.F.P. est en quelque sorte le terrain de vérité de la politique audiovisuelle du Gouvernement. Le plan de restructuration engagé est l'aboutissement de vingt ans de casse de l'audiovisuel public. C'est un véritable désastre culturel.

Le service public ne peut durablement assumer ses missions sans moyens de production et de création. Tout démontre que, si la France veut être présente dans le grand marché de 1992, il est nécessaire de préserver un outil de production national, qui seul peut favoriser des programmes haut de gamme en quantité suffisante, former, recycler un important personnel aux principaux métiers de la vidéo et investir enfin dans les techniques nouvelles.

Comment y parvenir avec un outil amputé, année par année, par la diminution des commandes publiques !

Les mêmes inquiétudes existent en ce qui concerne l'Institut national de l'audiovisuel, étant donné l'imprécision qui demeure sur ses missions.

Le destine-t-on à ne remplir qu'une mission d'archivage, de dépôt légal, le condamnant à l'abandon des missions de formation des personnels, de recherche et de production ?

La faiblesse des crédits, depuis plusieurs années, n'est pas pour nous rassurer dans ce domaine. Si le futur a besoin d'être habité par la mémoire, le présent, lui, a besoin d'être muni des moyens nécessaires.

En ce qui concerne les radios, on peut se réjouir de la hausse des crédits pour Radio France. Mais peut-on s'en satisfaire ?

Ces crédits supplémentaires compensent-ils l'austérité à laquelle a été soumis ce maillon essentiel du service public depuis plusieurs années ?

Plus précisément, permettront-ils de poursuivre la décentralisation, cet outil unique que constitue le réseau des radios locales mais qui ne couvre que 50 p. 100 du territoire national ?

Au total, donc, ce budget reste bien en deçà des besoins du secteur public audiovisuel.

La télévision est devenue la première pratique culturelle et de loisir des Français, qui la regardent trois heures par jour en moyenne.

Faut-il parler d'un ou de plusieurs publics ? D'un côté, il y a des gens qui regardent beaucoup la télévision, n'ayant pas d'autre moyen de divertissement et d'information. De l'autre, il y a ceux qui la regardent peu, leur héritage culturel leur offrant la lecture, le théâtre ou les disques.

Il y a danger, pour le service public, à vouloir répondre au public minoritaire en laissant de côté le public majoritaire.

Cela ne signifie pas qu'il faille tomber dans la démagogie ou le bas de gamme. Avec la télévision, les gens peuvent rencontrer Mozart ou Boulez, Van Gogh ou Picasso, non parce qu'ils l'ont choisi, mais parce qu'ils étaient sur leur chemin.

Mais il y a bien nécessité d'une télévision plurielle, apte à satisfaire une demande plurielle, la demande du grand public étant plus diversifiée qu'on ne le croit, que ce soit dans le domaine de l'information, de la distraction ou de la culture.

Prenons l'exemple de la mission éducative. L'éducation ne doit-elle pas être une des missions essentielles du service public ? La France est le pays européen qui produit le moins d'émissions éducatives. Or, il y aurait là une ressource considérable à la fois pour l'effort d'éducation du pays et, aussi, pour notre outil de production nationale.

Vous avez reconnu vous-même, madame le ministre, qu'il existe « une distance » mutuelle entre notre pays et le projet éducatif. Mais j'aimerais que vous précisiez votre réflexion dans ce domaine ; c'est d'autant plus important quand on sait que nos enfants passent aujourd'hui plus de temps devant la télévision qu'à l'école. On peut se poser la question : demain, que regarderont-ils ?

Dans le même ordre d'idée, chacun peut constater l'absence quasi totale d'émissions scientifiques à la télévision. Il y a des progrès : la création de l'agence Jules Verne va commencer à porter ses fruits. Mais nous sommes là aussi loin du compte. Dans ce domaine, il est évident que toute réalisation sera une avancée et un progrès considérables. Mais où en sommes-nous concrètement ?

Je pourrais ainsi multiplier les exemples.

De l'idée que l'on se fait du téléspectateur dépendent en effet les choix de production et de programmation d'un service public - qui a pour première urgence de retrouver une plus grande audience - et, donc, d'une télévision qui informe, éduque, distrait, interroge.

Si le secteur public totalise un tiers de l'audience, le privé récupère les deux tiers restants ; nous vivons donc sous la domination totale du secteur privé.

Si le service public rénové ne retrouve pas sa force, on n'arrivera à rien.

La télévision n'est pas une chose, elle contribue de façon décisive à la construction de l'identité culturelle d'une nation. On ne peut donc pas en dissocier contenus et contenants. De là découle la nécessité d'une responsabilité publique et nationale qui garantisse le droit à la communication de chaque citoyen, d'où la présence indispensable d'un espace public. Mais cela suppose le retour de T.F. 1 au bercail, la rénovation et le renforcement de la S.F.P., épine dorsale de toute véritable production avec F.R. 3 et les producteurs indépendants.

Pour autant, il ne faut pas oublier l'Europe et les problèmes de véritables coopérations européennes.

Vous étiez l'autre jour à Lille, madame le ministre, à une rencontre « Régions d'Europe et télévisions ». Vous y avez prononcé de fortes paroles.

Cela dit, pour coopérer, il faut exister. Il faut donc défendre et développer production et création françaises aux échelons régionaux et national. Cela ne signifie pas repli autarcique. L'Europe est riche de la diversité de ses créations culturelles.

D'ailleurs, cette coopération concerne toute l'Europe, naturellement, mais aussi le monde entier, à commencer par la véritable et belle culture américaine, et non pas les sous-produits qui ont envahi nos petits écrans.

La médiocrité n'est pas fatale. En multipliant les coopérations, on peut créer un espace européen où il sera possible de travailler en respectant les identités nationales, régionales, à construire, en un mot, une espèce de « maison commune de l'audiovisuel », qui regrouperait tous les pays d'Europe, sans exclusive.

Je dirai quelques mots de la garantie du pluralisme de l'information, où, comme vous le savez, la situation est loin d'être satisfaisante.

La conquête d'une information honnête sur les radios et télévisions reste d'actualité. Sans être rigidement codifié, un tel droit devrait passer par une réelle transparence des temps d'antenne accordés à tous. Une commission pluraliste pourrait être mise en place dont les observations, les recommandations et les décisions seraient rendues publiques chaque mois.

S'agissant de la presse écrite, je note quelques points positifs tel le maintien de l'aide aux quotidiens nationaux et régionaux à faibles capacités publicitaires, à la presse d'opinion, ainsi qu'aux sociétés de papier de presse, même si cette aide est trop faible à mes yeux.

J'ajouterai que tout effort restera limité tant que subsisteront certains mécanismes discriminatoires, tel l'article 39 *bis* du code général des impôts.

La suppression de cet article, son remplacement par un fonds d'aide destiné à la presse d'opinion et d'information ne bénéficiant que de faibles ressources est une condition essentielle du pluralisme, de l'indépendance et de la vitalité des titres.

Voilà, madame le ministre, les réflexions que nous inspire ce projet de budget, à nos yeux insuffisant, et qui, dans le contexte de la politique menée depuis plusieurs années, ne peut permettre le nécessaire renforcement, la nécessaire rénovation du secteur public audiovisuel, un projet de budget avec lequel notre pays ne disposera que d'une télévision pour les téléspectateurs consommateurs alors qu'il a besoin d'une télévision pour les téléspectateurs citoyens.

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

M. François Autain. Madame le ministre, votre projet de budget traduit parfaitement la politique que vous menez depuis deux ans en faveur du secteur public pour l'aider à remplir ses missions.

Déjà, vous aviez dégagé dans le budget 1990 des moyens supplémentaires très importants ; cette année, en mobilisant la ressource publique à hauteur de 976 millions de francs, vous consentez un effort d'une ampleur inégale.

Permettez-moi, madame le ministre, au nom du groupe socialiste, de vous exprimer ma satisfaction, en espérant toutefois que cet effort sera poursuivi, car les problèmes que rencontrent certaines sociétés et l'ambition que nous nourrissons pour le secteur public nécessiteront sans aucun doute de nouveaux concours financiers dans les années à venir.

Pour l'heure, on constate que cet effort, s'il est très important, n'est pas équitablement réparti : c'est l'Etat qui en supporte la plus grande partie et on peut le regretter. En effet, la redevance - vous l'avez d'ailleurs fait remarquer - n'augmente que de 2,5 p. 100.

Certes, cette modération est compensée par l'abaissement du taux de la T.V.A., mais il n'empêche que nous regrettons la modicité de l'augmentation de la redevance.

C'est la grande déception de ce projet de budget. Pourtant, l'environnement était favorable : la redevance française est la plus faible d'Europe et tous les parlementaires qui se sont exprimés sur ce sujet préconisent une augmentation significative variant de 5 p. 100 à 10 p. 100. Ce soir encore, M. Cluzel préconisait une augmentation de 10 p. 100. Quant à M. Gouteyron, il a cité Mme Frédérique Bredin, qui, dans son rapport, demande, elle aussi, une augmentation de 10 p. 100. Le rapporteur de l'Assemblée nationale, pour sa part, réclame une augmentation de 5 p. 100. Dans ces conditions, je pense qu'une augmentation de cet ordre avait toutes les chances d'être bien accueillie sur l'ensemble des travées des deux assemblées.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial. Très bien !

M. François Autain. De plus, cette augmentation aurait permis au secteur public de disposer de ressources nouvelles dont il aurait eu sans aucun doute l'utilisation, sans que cela représente pour autant une charge insurmontable pour les téléspectateurs puisque, comme vous le savez, les plus modestes d'entre eux en sont dispensés.

Par ailleurs, si, comme je le présume, la politique anti-inflationniste du Gouvernement n'est pas étrangère à l'adoption d'un taux d'augmentation aussi faible, ne pensez-vous pas qu'il conviendrait d'exclure la redevance de l'indice des prix, comme on s'appête à le faire pour le tabac, d'ailleurs à l'initiative du Sénat ?

S'il en était ainsi, son montant et ses perspectives d'évolution, en fonction de critères qui ne seraient plus purement financiers mais qui prendraient en compte les besoins du secteur public dans sa diversité, permettraient, je pense, d'atteindre l'objectif que nous entendons nous fixer.

Par ailleurs est poursuivi le remboursement des exonérations de redevance par le budget de l'Etat. Nous ne pouvons que nous en féliciter, même si nous estimons que les 47 mil-

lions de francs inscrits cette année à ce titre sont insuffisants au regard du chemin qu'il nous reste à parcourir pour absorber le montant total des exonérations, qui s'élève, je le rappelle, à 2 milliards de francs.

J'examinerai maintenant rapidement la situation du secteur public, me demandant tout d'abord si les critiques dont il fait l'objet ne gagneraient pas à être plus nuancées.

Ainsi, les difficultés financières d'Antenne 2, qui sont réelles - personne n'en disconvient - ont tendance à occulter les efforts incontestables de programmation et de création que cette chaîne accomplit. Ces efforts sont d'autant plus méritoires qu'ils portent sur des programmes moins facilement porteurs d'audience et qu'ils s'exercent dans un environnement qui est très défavorable à cette chaîne, malgré la politique menée depuis plus de deux ans par le Gouvernement.

On me pardonnera ce retour sur le passé : le paysage audiovisuel français, le « P.A.F. », ne s'est pas encore remis du traitement de choc que lui a fait subir la réforme de 1986. Nous sommes le seul pays au monde à avoir privatisé une chaîne du secteur public ; nous sommes le seul pays au monde à posséder autant de chaînes généralistes. Et pour faire bonne mesure, nous nous sommes offert le luxe de baisser la redevance deux années de suite.

Dans ces conditions, on peut même s'étonner qu'après une chute drastique de près de 20 points, l'audience d'Antenne 2, de septembre 1988 à septembre 1990, se soit pratiquement maintenue au même niveau en dépit, bien entendu, de quelques fluctuations mineures.

Mieux, on constate qu'au cours de cette même période, l'audience cumulée du secteur public, Antenne 2 et F.R. 3, a progressé puisqu'elle est passée de 30 à 32,3 points, alors que, dans le même temps, l'audience de T.F. 1 régressait, passant de 48 à 43 points.

Ces résultats ne peuvent pas, bien sûr, nous satisfaire, mais ils ne sauraient justifier le pessimisme dont certains de nos collègues comme M. Renar font preuve.

Il est donc, me semble-t-il, préférable d'attendre que les équipes en place aient eu le temps de faire leurs preuves avant de dresser un bilan.

Quant aux difficultés financières d'Antenne 2, elles ne sont pas nouvelles et résultent pour l'essentiel de la surestimation chronique des recettes publicitaires de cette chaîne. Ces erreurs de prévision ont abouti à un déficit cumulé de plus de 500 millions de francs.

Il semble que, cette année, on se soit montré plus réaliste en prévoyant des recettes de publicité en baisse sensible et, corrélativement, une augmentation de la part représentée par la redevance, qui s'élève à 53 p. 100.

C'est une évolution qu'on ne peut qu'approuver et qui doit être maintenue, même si, demain, le secteur public recouvre les parts de marchés qu'il a perdues, le financement par la redevance devant rester la part essentielle des ressources du secteur public, malgré les ambiguïtés que recèle ce financement hybride.

J'appellerai maintenant votre attention sur la situation financière de l'institut national de l'audiovisuel.

Comme vous le savez, madame le ministre, la loi de 1986 a modifié de façon indirecte la structure de financement de l'I.N.A. Avant cette date, redevance et contributions forfaitaires constituaient 70 p. 100 de ses ressources. Aujourd'hui, elles n'en représentent plus que 28 p. 100.

L'essentiel des ressources de l'institut provient de cessions de programmes dont il est dépositaire. Ces ressources ont été, pour 1991, maintenues à un niveau équivalent à celui qui était prévu en 1990, soit 200 millions de francs. Or, cet objectif, selon toute vraisemblance, ne sera pas atteint en 1991, compte tenu de la tendance à la baisse constatée pour ces recettes au cours du second trimestre de 1990.

Cette évolution, difficilement réversible, a deux causes : l'épuisement du fonds dont dispose l'institut et l'augmentation importante du montant des rémunérations reversées aux artistes interprètes, consécutive à l'arrêt de la Cour d'appel de Paris, du 9 juillet 1990.

Il faut donc prévoir, pour 1991, une réduction substantielle des recettes de l'I.N.A., réduction que le budget prévisionnel n'a pas prise en compte. Son exécution de ce fait se révèle problématique.

Pour ne pas obérer l'avenir, il conviendrait, me semble-t-il, de clarifier la nature et le mode de financement des missions de l'institut.

A cet égard, madame le ministre, avez-vous l'intention de signer avec l'I.N.A. un contrat d'objectifs ?

J'aurais souhaité vous parler de la S.E.P.T., mais je n'en ai plus le temps.

Telles sont, madame le ministre, les réflexions que m'inspire ce projet de budget. Le groupe socialiste estimant qu'il apporte au service public les moyens indispensables à son développement, le votera bien évidemment. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Gérard Delfau. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, la radio fait partie de notre vie quotidienne ; elle en est même, pour beaucoup, un élément structurant : chaque jour, 70 p. 100 des Français de plus de quinze ans écoutent une station ; à chaque instant, 5 millions d'auditeurs sont branchés sur leur poste préféré ; le chiffre d'affaire de la publicité est considérable ; la réussite de la F.M. fait que nos réseaux privés et nos périphériques exportent leur savoir-faire à l'étranger, notamment à l'Est.

Pourtant, la radio ne semble guère intéresser le Parlement. A l'Assemblée nationale, le temps qui lui est consacré dans le débat budgétaire est infime. Au Sénat, malgré les efforts de nos excellents rapporteurs, MM. Cluzel et Gouteyron,...

M. Emmanuel Hamel. Excellents en effet !

M. Gérard Delfau. ... la discussion générale porte plutôt sur le feuilleton des chaînes de télévision que sur les réussites et les problèmes de ce média de masse terriblement banalisé qu'est devenue la radio. Je sais que tel n'est pas votre souhait, madame le ministre,...

M. Emmanuel Hamel. Ni le nôtre !

M. Gérard Delfau. ... ni celui de nos collègues, bien évidemment. C'est pourquoi, ce soir, j'ai décidé d'élargir mon intervention à l'ensemble du secteur radiophonique.

A vrai dire, l'espèce d'indifférence dont semblent faire preuve les parlementaires s'explique, en partie, par la façon parcellaire dont se présente le budget qui lui est consacré. Si je ne me trompe, voici quelques-unes des principales lignes de ce budget éparpillé.

Dans le budget de la culture et de la communication, à propos de l'examen des crédits des entreprises publiques de radiodiffusion, on parle de radio au détour de la répartition de la redevance télévision.

Dans la loi de finances proprement dite, à propos du vote des taxes parafiscales, deux chapitres concernent ce moyen de communication : la taxe fiscale unique due par les services de communication audiovisuelle au titre des frais de contrôle de ces services par le C.S.A. et la taxe parafiscale au profit du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale, répartie entre les radios communautaires et associatives.

Dans les services du Premier ministre, le budget du C.S.A., autorité administrative indépendante, figure aux chapitres 31-08 et 37-12.

L'importance de son montant a des conséquences sur la mise en place progressive des comités techniques radiophoniques, au nombre de huit à l'heure actuelle sur les seize prévus pour achever le programme.

Enfin, dans le budget du ministère des affaires étrangères, on remarque les fonds nécessaires à la budgétisation progressive de R.F.I. et les subventions à l'action radiophonique - programmes Ofredia en langue française dans les villes de moyenne importance. Qui peut se prévaloir, mes chers collègues, d'une vision globale des financements publics de ce moyen de communication, alors qu'ils sont répartis en tant de chapitres ?

A cet éparpillement des budgets s'ajoute l'hétérogénéité des structures : sociétés de service public à statut différencié, radios dites périphériques soit totalement privées, soit à participation de l'Etat, radios locales privées, les unes commerciales, d'autres de nature associative, sans oublier les filiales de la Sofrad, holding d'Etat, émettant sur la même zone de rayonnement que R.F.O. et R.F.I. Bref, le paysage radiophonique est fortement diversifié et, si cette caractéristique est

loin d'être un handicap dans la compétition, elle ne facilite pas le travail de celui qui veut avoir une vision globale de l'évolution de ce secteur.

Tout cela se complique encore en raison de la dualité de pôles de pouvoir que sont le ministère d'un côté, le C.S.A., autorité indépendante, de l'autre. On peut même enrichir le schéma en remarquant que T.D.F. intervient en tant qu'opérateur technique, mais avec quel poids dans la répartition des fréquences. Par ailleurs, la Sofirad, à capitaux publics, poursuit, dans le même temps, sa politique de radiodiffusion. On le voit, les acteurs ne manquent pas et la lisibilité de leurs stratégies n'est pas toujours évidente. Pour peu que les radios commerciales contestent les décisions du C.S.A. et que le service public se sente mal aimé, toutes les conditions sont réunies pour une polémique aussi vive qu'éphémère.

Une telle situation n'est pas convenable et je ferai, en conclusion, quelques propositions pour rendre à cette discussion l'intérêt qu'elle mérite et, accessoirement, au Parlement une partie de son rôle.

Auparavant, je voudrais reprendre quelques points forts, et d'abord la redevance. Poursuivant l'effort entrepris, le Gouvernement prévoit une hausse des ressources de 1,1 milliard de francs. Malheureusement, l'augmentation de la redevance de 2,5 p. 100 correspondra à une baisse en francs constants puisque la hausse des prix sera vraisemblablement supérieure. On connaît la raison de cette décision : ne pas alourdir l'indice des prix. Il s'agit d'une politique à courte vue, qui appauvrit le service public de communication et qui habitue les citoyens à consommer passivement des doses de plus en plus fortes de spots publicitaires. Je sais bien, madame le ministre, que ce n'est pas à vous que ces propos s'adressent, mais c'est pourtant le moment de les tenir. Je peux d'autant plus le faire que, dans cet hémicycle, contrairement à nombre de mes collègues, j'ai combattu pied à pied M. Léotard et son projet de privatisation de T.F. I.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial. Très bien !

M. Gérard Delfau. Merci. Quoi qu'il en soit, il faut mener bataille ensemble pour un relèvement progressif et sur plusieurs années de la redevance, aujourd'hui inférieure par son montant à celle des autres pays européens. Cette décision ferait plus pour le relèvement d'Antenne 2 que les mauvaises querelles que l'on cherche à son directeur général, M. Gailard.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, et M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles. Très bien !

M. Gérard Delfau. Cela permettrait, en outre, de donner de l'aisance à Radio France, dont le réel accroissement du budget ne parviendra pas à combler les retards pris ces dernières années. A propos de Radio France, est-il exact que les frais de diffusion payés à T.D.F. soient particulièrement élevés ? Est-il vrai que la radio de service public n'obtiendrait pas les mêmes tarifs que les stations privées ? Cette idée court avec insistance. Il serait bon, pour les deux protagonistes, que ce point soit éclairci.

J'ai constaté, par ailleurs, avec satisfaction, que Radio France était en train de se doter d'un projet d'entreprise et s'engageait dans la voie de la rénovation du service public. Il est bon que cet « ensemble de médias », comme Radio France se dénomme elle-même, se remette en question et que ses personnels soient associés à la définition des nouvelles orientations. J'avais eu l'occasion, à plusieurs reprises, de souhaiter l'ouverture de ce débat et je me réjouis que cela se fasse sans complexe et sans tabous. Les atouts de Radio France sont immenses. Encore faut-il regarder le monde tel qu'il est devenu en une décennie : fort mouvant.

Signe parmi d'autres de cette évolution, le timide dialogue mené, cette année, à l'université d'été de Carcans-Maubuisson, sous votre autorité, madame le ministre, entre Radio France et les radios associatives. Souhaitons qu'il continue et sachons gré au service public de l'avoir instauré.

Les radios associatives, quant à elles, ont accepté une vraie remise en question. Après l'électrochoc de mon amendement sur les 20 p. 100 de recettes publicitaires en 1988, après les colloques du Sénat en 1989 et 1990, après les travaux de la commission que vous avez constituée sur le financement des radios associatives, quelque cinquante radios représentant l'ensemble des sensibilités de la modulation de fréquence,

réunies à Carcans-Maubuisson, ont décidé de créer un « comité de liaison » des radios associatives. Vous voilà enfin, madame le ministre, face à cet « interlocuteur unique » que vous appeliez de vos vœux. En contrepartie, les radios associatives attendent un appui constant dans leur effort de diversification des financements. De ce point de vue, M. le ministre de la culture devrait se pencher sur cette forme culturelle attachée à la défense de la langue française que sont les radios associatives animées, pour l'essentiel, par des bénévoles.

Elles auraient besoin, en outre, d'un soutien plus net dans leur volonté de professionnaliser leur antenne. Radio France peut les y aider, à condition que le cahier des charges soit précis et respecté - il y a d'ailleurs des projets engagés en ce sens. L'I.N.A. devrait aussi s'impliquer fortement, grâce à son appareil de formation, peut-être avec la perspective de constituer, à terme, une banque de programmes. Mais pour cela, il faut que l'immense chantier ouvert avec courage par son nouveau président, M. Georges Fillioud, progresse et que les pouvoirs publics lui donnent les moyens de redresser l'inextricable situation financière dont il a hérité. C'est tout l'équilibre entre les activités commerciales et les missions de service public de cet institut qui est posé.

Je n'ai point parlé des autres services radiophoniques du service public. Leur sort ne m'est pas indifférent. Mais comment traiter, en si peu de temps, d'un tel ensemble de moyens de communication ?

De même, je n'ai point parlé du C.S.A. dont je dirai seulement qu'il accomplit, dans la discrétion, un travail en profondeur pour pacifier et équilibrer la F.M. Les progrès sont visibles pour tout observateur de bonne foi, et même les opérateurs privés renâclent moins à accepter d'obéir à une règle dont ils savent qu'elle est la même pour tous. Il reste, certes, des problèmes, par exemple sur le sort des radios commerciales indépendantes, mais, peu à peu, un cadre est mis en place, qui devrait permettre aux plus vigoureuses d'entre elles de vivre et même de prospérer.

De même, il faudrait entamer une réflexion sur les radios scolaires et universitaires, qui survivent difficilement.

Voilà quelques observations sur les services de radiodiffusion sonore. Elles sont faites au pas de course et laissent un sentiment d'insatisfaction tant la matière est riche et multiforme.

Pour éviter cette impression de survol et faire efficacement notre travail de parlementaire, il faudrait peu de chose au fond, mes chers collègues. Il suffirait que le Gouvernement accepte de regrouper en une seule présentation des crédits éparpillés entre divers fascicules budgétaires et relatifs aux services de radiodiffusion sonore. Cela permettrait une lecture politique du budget qui donnerait lieu à des questions précises de la part des parlementaires.

Bien sûr, il faudrait, au préalable, une coordination interministérielle, par exemple sous l'autorité du service juridique et technique de l'information pour rassembler l'ensemble des informations. Dans le même temps, notre Haute Assemblée pourrait décider d'accroître son information et ses capacités d'investigation, grâce à un rapport spécifique, un fascicule supplémentaire, qui pourrait émaner de l'une ou l'autre de nos commissions. La conjonction de ces deux procédures renforcerait le pouvoir du Parlement sans amoindrir, au contraire, celui du ministre de la communication.

D'aucuns se diront peut-être que je suis loin de la loi de finances pour 1991.

M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles. Mais non !

M. Gérard Delfau. Je ne le pense pas. Durant toute mon intervention, je n'ai cessé de dire implicitement le bien que je pense de l'action que vous menez, madame le ministre. Sur le seul point délicat de ce budget, le taux de la redevance, nous savons bien que nous menons le même combat. Aussi est-ce sans réticence que je voterai, comme mon groupe, le projet de budget que vous nous proposez, avec l'espoir de vous aider à obtenir mieux encore pour 1992. (*Applaudissements sur les travées socialistes.* - *MM. Schumann, président de la commission des affaires culturelles, Cluzel, rapporteur spécial, et Gouteyron, rapporteur pour avis, applaudissent 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. Pour rompre un peu avec la pente naturelle de nos débats, je répondrai d'abord aux questions relatives à la presse écrite.

Vous m'avez interrogée, monsieur Cluzel, sur l'évolution des critères d'attribution du numéro de commission paritaire. Devant la presse, le Premier ministre a souhaité que l'on réfléchisse à un resserrement de ces critères d'attribution, l'objectif étant, vous l'imaginez bien, de mieux soutenir les publications qui relèvent le plus légitimement de ce régime, qui ouvre droit, comme vous l'avez souligné, à un certain nombre d'aides.

Cette proposition a reçu l'accord de M. Puhl, président de la Fédération nationale de la presse nationale. Je peux vous assurer qu'elle fera l'objet d'une concertation étroite avec les professionnels de la presse.

Lorsque nous aurons pu définir, ensemble, l'évolution de ces critères d'attribution, l'efficacité de nos systèmes d'aides en sortira renforcée et le Gouvernement y trouvera un motif supplémentaire à poursuivre ses efforts en faveur de la presse dont les mesures nouvelles pour 1991 portent témoignage.

M. le rapporteur Gouteyron m'a interrogée sur l'allègement des charges téléphoniques pour la presse hebdomadaire régionale. Les impératifs budgétaires n'ont pas permis, jusqu'à présent, de satisfaire cette demande. Je me suis engagée devant l'Assemblée nationale, comme vous avez bien voulu le noter, à mettre en place un groupe de travail dont les réflexions devraient éclairer la préparation du budget pour 1992.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 1989, l'ensemble de la presse écrite bénéficie d'un taux réduit de T.V.A. à 2,10 p. 100. Dans tous les Etats membres de la Communauté économique européenne, la presse profite d'un traitement favorable en la matière et le Gouvernement français, pour sa part, souhaite que, dans la perspective de l'harmonisation fiscale européenne, la presse continue à bénéficier du taux de T.V.A. le plus bas possible. C'était l'un des sens de la déclaration qu'au nom du Gouvernement j'avais été conduite à faire à Blois, en novembre 1989, sur la spécificité de la presse et sur la nécessité d'adapter, notamment, la fiscalité à cette spécificité.

J'en viens au régime instauré par l'article 39 bis. Cet allègement fiscal, créé en 1987 pour une période de cinq ans, est indispensable et le sera encore davantage demain, compte tenu des transformations accélérées que connaissent les entreprises de presse. Le Gouvernement est ouvert - le Premier ministre l'a confirmé devant la presse - à une réflexion sur un mécanisme d'incitation à l'investissement qui permettrait de faire bénéficier d'une aide tous les journaux qui, à un moment ou à un autre, ont besoin de franchir un cap d'adaptation technologique.

Je voudrais aborder maintenant le problème global du budget, concernant, notamment, les sources de financement, qui ont été au cœur de plusieurs interventions.

J'ai noté, avec plaisir, que l'ensemble des intervenants, avec des nuances, certes, reconnaissent objectivement l'augmentation des crédits de la communication. Ainsi, au bout de trois ans, nul ne conteste plus, tout au moins sur la plan quantitatif, l'action du Gouvernement, qui contribue effectivement au renforcement des moyens de la communication.

Les critiques ont porté essentiellement sur la répartition de cet effort financier et sur les sources de financement. A cet égard, il est un point sur lequel je souhaite revenir, car il semble capital pour les perspectives d'avenir de l'audiovisuel public : je veux parler de la redevance. J'ai été très sensible, notamment, à la critique exprimée par MM. Autain et Delfau qui, tout en soutenant globalement le projet de budget du Gouvernement, ont déploré que l'évolution de la redevance ne soit pas à la hauteur de ce qu'ils escomptaient.

Je rappelle que, dans le rapport d'orientation qu'il a présenté au Parlement, le Gouvernement a lui-même pris un engagement à long terme sur l'évolution de la redevance, de manière à la porter, lors d'un exercice que j'espère aussi proche que possible, au niveau des redevances acquittées dans les autres grands pays européens qui ont réussi à maintenir et à développer un secteur public audiovisuel digne de ses missions.

Tout gouvernement, même si l'on peut le regretter, doit arbitrer, dans l'élaboration du budget, entre des objectifs multiples et qui peuvent se trouver, au moins financièrement,

en contradiction. J'ai eu l'occasion d'évoquer tout à l'heure les impératifs de la lutte contre l'inflation ; il est clair que ce sont ceux-là qui l'ont emporté sur l'engagement de fond pris par le Gouvernement quant au futur relèvement de la redevance.

En ce qui concerne les exonérations - M. Gouteyron a dit que leur prise en charge budgétaire constituait, à ses yeux, la seule voie d'avenir pour l'alimentation du budget de l'audiovisuel public - le Gouvernement s'est également engagé sur le principe. Cependant, l'ampleur du problème est telle que, nécessairement, et au contraire de ce qu'il en est pour la redevance, cette évolution passera par de très nombreux paliers et ne pourra donc pas se faire en un ni même en deux exercices.

Si nous nous rejoignons largement sur l'analyse de l'ampleur de l'effort financier et si nous pouvons souhaiter ensemble que les différentes sources de financement de l'audiovisuel public évoluent, il est clair que nous divergeons beaucoup plus sensiblement sur un point : je fais allusion à ce que vous avez qualifié de « critique de méthode » dans la gestion des entreprises de l'audiovisuel public et dans leurs rapports qui en découlent avec l'Etat. Cette critique de méthode, à entendre, notamment, les deux rapporteurs, me semble révéler un désaccord de fond dont, en effet, il est important que nous puissions nous expliquer ici.

Je voudrais, tout d'abord, souligner que, si l'on peut légitimement - notre gouvernement a été le premier à le faire aussi clairement - poser le principe d'une évolution de ces entreprises vers une réelle responsabilité et donc vers une plus grande indépendance dans leurs décisions de gestion, nous ne pensons pas que l'on puisse poser purement et simplement le problème en termes d'autonomie ou de coupure par rapport à l'autorité de tutelle.

Nous estimons pour notre part - plusieurs orateurs, notamment M. Renar, qui a parlé de la mission éducative de l'audiovisuel public, y ont fait allusion - que plusieurs de leurs missions justifient que subsiste un lien entre l'Etat et les entreprises de l'audiovisuel public, lien qui ne saurait s'arrêter au simple vote du budget, mais qui appelle à une concertation, à un suivi et à un dialogue réguliers entre ces entreprises et l'Etat. Le Gouvernement est chargé de la définition des missions de service public et de leur adaptation au gré de l'évolution des besoins du public et du paysage audiovisuel, dont vous avez souligné vous-mêmes combien, depuis quelques années, il est devenu mouvant, voire imprévisible.

Monsieur Cluzel, monsieur Gouteyron, vous avez évoqué une « guérilla stérile », un « cordon ombilical non coupé », une « tutelle tatillonne ». Je ne reconnais pas, dans tous ces termes, la réalité de la vie des entreprises et de leurs rapports actuels avec leur tutelle.

Je ne voudrais pas que, sur ce point essentiel qui engage la modernisation des entreprises, s'instaure plus qu'un malentendu, à savoir un faux procès entre certains éminents parlementaires et le Gouvernement. Il est clair que nous travaillons tous pour que ce qui fut trop longtemps la tradition des pouvoirs publics à l'égard de ces entreprises se transforme radicalement.

Je vous donnerai quelques exemples précis. Vous savez tout comme moi que, désormais, c'est essentiellement au sein des conseils d'administration que s'expriment les rapports entre la tutelle et les entreprises de l'audiovisuel public. Ces conseils d'administration réunissent, non seulement les représentants de l'Etat, unique actionnaire, mais aussi des représentants des assemblées et des personnalités indépendantes mandatées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. On observe donc là une très sérieuse prise de distance entre ce que l'on appelle traditionnellement la « tutelle » et les entreprises.

De même, vous avez évoqué, monsieur Gouteyron, une mesure très concrète, qu'il conviendrait de ne pas minorer en termes de gestion : l'abandon, par le Gouvernement, après - je dois le dire - des demandes répétées des entreprises, de la définition budgétaire des effectifs. Cette mesure n'est pas seulement symbolique ; elle est très concrète sur la voie de la responsabilisation des dirigeants de ces entreprises.

Enfin, vous avez soulevé le problème de la régie publicitaire d'Antenne 2, problème devenu symbolique dans le débat sur l'indépendance de la société. Je rappellerai ici que la présidence d'Antenne 2 a été associée à la désignation de la présidence de la régie et que le statut des régies est très

différent d'une entreprise à l'autre ; j'en veux pour preuve que la situation n'est pas identique à F.R. 3 et à Antenne 2 ou à Radio France.

Par ailleurs, ce qui fait l'essentiel de l'efficacité de la régie, à savoir sa politique tarifaire et l'audience des écrans, est entièrement déterminé par la société elle-même et non par sa régie. Je ne vois donc pas en quoi cette situation juridique pourrait, d'une quelconque manière, porter atteinte à l'indépendance et à la responsabilité des gestionnaires de la société Antenne 2.

Enfin, pour en terminer sur ce point tout à fait fondamental qui concerne l'analyse des rapports objectifs entre la tutelle et les entreprises de l'audiovisuel public, je souhaiterais qu'au faux procès se substitue un examen très concret des relations entre ces sociétés. Je veux pour preuve du respect que notre gouvernement porte aux dirigeants le fait que, au cours de cet exercice 1990, des décisions majeures relatives, en ce qui concerne Antenne 2, à la stratégie des dépenses de programme ou, en ce qui concerne F.R. 3, à la stratégie d'embauche des personnels, ont été prises sans information de la tutelle et encore moins, bien entendu, sans que son accord fût demandé.

Par conséquent, je ne sache pas que le procès qui est fait sur ce point trouve des prises objectives dans la réalité. Il est vrai que, épisodiquement, la presse se fait l'écho d'une guérilla, de tentatives de déstabilisation, de propos non officiels qui seraient tenus par la tutelle sur les entreprises. Le fait que la presse s'en fasse l'écho ne transforme pas pour autant ces affirmations en réalités ! Pour tous ceux qui croient à la nécessité de clarifier ces rapports sans que, pour autant, l'Etat et le Gouvernement renoncent à leurs responsabilités dans le développement de ces entreprises, il est nécessaire de ne pas alimenter ce type d'affirmations.

J'en viens à un sujet très important et qui, lui aussi, est souvent évoqué un peu trop tardivement dans nos débats : l'action radiophonique. Je voudrais répondre, en particulier, à M. Delfau, qui a terminé son intervention en posant un problème de méthode, là aussi, afin que les parlementaires soient mieux éclairés sur la réalité des actions radiophoniques.

La dispersion actuelle des crédits résulte de la diversité des interventions publiques dans le domaine de la radio. Les financements s'adressent à des organismes et à des modes d'action aussi divers que Radio France internationale et Radio France, qui relèvent essentiellement, respectivement, du budget de l'Etat et de la redevance, ou que les radios associatives, dont la relation avec l'Etat, via la commission d'aide, ne sont pas du tout de la même nature que celle des entreprises publiques radiophoniques ; cette diversité ne permet guère d'élaborer, au sens strict, un document budgétaire unifié concernant les actions de l'Etat.

En revanche, monsieur le sénateur, nous ferons notre possible pour améliorer l'information du Parlement en élaborant une présentation d'ensemble des données relatives aux aides publiques pour la radio, afin d'en faciliter l'analyse et de nourrir le débat que nous devons bien normalement avoir sur ce sujet.

Vous avez évoqué, monsieur le sénateur, la nécessaire diversification des ressources pour les radios associatives. J'ai eu l'occasion, comme vous avez bien voulu le rappeler, d'annoncer, cet été, aux radios associatives réunies à l'université d'été de Carcans-Maubuisson que la commission du fonds de soutien radiophonique a pu disposer, cette année, d'un volant d'aides en augmentation très sensible. Le produit de la taxe parafiscale progresse tant par les versements des assujettis que par la collecte des services fiscaux, qui s'améliore sensiblement.

Cette année, la situation est meilleure encore puisque, de janvier à décembre 1990, 60 millions de francs ont alimenté le compte du fonds de soutien aux radios associatives.

Nous progressons donc sur cette action, dont je conviens volontiers avec vous qu'à côté des grandes actions des institutions radiophoniques majeures elle est un élément vital de la diversité de l'animation socioculturelle dans notre pays.

Le groupe de travail sur le financement des radios associatives, qui s'est réuni au printemps dernier - c'était d'ailleurs l'une de vos suggestions, monsieur Delfau - a souhaité, lui aussi, une diversification des ressources des radios associatives. C'est un souhait que je partage. Il serait sain que ces radios n'aient pas à dépendre à 100 p. 100 d'une subvention de fonctionnement attribuée par l'Etat.

Il existe deux manières de diversifier ces sources de financement.

La première voie consiste, pour les radios, à développer leurs ressources propres à travers des financements dans le milieu local associatif, auquel elles sont très liées, notamment auprès des collectivités locales.

La seconde voie vise à utiliser toutes les formes de partenariat possible avec les divers services de l'Etat. J'ai évoqué, à Carcans-Maubuisson, la possibilité, pour les radios, de signer des conventions de partenariat avec les différents ministères qui ont des services locaux et qui pourraient trouver un appui fort utile, pour leurs relations publiques avec les usagers, dans des collaborations organisées et naturellement financées, avec ces radios locales.

Ma préoccupation présente, pour que ces partenariats puissent se nouer, voire se développer, est d'améliorer la connaissance réciproque entre ces différents partenaires. C'est l'objectif de l'élaboration de deux vade-mecum actuellement en cours de rédaction dans mes services. Le premier, destiné aux radios, fournira à ces dernières toutes les informations utiles sur les possibilités offertes par les administrations. Le second s'adressera aux administrations, pour les aider à mieux connaître les radios associatives et à les sensibiliser à ce formidable relais d'informations qu'elles peuvent représenter.

Enfin, pour que les radios associatives se connaissent mieux entre elles, mes services travaillent également à la création d'un kiosque télématique interactif.

J'ai évoqué tout à l'heure, à propos du projet de budget, le problème de la redevance. Il est clair que tout ministre de la communication ne peut que souhaiter être appuyé par les propos qui ont été les vôtres ce soir, monsieur le sénateur, pour que, le plus rapidement possible, les décisions budgétaires traduisent les options qui ont été prises, en ce qui concerne tant la redevance que les exonérations.

Vous vous êtes interrogé, monsieur le sénateur, sur les frais de diffusion payés à T.D.F. par Radio France. Ces frais représentent 22 p. 100 du budget de la société et non 30 p. 100, comme vous semblez l'indiquer.

Par ailleurs, Radio France, société du service public, entretient plusieurs réseaux généralistes ou thématiques sur l'ensemble du territoire français, ce qui est pleinement sa mission, mais qui, bien évidemment, constitue des charges de diffusion particulièrement lourdes, sans aucune commune mesure avec les frais assumés par d'autres entreprises radiophoniques.

Les tarifs pratiqués par T.D.F. obéissent entièrement aux règles de l'égalité de traitement, tant pour les radios de service public que pour les radios privées.

Enfin, monsieur Delfau, vous avez indiqué la possible contribution de l'Institut national de l'audiovisuel à la formation en faveur des radios, notamment des radios associatives. Il y a là un vrai besoin, tant pour les personnels permanents que pour les bénévoles de ces radios. La réponse doit-elle être uniquement parisienne ? Peut-elle se traduire par des formules plus décentralisées ? Il faut examiner les attentes réelles des radios en cette matière.

En tout état de cause, cette activité pourrait être l'un des champs futurs de développement du service de formation de l'Institut national de l'audiovisuel, au carrefour de ses missions strictes de service public et de ses missions d'assistance à un certain nombre d'entreprises associatives. Il conviendrait alors que les ressources publiques puissent être augmentées en ce sens, les radios associatives n'ayant généralement pas les moyens de faire face seules aux frais à engager pour des actions de formation.

Vous avez raison, monsieur le sénateur, d'évoquer le rééquilibrage des missions de l'I.N.A. Depuis la politique de privatisation, une dérive des ressources de l'I.N.A. a en effet été constatée ; comme plusieurs d'entre vous l'ont indiqué ce soir, mesdames, messieurs les sénateurs, il est clair que cette entreprise publique de l'audiovisuel devra faire l'objet, au cours des prochains exercices, d'un réexamen et d'une redéfinition de ses missions et moyens, et ce de façon plus attentive que ce ne fut le cas lors des précédents exercices. J'ai dit moi-même, tout à l'heure, que l'élaboration du contrat d'objectifs - il y en aura effectivement un entre l'Etat et l'I.N.A., monsieur Autain - et l'examen du projet de loi sur le dépôt légal devaient amener des réponses nouvelles sur l'avenir de l'I.N.A.

Ayant ainsi traité des secteurs trop souvent oubliés du dossier de la communication que sont la presse écrite et la radio, je m'efforcerai maintenant de répondre plus brièvement à certaines des interrogations ponctuelles qui ont été les vôtres, mesdames, messieurs les sénateurs.

Tout d'abord, dans le prolongement de ce que j'ai été amenée à dire à MM. les rapporteurs sur les relations entre la tutelle et les entreprises publiques, je voudrais rassurer M. Jung sur ce qu'il a appelé un peu hâtivement le « centralisme » de mes services en évoquant notamment les problèmes de F.R.3 et la question qui s'est posée tout récemment, s'agissant de la diffusion des émissions en dialecte.

Monsieur le sénateur, je tiens à redire ici très clairement que le temps est bien passé où F.R.3 était un service du Gouvernement ! La décision concernant les émissions dialectales a été - vous le savez, j'en suis sûre - une décision prise rigoureusement au sein de la société et sur laquelle la direction de la société est fort heureusement revenue. Alertée moi-même par plusieurs parlementaires de votre région, j'avais exprimé le souhait du Gouvernement de voir la société revenir sur cet aspect-là de son activité, qui s'inscrit pleinement dans son ancrage régional.

Vous vous êtes également préoccupé, monsieur le sénateur, du sort de certaines radios associatives. Je dois - vous me le pardonnerez, là encore - avouer mon incompétence, puisque, désormais, c'est à l'instance de régulation, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, d'examiner l'ensemble des demandes d'autorisation et d'établir les plans de fréquences. Je suis sûre que vos propos concernant l'importance de certaines radios associatives dans l'animation de certains territoires et certains milieux - vous avez notamment fait référence, à cet égard, à certaines classes d'âge - sera lu et qu'il en sera tiré profit dans les travaux du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

M. Hamel, notamment, s'est interrogé sur le développement international de l'audiovisuel public, s'agissant en particulier de R.F.I.

Le contrat d'objectifs, signé à la fin de l'année 1989 entre l'Etat et la société, est désormais la charte du développement de R.F.I.

Le projet de budget qui vous est présenté aujourd'hui, mesdames, messieurs les sénateurs, est la traduction, pour 1991, des engagements de l'Etat dans la réalisation de ce plan de développement.

La publicité correspond aux capacités d'audience de R.F.I., compte tenu de la segmentation très grande de ses marchés. Elle est, en outre, limitée à la seule publicité collective, de manière à garantir l'indépendance de Radio-France internationale. Sur ce plan, je ne crois pas que le Gouvernement ait à modifier les options de fond qui ont été les siennes jusqu'à présent.

Le contrat d'objectifs s'exécute de manière satisfaisante, et même au-delà, grâce aux nouveaux développements à l'Est.

Le budget de Radio-France internationale est en augmentation de plus de 33 millions de francs pour 1991. Un certain nombre de crédits supplémentaires sont affectés, à travers la mission de coordination des actions à l'Est, aux initiatives fort judicieuses prises par Radio-France internationale en ce qui concerne les pays de l'Est.

Toujours sur le plan de notre action internationale, j'aimerais maintenant, mesdames, messieurs les sénateurs, s'agissant de la S.E.P.T., vous donner quelques éléments relatifs au calendrier qui, j'en suis sûre, répondront à votre souci.

C'est dès le 10 décembre 1990 - je l'ai indiqué tout à l'heure - que sera installé à Baden, le pôle allemand, symétrique du pôle français. La société commune franco-allemande sera mise en place ensuite.

Dès janvier 1991, les personnels de la société de Strasbourg seront embauchés, soit par recrutement, soit par transfert des pôles nationaux. Entre juin et août 1991, la diffusion par la régie de Strasbourg sera expérimentée techniquement. Enfin, à l'automne 1991, le programme des émissions conçues et agencées au sein de la société franco-allemande pourra être lancé.

La diminution des crédits de la S.E.P.T. pour 1991 correspond, de fait, non pas à une réduction des missions et des ambitions de cette société, mais bien à cette nouvelle alliance avec nos partenaires allemands, dont le financement, dès 1991, viendra abonder les actions de la nouvelle chaîne européenne.

Les charges nouvelles que constitue la montée d'Antenne 2 sur TDF 1 et TDF 2 - je le répète, puisqu'il y a eu, semble-t-il, un doute sur ce point - et les frais qui en découlent, qu'il s'agisse de frais techniques, de frais généraux de réagencement des programmes ou de frais d'acquisition de droits pour la diffusion satellitaire, ne seront pas inscrites au budget d'Antenne 2, comme c'est le cas dans l'actuel projet. Ce sont les différents ministères concernés par ce nouveau développement qui apporteront les financements correspondants au budget d'Antenne 2.

Vous avez exprimé, comme vous l'aviez fait lors de mon audition par la commission des affaires culturelles, une légitime inquiétude sur l'avenir de notre système satellitaire. Tout récemment ont été largement portées à la connaissance du public les réponses du Gouvernement à la situation nouvelle créée par la récente panne constatée sur TDF 2. Je confirme donc devant la Haute Assemblée que cette panne a amené le Gouvernement à accélérer le processus tendant à la recherche d'un nouveau système de sécurisation ainsi que les travaux portant sur les futures générations de satellites.

Sur ce dernier point, le Gouvernement s'engage résolument dans la voie d'une solution européenne. C'est dans le cadre de l'organisme Eutelsat que devra être mise en place la future génération de satellites destinée à prendre le relais de l'actuel système.

S'agissant de la sécurisation, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a arrêté l'ensemble des programmes devant être diffusés par TDF 1 et TDF 2.

Il a sollicité l'avis du Gouvernement sur la définition, en accord avec les opérateurs, d'un système d'attribution des canaux afin que les opérateurs embarqués sur TDF 1 et TDF 2 connaissent à l'avance le sort qui leur serait réservé si d'éventuels incidents techniques se reproduisaient ou si l'un des huit canaux disponibles était défaillant.

J'ai été amenée, en effet, au nom du Gouvernement, à donner un avis tout à fait favorable sur cette proposition du Conseil supérieur de l'audiovisuel. En effet, je le rappelle, les opérateurs prennent des engagements lourds, tant sur le plan industriel que sur le plan moral, à l'égard de leur clients et de leur public. J'estime donc que seule cette méthode est susceptible de leur permettre de mesurer sérieusement à l'avance les risques encourus. L'accord sur la méthode étant acquis, il appartient entièrement et uniquement au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'établir maintenant l'ordre des priorités.

Grâce à ce système, le Gouvernement estime que la télédiffusion directe, c'est-à-dire TDF 1 et TDF 2, est actuellement viable et tout à fait capable de contribuer non seulement au développement des nouvelles normes et à l'élaboration de la haute définition européenne mais aussi à la diversification de l'offre de programmes, tant en France qu'en Europe.

M. Emmanuel Hamel. Je vous remercie, madame le ministre, des longues réponses que vous avez apportées aux questions que j'ai posées au nom de Mme Brisepierre.

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Permettez-moi d'ajouter, monsieur le sénateur, que Mme Brisepierre m'avait alertée sur l'ensemble de ces problèmes lors de mon audition devant la commission. Je souhaitais ce soir apporter des réponses aux questions qu'elle m'avait posées.

La dernière série de questions très riches qui ont été posées ce soir concerne la spécificité de l'audiovisuel public, notamment son rôle éducatif, sur lequel M. Renar a particulièrement insisté.

Il est vrai que ce thème n'a pas été évoqué dans la présentation du projet de budget. Il aurait pu l'être puisque, budgétairement, cette préoccupation éducative est, d'ores et déjà, inscrite dans les engagements financiers de l'Etat à travers l'existence de ce que l'on a appelé le « troisième guichet » du compte de soutien d'aide à la production de programmes audiovisuels. Ainsi que vous avez pu le constater, le Gouvernement poursuit l'action engagée en la matière, en permettant aux entreprises de l'audiovisuel public de percevoir une aide budgétaire, via le compte de soutien à la production des programmes pour la jeunesse.

Parmi les critiques qui ont été formulées en cette enceinte depuis bien des années à l'égard des missions de service public, revenait le thème de l'insuffisance non pas quantitative mais qualitative des programmes destinés à la jeunesse. Ces critiques portaient tant sur l'agressivité de certains de ces programmes, leurs contenus délibérément violents que sur leur vacuité, leur médiocrité artistique, leur absence d'ambi-

tion « éducative », au bon sens du terme. Je parle non pas, en effet, de programmes éducatifs *stricto sensu*, mais des possibilités d'éveil des esprits, des curiosités, des sensibilités du jeune public qui fait une consommation quasi irrésistible des programmes télévisés.

La première réponse du Gouvernement à cette préoccupation éducative a été le maintien de l'aide budgétaire spécifique à la production de programmes pour la jeunesse.

Ce problème n'est pas spécialement traité dans le budget de la communication. Il l'est, et il doit l'être de plus en plus, dans le budget des entreprises de l'audiovisuel public.

Il faut rendre tout particulièrement hommage non seulement aux chaînes grand public que sont Antenne 2 et F.R. 3 mais aussi à la chaîne culturelle, la S.E.P.T., qui débute. En effet, ces trois chaînes, avec leurs moyens et leur audience ont investi, dès 1989, et très sensiblement en 1990, dans les programmes pour la jeunesse. Mais, en ce domaine, des lacunes demeurent dans notre paysage audiovisuel.

Vous avez notamment évoqué l'insuffisance des programmes scientifiques. L'action menée dans ce domaine par l'agence Jules Verne constitue un premier pas, soutenu par le Gouvernement puisque cette agence est dotée, tant par le ministère de la recherche que par celui de la communication, de fonds importants - 6 millions de francs - pour apporter à la fois son label et son soutien effectif à la production d'émissions scientifiques. Beaucoup de chemin reste, en effet, à parcourir dans ce domaine surtout si l'on regarde ce qui se fait au-delà de nos frontières.

Les propos des parlementaires à ce sujet constituent un encouragement et ont une influence certaine auprès de l'ensemble des diffuseurs.

Les entreprises, notamment publiques, doivent, en ce domaine, poursuivre leurs efforts et faire preuve d'une très grande persévérance et d'une très grande ambition.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les réponses que je puis à ce jour vous apporter. Mes collaborateurs et moi-même sommes, bien évidemment, à votre disposition pour vous communiquer, dans les jours et les mois à venir, les informations que vous souhaitez afin de renforcer le dialogue entre le Gouvernement et le Parlement sur l'enjeu spécifique et essentiel que constitue le développement de la liberté de communication au service des grandes missions d'intérêt général. (*Applaudissements.*)

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial. Je demande la parole.

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

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial. Je vous remercie, madame le ministre, des propos que vous avez tenus et des premières réponses que vous avez apportées à nos questions puisque vous avez, tout à l'heure, indiqué que vous étiez toute prête au dialogue. Vous l'avez d'ailleurs montré depuis votre entrée au Gouvernement.

Tout comme vous, j'estime que ce dialogue aurait intérêt à se nouer entre nous sur un problème important qui fera l'objet de portera ma brève intervention. Il s'agit des méthodes relatives à l'exercice de la tutelle. Il est vrai, vous l'avez indiqué, qu'un lien doit exister - nous sommes parfaitement d'accord avec vous - entre l'Etat et les sociétés du service public. Il faut un dialogue et un contrôle afin de permettre au Gouvernement de remplir son rôle. Mais quel doit être celui-ci ?

S'agissant de la réalité de la vie des entreprises, nous portons un jugement différent. Je ne vous tente pas un procès, madame le ministre. Je ne tiens pas compte, des rumeurs, d'autant plus qu'étant provincial quatre jours sur sept elles ne parviennent pas jusqu'à moi. Je ne considère que les faits ainsi que les examens, les analyses et les contrôles auxquels je procède du 1^{er} janvier au 31 décembre, notamment à la demande de M. le président de la commission des finances et de M. le rapporteur général. Il s'agit donc non pas d'une querelle politique mais d'une question de bon sens.

La bonne gestion en situation concurrentielle est très difficile. Elle est totalement différente de celle qui se pratique en situation de monopole ou de semi-monopole. Une entreprise publique en milieu concurrentiel doit être indépendante et responsable pour être efficace.

C'est au sein du conseil d'administration, avez-vous dit, que s'expriment les rapports entre la tutelle et les différents représentants. Je suis bien d'accord avec vous. Mais le terme

même de conseil d'administration - ce n'est pas spécifique au secteur public de l'audiovisuel - est ambigu car il recouvre ici une réalité qui n'est pas la même que celle des entreprises du secteur commercial. Compte tenu de la composition, des pouvoirs réels des représentants de l'actionnaire unique, l'Etat, il existe, au sein du conseil d'administration, une ambiguïté que je souhaiterais, pour ma part, voir levée.

Vous avez souhaité que nous allions au fond du problème. Cela me paraît impossible à cette heure. La difficulté provient de la manière dont sont régis les rapports du conseil supérieur de l'audiovisuel avec le Gouvernement, d'un côté, avec les sociétés de l'audiovisuel, de l'autre. C'est une mauvaise solution qui a été retenue. J'étais, pour ma part, partisan que, pour des raisons de clarté, de simplification, d'efficacité, d'honnêteté, de transparence, les présidents soient désignés par l'actionnaire unique : l'Etat tout simplement. C'est ainsi que cela se passe dans d'autres démocraties, sans aucun problème.

Ne m'en veuillez pas de remuer le fer dans la plaie, mais la présidence commune n'a rien arrangé. Au contraire, elle a accru les difficultés pour des raisons que j'ai déjà expliquées et sur lesquelles, par conséquent, je ne reviendrai pas.

Je vous avoue que j'avais conçu un immense espoir à la lecture d'une décision prise, lors du conseil des ministres du 26 avril 1989, de « substituer une logique de gestion d'entreprise à une logique de gestion administrative ». J'ai peur que nous ne mettions sous ces mots des réalités différentes. J'en appelle à cette logique de gestion d'entreprise et la majorité du Sénat ne souhaite pas autre chose.

L'examen concret de ce problème, dites-vous, est souhaitable ; j'en suis bien d'accord. Je souhaite que le Gouvernement agisse à l'égard de cette société du secteur public de l'audiovisuel comme il le fait pour d'autres entreprises du secteur public dont les présidents-directeurs généraux sont nommés par l'Etat, qui remplit son rôle d'actionnaire soit en nommant les présidents, soit en les révoquant s'il l'estime utile pour des raisons professionnelles, en dehors de toute autre, et en mettant sous condition, parce qu'il est l'Etat, les moyens financiers nécessaires au développement de l'entreprise.

Madame le ministre, je n'ai pas voulu dire autre chose, mais j'ai tenu, à la suite de votre exposé, à ne pas laisser sans réponse la question que, très aimablement, vous nous avez posée.

M. Gérard Delfau. Je demande la parole, pour répondre à Mme le ministre.

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

M. Gérard Delfau. Madame le ministre, au nom du groupe socialiste, je voudrais vous remercier pour la précision de vos réponses et, au-delà, pour l'esprit dans lequel vous abordez, budget après budget, la discussion parlementaire. Vous manifestez le souci de ne rien laisser dans l'ombre, le souci que chacune des questions posées soit prise en compte, et nous sommes très sensibles à cette marque d'intérêt.

J'ai beaucoup apprécié que vous acceptiez que soient regroupées par vos soins, sous votre autorité, toutes les informations concernant le média radio. Je savais bien que plusieurs budgets étaient concernés et qu'il n'était pas question de les confondre. Mais nous avons besoin d'une vue d'ensemble sur un média dont l'importance, dans la vie quotidienne, je le disais tout à l'heure, est très grande même si elle est moins spectaculaire que celle de la télévision.

Permettez-moi de m'adresser aux rapporteurs et, tout particulièrement, au président de la commission des affaires culturelles, en souhaitant que le Sénat trouve les moyens de donner à ce débat toute l'intensité, toute la précision nécessaires, et de répondre ainsi à l'effort que fera le Gouvernement.

Je voudrais par ailleurs, vous remercier, madame le ministre, pour les engagements que vous avez pris concernant les radios associatives. D'abord, je veux me féliciter que l'effort, que nous avons fait en commun pour la perception des sommes destinées au fonds de soutien, ait abouti.

Le chiffre que vous avez donné tout à l'heure m'a impressionné. Au-delà des sommes, c'est un signal qui est adressé aux radios associatives leur montrant que, désormais, les pouvoirs publics prennent complètement en charge leur devenir.

Je souhaite que la recherche de financements croisés, à laquelle vous apportez votre appui, aboutisse dans l'année 1991. Nous pourrions nous fixer cela comme objectif, ainsi que la réalisation de ce *vade-mecum* dont vous parlez, qui serait très utile pour la sensibilisation et l'encadrement des bénévoles.

Enfin, je me réjouis que vous ayez accordé le même écho favorable à la suggestion que j'ai faite concernant le rôle de l'I.N.A. dans la formation des personnels, souvent bénévoles, de ces radios associatives. Vous avez ajouté l'idée que ce pourrait être une façon de retrouver une mission ancienne. Vous l'avez assortie d'une considération qui ne peut que nous combler ou plutôt qui ne peut que combler les radios associatives, dont, avec M. Jung, je me suis fait le porte-parole, à savoir que les pouvoirs publics devraient, dans ce cas, contribuer au financement.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis. Madame le ministre, je ne voudrais pas laisser clore le débat sans réagir aux propos que vous avez tenus tout à l'heure et sur lesquels mon collègue M. Cluzel est, lui aussi, revenu.

Vous avez bien senti que le point dur de notre critique - et nous ne nous étions pas concertés - concernait précisément les rapports entre l'exécutif et les sociétés de diffusion. Dans votre réponse, vous nous avez dit : « Vous avez parlé de tutelle tatillonne, tout cela ne correspond pas à la réalité des rapports entre les sociétés et le ministre chargé d'exercer la tutelle. »

Nous voulons bien vous croire, madame le ministre. Mais je vous conseillerai de ne pas vous contenter de cette affirmation. Si vous agissiez ainsi, vous nous laisseriez penser qu'il n'y a rien à faire dans cette direction et que les relations entre le contrôle d'Etat et les sociétés de diffusion en sont arrivées à un état satisfaisant. Nous ne le pensons pas. Nous admettons qu'il n'y a ni arrière-pensée ni mauvaises intentions, mais nous croyons que des habitudes ont été prises et qu'elles n'ont pas complètement disparu.

On sait très bien ce qu'est l'administration en France : elle a ses qualités, mais elle a aussi ses défauts. Nous souhaitons que, s'agissant de sociétés pour lesquelles, vous l'avez dit, la logique d'entreprise doit prévaloir, le comportement de cette administration se modifie.

Voilà, madame le ministre, ce que je voulais vous dire. Nous y regarderons encore de plus près l'année prochaine et mon collègue comme moi-même chercherons à savoir sur quelles bases doivent s'établir ces rapports.

Je suis persuadé que vous aurez la volonté d'améliorer la situation afin que la critique que nous vous avons adressée cette année ne soit pas fondée l'année prochaine.

M. le président. Nous allons maintenant examiner les lignes 48 et 49 de l'état E annexé à l'article 61, puis l'article 65 ainsi qu'un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 85.

Ligne 48 de l'état E

M. le président. J'appelle la ligne 48 de l'état E concernant la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision.

É T A T E

(Article 61 du projet de loi)

TABLEAU DES TAXES PARAFISCALES DONT LA PERCEPTION EST AUTORISÉE EN 1991
(Taxes soumises à la loi n° 53-633 du 25 juillet 1953 et au décret n° 80-854 du 30 octobre 1980)

B. - TAXES PERÇUES DANS UN INTÉRÊT SOCIAL

PROMOTION CULTURELLE ET LOISIRS

LIGNES		NATURE DE LA TAXE	ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES ou objet	TAUX ET ASSIETTE	TEXTES LÉGISLATIFS	PRODUIT pour l'année 1990 ou la campagne 1989-1990 (En francs)	ÉVALUATION pour l'année 1981 ou la campagne 1980-1981 (En francs)
Nomen- clature 1990	Nomen- clature 1981						
49	48	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.	Redevance perçue annuellement : - 364 F pour les appareils récepteurs « noir et blanc » ; - 566 F pour les appareils récepteurs « couleur ». Ces taux sont affectés de coefficients pour la détermination des redevances annuelles dues pour les appareils ins- taillés dans les débits de boissons ou dans les salles d'audition ou de spec- tacle dont l'entrée est payante.	Décret n° 89-986 du 22 décembre 1989.	7 933 500 000	8 232 700 000

Par amendement n° II-36, M. Cluzel, au nom de la commission des finances, propose de supprimer la ligne 48 de l'état E.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial. Monsieur le président, si vous le permettez, je présenterai en même temps l'amendement n° II-37, qui est lié à celui que vous venez d'appeler.

La commission des finances propose la suppression de la ligne 48 de l'état E, qui permet la perception de la redevance, et de l'article 65, qui en organise la répartition. Cette proposition « négative » ne doit pas être interprétée comme le signe d'une volonté de priver les organismes de l'audiovisuel public de cette partie de leurs ressources : c'est simplement pour nous le seul moyen de marquer l'opposition que nous venons de définir.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° II-36, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, la ligne 48 de l'état E est supprimée.

Ligne 49 de l'état E

M. le président. J'appelle la ligne 49 de l'état E concernant la taxe sur la publicité radiodiffusée et télévisée.

É T A T E

(Article 61 du projet de loi)

TABLEAU DES TAXES PARAFISCALES DONT LA PERCEPTION EST AUTORISÉE EN 1991

(Taxes soumises à la loi n° 53-633 du 25 juillet 1953 et au décret n° 80-854 du 30 octobre 1980)

B. - TAXES PERÇUES DANS UN INTÉRÊT SOCIAL

PROMOTION CULTURELLE ET LOISIRS

LIGNES		NATURE DE LA TAXE	ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES ou objet	TAUX ET ASSIETTE	TEXTES LÉGISLATIFS	PRODUIT pour l'année 1990 ou la campagne 1989-1990 (En francs)	ÉVALUATION pour l'année 1991 ou la campagne 1990-1991 (En francs)
Nomen- clature 1990	Nomen- clature 1991						
50	49	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 modifié par le décret n° 90-627 du 11 juillet 1990. Arrêté du 9 octobre 1987.	54 000 000	55 500 000
CULTURE ET COMMUNICATION							

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix la ligne 49 de l'état E.

(La ligne 49 de l'état E est adoptée.)

M. le président. Le vote sur l'ensemble de l'article 61 est réservé.

Article 65

M. le président. « Art. 65. - Est approuvée, pour l'exercice 1991, la répartition suivante du produit estimé, hors taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe dénommée « redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision », affectée aux organismes du secteur public de la communication audiovisuelle :

	(En millions de francs)
« Institut national de l'audiovisuel	152,5
« Antenne 2	1 751,0
« France Régions 3	2 769,6
« Société nationale de radiodiffusion et de télévision d'outre-mer	771,6
« Radio France	2 015,2
« Radio France internationale	39,3
« Société européenne de programmes de télévision	284,5
« Total	7 783,7

« Est approuvé, pour l'exercice 1991, 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 2 085,1 millions de francs hors taxes, selon la répartition suivante :

	(En millions de francs)
« Antenne 2	1 446,7
« France Régions 3	496,9
« Société nationale de radiodiffusion et de télévision d'outre-mer	69,0
« Radio France	69,0
« Radio France internationale	3,5

« Est approuvé pour l'exercice 1991 le produit attendu des recettes de parrainage des sociétés du secteur public de l'audiovisuel pour un montant total de 60 millions de francs hors taxes. »

Par amendement n° II-37, M. Cluzel, au nom de la commission des finances, propose de supprimer cet article.

Cet amendement a déjà été défendu par M. le rapporteur spécial.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° II-37 repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 65 est supprimé.

Article additionnel après l'article 85

M. le président. Par amendement n° II-113, M. Delfau propose d'insérer, après l'article 85, un article additionnel ainsi rédigé :

« Au premier alinéa de l'article 80 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les mots : " messages de toute nature " sont remplacés par les mots : " messages diffusés à l'antenne et présentant le caractère de publicité de marque ou de parrainage ". »

La parole est à M. Delfau.

M. Gérard Delfau. La rédaction actuelle de l'article 80 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée limite le bénéfice de l'aide du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale aux services de radiodiffusion par voie hertzienne, titulaires d'une autorisation dont les ressources commerciales provenant de messages de toute nature diffusés à l'antenne sont inférieures à 20 p. 100 de leur chiffre d'affaires total.

Il permet aux radios associatives de diversifier leurs ressources en les autorisant à diffuser à l'antenne des messages publicitaires dans la limite de 20 p. 100 de leur chiffre d'affaires total tout en continuant à bénéficier des subventions du fonds d'aide à l'expression radiophonique locale.

Or la définition large de la nature des ressources commerciales conduit à englober d'autres ressources liées à la diffusion des messages sur l'antenne qui ne sont pas pour autant des messages publicitaires : vente de temps d'antenne à des associations sans but lucratif ou à des collectivités locales, petites annonces, dédicace de disques, etc.

Ces opérations représentent une part très significative du chiffre d'affaires des radios associatives et participent à la diversification de leurs ressources, souhaitée par les pouvoirs publics.

La modification proposée du premier paragraphe de l'article 80 vise à préciser la nature des ressources commerciales qui entrent en ligne de compte pour la détermination du seuil de 20 p. 100. Cette modification tend d'ailleurs à revenir à ce que fut la formule initiale votée par notre Haute Assemblée.

Les radios associatives pourront ainsi atteindre un double objectif : maintenir leur spécificité de radios sans ou à faible proportion de publicité, mais aussi développer la part des

M. le président. Je ne demande pas, pour l'instant, l'avis de la commission, car M. le rapporteur spécial m'a d'ores et déjà fait savoir qu'il souhaitait entendre le Gouvernement.

Quel est, dans ces conditions, l'avis du Gouvernement ?

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Monsieur Delfau, vous le savez, cet amendement rejoint, sur le fond, les préoccupations du Gouvernement.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 80 permettrait aux radios, associatives de diversifier leurs ressources dans une plus grande clarté.

C'est déjà sur votre initiative, monsieur le sénateur, que le Parlement leur avait permis, l'an dernier, de collecter, en messages publicitaires, jusqu'à 20 p. 100 de leur chiffre d'affaires et, parallèlement, de diversifier leurs ressources en accueillant des messages destinés à soutenir des actions collectives ou d'intérêt général.

La modification que vous proposez permettrait en effet de mieux faire le partage entre les ressources provenant de la publicité de marque ou du parrainage et les ressources tirées de messages d'intérêt général. Il permettrait donc à la commission du fonds de soutien à l'expression radiophonique de répartir les aides aux radios de façon plus transparente. En cela, je ne peux qu'approuver votre amendement.

Malheureusement, sur la forme, le Gouvernement ne peut aujourd'hui l'accepter. Il apparaît que le rattachement d'une telle disposition à une loi de finances ne serait pas recevable. En effet, l'objet de l'amendement n'entre pas dans les catégories définies par l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Le régime particulier des lois de finances explique que cet amendement ne puisse être rattaché à ce texte.

En revanche, il trouverait sa place dans un autre texte qui n'aurait pas le caractère de loi de finances et ne serait pas enserré dans les mêmes contraintes.

La voie reste donc ouverte, mais le Gouvernement émet, aujourd'hui, un avis défavorable sur l'amendement n° II-113.

M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles. Je demande la parole.

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

M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles. Madame le ministre, je vous avoue que je suis quelque peu déçu par l'accueil que vous avez réservé à cet amendement.

Vous l'avez approuvé sur le fond - l'argumentation que vous avez développée en réponse aux intervenants nous l'avait d'ailleurs laissé pressentir - et j'ai le devoir de dire que la commission des affaires culturelles ne peut qu'approuver elle aussi et appuyer l'amendement de M. Delfau.

En effet, en 1988, nous avons déjà, sur l'initiative de M. Delfau, approuvé un amendement du même ordre. Malheureusement, l'Assemblée nationale l'avait modifié et les radios associatives n'avaient pu bénéficier que faiblement des dispositions que nous avons adoptées.

J'en viens maintenant à l'argumentation réglementaire que vous avez articulée, en parfaite juriste. Certes, elle nous est opposable, je le reconnais ; il est incontestable que, dès l'instant où vous vous y opposez - mais uniquement parce que vous vous y opposez - cet amendement peut apparaître comme un « cavalier budgétaire ».

Mais cette argumentation ne vous est pas opposable à vous-même et, si vous vouliez bien introduire la disposition de votre propre initiative dans la loi, vous pourriez vous mettre non seulement d'accord avec nous, mais aussi avec vous-même.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. le président. Il faudrait aussi que Mme le ministre délégué se mette d'accord avec moi...

M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles. C'est vrai !

M. le président. ... parce que, pour l'instant, si elle a évoqué le fait que l'amendement présenté par M. Delfau lui apparaissait contraire aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, elle n'a pas invoqué l'article 45, alinéa 4, de notre règlement, dont je rappelle les termes :

« 4. - Il est procédé selon les mêmes règles lorsque le Gouvernement ou tout sénateur soulève, à l'encontre d'un amendement ou d'un article additionnel, une exception d'irrecevabilité fondée sur une des dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. »

Pour l'instant, je n'ai pas entendu le Gouvernement prononcer la formule sacramentelle prévue par cet article.

Dans ces conditions, monsieur le rapporteur spécial, quel est l'avis de la commission ?

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial. J'aimerais, monsieur le président, que Mme le ministre accepte de répondre à votre question, car il faut que les choses soient bien claires.

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, si je n'ai pas prononcé la « formule sacramentelle », c'est qu'il ne me semblait pas inutile que nous puissions avoir un échange de vues sur cette question.

M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles. Je vous en remercie !

Mme Catherine Tasca, ministre délégué. Cet échange ayant eu lieu, je peux maintenant invoquer l'irrecevabilité : je demande donc l'application de l'article 45, alinéa 4, du règlement du Sénat.

M. le président. Monsieur le rapporteur spécial, cet article est-il applicable ?

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial. Il est applicable, monsieur le président. C'est donc sur ce point d'accord entre le Gouvernement et la commission des finances que nous concluons.

Quoi qu'il en soit, j'ai bien enregistré, madame le ministre, que vous avez indiqué à notre excellent collègue M. Delfau que la voie législative était ouverte. C'est une voie que, je l'espère, nous emprunterons ensemble !

M. le président. L'amendement n° II-113 n'est donc pas recevable.

Je vous rappelle que les crédits concernant la culture inscrits à la ligne « Culture et communication » ont été examinés le lundi 26 novembre.

Nous allons donc procéder à l'examen et au vote des crédits concernant la culture et la communication figurant aux états B et C.

ÉTAT B

CULTURE ET COMMUNICATION

M. le président. « Titre III : 228 342 649 francs. »

Je vous rappelle que, lors de l'examen des dispositions relatives à la culture, le 26 novembre 1990, le Sénat a adopté deux amendements identiques, n°s II-7 et II-9, de la commission des finances et de la commission des affaires culturelles réduisant les crédits du titre III de 57 540 846 francs.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le titre III, ainsi modifié.

(Le titre III est adopté.)

M. le président. « Titre IV : 170 180 000 francs. » - (Adopté.)

ÉTAT C

CULTURE ET COMMUNICATION

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 1 397 550 000 francs.

« Crédits de paiement : 402 906 000 francs. » - (Adopté.)

« Titre VI. - Autorisations de programme : 4 356 010 000 francs.

« Crédits de paiement : 1 226 829 000 francs. »

Je vous rappelle que, lors de l'examen des dispositions relatives à la culture, le 26 novembre 1990, le Sénat a adopté deux amendements identiques, n°s II-8 et II-10, de la commission des finances et de la commission des affaires culturelles réduisant les autorisations de programme de 1 858 500 000 francs et les crédits de paiement de 757 000 000 francs.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le titre VI, ainsi modifié.

(Le titre VI est adopté.)

M. le président. Je vous rappelle, d'autre part, que nous venons d'examiner les crédits relatifs à l'information et au conseil supérieur de l'audiovisuel, qui figurent à la ligne « Services généraux du Premier ministre », dont les autres crédits avaient été examinés le mercredi 28 novembre.

Nous allons donc procéder à l'examen et au vote des crédits des services généraux du Premier ministre figurant aux états B et C.

ÉTAT B

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - Services généraux

M. le président. « Titre III : 50 034 415 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

M. le président. « Titre IV : 151 430 310 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

ÉTAT C

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - Services généraux

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 20 500 000 francs.

« Crédits de paiement : 10 800 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

M. le président. « Titre VI. - Autorisations de programme, 8 600 000 francs.

« Crédits de paiement : 8 600 000 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 de finances concernant la culture et la communication.

8

TRANSMISSION
D'UN PROJET DE LOI ORGANIQUE

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi organique, modifié par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et relatif à l'amélioration de la gestion du corps judiciaire.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 125, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

9

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, insérant au livre II (partie Législative) du code de la route un titre VIII relatif à l'enregistrement et à la communication des informations relatives à la documentation exigée pour la conduite et la circulation des véhicules.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 124, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

10

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Bernard Laurent, 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 tendant à améliorer la transparence et la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 122 et distribué.

J'ai reçu de M. Charles Descours, 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 lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 123 et distribué.

J'ai reçu de M. Alphonse Arzel un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif aux atteintes à la sécurité de la navigation maritime et des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (n° 104, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 126 et distribué.

J'ai reçu, de M. Jacques Sourdille un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de MM. Charles Pasqua, Hubert d'Andigné, Maurice Arreckx, René Ballayer, Roger Besse, Jean Chamant, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean François-Poncet, François Giacobbi, Paul Girod, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Laurent, Jean Lecanuet, Kléber Malécot, René Monory, Lucien Neuwirth, Christian Poncelet, Jean Puech, Paul Séramy, Jacques Sourdille, Martial Taugourdeau, Henri Torre, Georges Treille et André-Georges Voisin relative aux pouvoirs des gardiens des parcs départementaux (n° 74, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 127 et distribué.

J'ai reçu de M. Joël Bourdin un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur la proposition de loi de MM. Daniel Hoeffel, Charles Pasqua, Ernest Cartigny, Marcel Lucotte et les membres des groupes de l'union centriste, du rassemblement pour la République, de l'union des républicains et des indépendants relative au financement des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales (n° 54, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 128 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean-Pierre Bayle un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant : la ratification de la quatrième convention A.C.P.-C.E.E. (et documents connexes), signée à Lomé le 15 décembre 1989 ; l'approbation de l'accord interne de 1990 relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté, fait à Bruxelles le 17 juillet 1990 ; l'approbation de l'accord interne relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la quatrième convention A.C.P.-C.E.E. (n° 105, 1990-1991.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 129 et distribué.

J'ai reçu de M. Michel Crucis un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie sur le statut et les modalités de fonctionnement des centres culturels (n° 106, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 130 et distribué.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 6 décembre 1990, à onze heures quinze, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (n° 84 et 85, 1990-1991).

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 :

Recherche et technologie :

M. Jacques Valade, rapporteur spécial (rapport n° 85, annexe n° 30) ; M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (recherche scientifique et technique, avis n° 86, tome VIII) ; M. René Trégouët, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (recherche scientifique, avis n° 87, tome VI).

Défense et articles 46 et 47 :

1. Rapporteurs spéciaux :

Exposé d'ensemble, dépenses en capital : M. René Monory (rapport n° 85, annexe n° 45) ;

Dépenses ordinaires : M. François Trucy (rapport n° 85, 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° 88, tome IV) ;

Section Gendarmerie : M. Michel Alloncle (avis n° 88, tome V) ;

Section Forces terrestres : M. Philippe de Gaulle (avis n° 88, tome VI) ;

Section Air : M. Albert Voilquin (avis n° 88, tome VII) ;

Section Marine : M. Max Lejeune (avis n° 88, tome VIII).

Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1991

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 1991 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 1991

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 1991 est fixé au samedi 8 décembre 1990, à seize heures.

Scrutin public à la tribune

En application de l'article 60 bis, troisième alinéa, du règlement, le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 1991 aura lieu, de droit, par scrutin public à la tribune, à la fin de la séance du lundi 10 décembre 1990.

Délai limite pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le mercredi 5 décembre 1990 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets de loi et proposi-

tions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi

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 au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps du travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi (n° 109, 1990-1991), est fixé au mardi 11 décembre 1990, à douze heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 6 décembre 1990, à deux heures vingt.)

Le Directeur

du service du compte rendu sténographique,

JEAN LEGRAND

**ORDRE DU JOUR
DES PROCHAINES SÉANCES DU SÉNAT**

établi par le Sénat dans sa séance du 5 décembre 1990 à la suite des conclusions de la conférence des présidents et compte tenu de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement

A. - Du jeudi 6 décembre 1990 au lundi 10 décembre 1990 :

Ordre du jour prioritaire

Suite du projet de loi de finances pour 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, selon l'organisation et le calendrier précédemment fixés par la conférence des présidents du 15 novembre 1990.

(En application de l'article 60 bis, alinéa 3, du règlement, il sera procédé, le lundi 10 décembre 1990, à un scrutin public à la tribune sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 1991.)

B. - Mardi 11 décembre 1990 :

Ordre du jour prioritaire

A dix heures :

1° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes (n° 120, 1990-1991) ;

2° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (n° 121, 1990-1991) ;

3° Deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, insérant au livre II (partie Législative) du code de la route un titre VIII relatif à l'enregistrement et à la communication des informations relatives à la documentation exigée pour la conduite et la circulation des véhicules (n° 124, 1990-1991) ;

A seize heures et, éventuellement, le soir :

4° Nouvelle lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, sur la réglementation des télécommunications (n° 113, 1990-1991) ;

5° Deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif au contrat de construction d'une maison individuelle (n° 92, 1990-1991) ;

C. - Mercredi 12 décembre 1990, à quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

1° Nouvelle lecture de la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative au conseiller du salarié (n° 112, 1990-1991) ;

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi (n° 109, 1990-1991).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 11 décembre 1990, à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

D. - Jeudi 13 décembre 1990 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie sur le statut et les modalités de fonctionnement des centres culturels (n° 106, 1990-1991) ;

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (n° 103, 1990-1991) ;

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (n° 102, 1990-1991) ;

4° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux atteintes à la sécurité de la navigation maritime et des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (n° 104, 1990-1991).

Ordre du jour complémentaire

5° Conclusions de la commission des lois sur la proposition de résolution de M. Jacques Genton et plusieurs de ses collègues tendant à modifier l'article 29 du règlement du Sénat et tendant à insérer dans celui-ci, après l'article 83, une division relative aux questions orales européennes avec débat (n° 107, 1990-1991) ;

A quatorze heures quarante-cinq et, éventuellement, le soir :

6° Questions au Gouvernement :

(Les questions devront être déposées au service de la séance avant dix heures) ;

Ordre du jour prioritaire

7° Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (n° 123, 1990-1991).

Ordre du jour complémentaire

8° Conclusions de la commission des lois sur la proposition de loi de M. Charles Pasqua portant modification du statut du personnel d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (n° 108, 1990-1991) ;

9° Conclusions de la commission des lois sur la proposition de loi de M. Charles Pasqua et plusieurs de ses collègues relative aux pouvoirs des gardiens des parcs départementaux (n° 127, 1990-1991).

E. - Vendredi 14 décembre 1990 :

A dix heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Sous réserve de transmission du texte, projet de loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales (urgence déclarée) (A.N., n° 1626 rect.) ;

(La conférence des présidents a fixé au jeudi 13 décembre 1990, à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

A quinze heures et, éventuellement, le soir :

2° Onze questions orales sans débat :

- n° 274 de M. Charles de Cuttoli à M. le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères (Diminution des indemnités de résidence en Arabie Saoudite et dans les pays du Golfe) ;

- n° 268 de M. Philippe François à M. le Premier ministre (Création éventuelle d'une sixième ville nouvelle) ;

- n° 267 de M. Robert Pontillon à M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (Conditions d'admission à l'école de plein air de Suresnes) ;

- n° 275 de Mme Hélène Luc à M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (Projet de démantèlement du lycée technique et industriel Gustave-Eiffel de Cachan) ;

- n° 276 de Mme Hélène Luc à M. le Premier ministre (Projet de réalisation d'un pont sur l'estuaire de la Gironde) ;

- n° 270 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (Opération d'isolation phonique le long de l'auto-route A 6) ;

- n° 271 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (Aménagement d'habitat collectif non soumis à autorisation communale) ;

- n° 269 de M. Jean Roger à M. le ministre délégué au budget (Situation de certains membres des professions libérales au regard de la réglementation des bénéfices non commerciaux) ;

- n° 278 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre délégué au budget (Défiscalisation partielle de la taxe professionnelle pour les entreprises saisonnières des stations touristiques) ;

- n° 277 de M. Charles Descours à M. le ministre de l'agriculture et de la forêt (Projet d'instauration d'une taxe sur les livraisons de bois aux usines de pâte à papier) ;

- n° 272 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité (Recommandations du comité médical paritaire).

Ordre du jour prioritaire

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

F. - Samedi 15 décembre 1990 :

A neuf heures trente, quinze heures et, éventuellement, le soir :

Ordre du jour prioritaire

Sous réserve de transmission du texte, projet de loi d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales (urgence déclarée) (A.N. n° 1694).

G. - Lundi 17 décembre 1990 :

A quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

Projet de loi de finances rectificative pour 1990, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

(La conférence des présidents a fixé au samedi 15 décembre, à seize heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

H. - Mardi 18 décembre 1990 :

Ordre du jour prioritaire

A neuf heures trente :

1° Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille ;
2° Eventuellement, conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 1991.

(La conférence des présidents a fixé au lundi 17 décembre 1990, à dix-huit heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

A quinze heures trente et le soir :

3° Suite de l'ordre du jour du matin.
(Scrutin public à la tribune précédemment décidé par la conférence des présidents, en application de l'article 60 bis, alinéa 1, du règlement, lors de la discussion des conclusions de la commission mixte paritaire ou de la nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 1991.)

4° Eventuellement, conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et relatif à l'amélioration de la gestion du corps judiciaire ;

5° Eventuellement, deuxième lecture du projet de loi portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ;

6° Eventuellement, deuxième lecture du projet de loi relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

(La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux derniers textes. La conférence des présidents a fixé un délai limite général pour le dépôt des amendements expirant, dans chaque cas, la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures, pour tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai spécifique.)

ANNEXE

Questions orales sans débat

inscrites à l'ordre du jour du vendredi 14 décembre 1990

N° 274. - M. Charles de Cuttoli expose à M. le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, qu'aux termes de son arrêté conjoint avec M. le ministre délégué au budget du 22 novembre 1990 les indemnités de résidence allouées à certains personnels expatriés ont été ainsi réduites : - 11,53 p. 100 en Arabie Saoudite, - 11,89 p. 100 à Bahreïn, - 9 p. 100 dans les Emirats arabes unis, - 9 p. 100 à Oman, - 9 p. 100 au Qatar, - 8 p. 100 au Yémen R.A., - 9 p. 100 au Yémen R.D.P. Si cet ajustement dû au mécanisme change/prix peut être justifié sur le plan technique, il n'en reste pas moins qu'il est particulièrement inopportun en raison de la très grave crise sévissant actuellement dans les pays concernés où ces personnels ont rejoint leur poste dans des conditions qui peuvent se révéler périlleuses. D'ailleurs les entreprises privées accordent à leurs personnels une « prime de risque ». D'autre part, tout au moins en Arabie Saoudite, si la variation rial/franc a été prise en considération, l'augmentation réelle de la vie, entre 12 et 25 p. 100, n'a pas été considérée. Il lui demande s'il n'entend pas différer l'application de cette mesure.

N° 268. - M. Philippe François appelle l'attention de M. le Premier ministre sur l'éventualité de la création d'une sixième ville nouvelle, dont différents médias se sont récemment faits l'écho. D'après les informations disponibles, en particulier celles d'un grand quotidien économique, il semblerait que cette ville nouvelle doive être localisée entre Roissy et Marne-la-Vallée aux alentours de l'aéroport Charles-de-Gaulle, ce qui porterait à trois le nombre de villes nouvelles installées dans le département de Seine-et-Marne. Selon les mêmes sources d'information, un rapport devrait être rendu par les services de l'Etat compétents à la fin du mois d'octobre. Ces informations suscitent, chez les élus locaux concernés, de légitimes interrogations. En conséquence, il lui demande de lui indiquer si ces informations sont fondées et si le projet de créer une ville nouvelle supplémentaire correspond à une volonté gouvernementale déjà arrêtée ou bien s'il ne s'agit que d'une simple piste de réflexion de la part des services compétents. Il souhaite que soient communiqués tous les renseignements disponibles concernant, notamment, le périmètre de cette ville nouvelle, les perspectives démographiques retenues, la répartition envisagée entre les différents types de logements, le nombre et le type d'emplois créés, ainsi que l'échéancier d'exécution. Il lui demande enfin de lui indiquer si la création de cette ville nouvelle s'effectuera dans le cadre du statut d'exception des agglomérations nouvelles de la loi du 13 juillet 1983, dite « loi Rocard », ou bien, conformément à l'esprit de la décentralisation et aux textes qui la régissent, selon les procédures de droit commun, dans le respect des prérogatives des élus locaux et de l'intérêt des populations.

N° 267. - M. Robert Pontillon appelle l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, sur les conditions d'admission prévalant à l'école de plein air de Suresnes. Il a en effet été l'écho de cas d'exclusion d'enfants de cet établissement, alors qu'ils y avaient été affectés pour raison de santé et que leur niveau scolaire ne justifiait en rien de telles mesures. Les seules motivations

fournies à ces exclusions par la commission d'admission de cet établissement prennent prétexte de la non-participation des communes dont les familles sont administrées. Dès lors, il lui paraît souhaitable que de telles mesures d'exclusion ne puissent être prises à ce seul motif et que, le cas échéant, les communes concernées soient tenues de participer à ce financement. Cette mesure paraît finalement s'inscrire dans un processus dont on peut redouter qu'il ne vise à terme la disparition pure et simple de cet établissement. La reconquête progressive des locaux scolaires par le Centre national au détriment parfois du confort et des conditions d'accueil des enfants lui paraît à cet égard de sombre augure. Ces faits, ajoutés à d'autres, tels que, d'une part, la baisse d'effectifs que révèle la rentrée scolaire 1990-1991 (91 élèves contre 130 il y a seulement deux ans), la suppression, d'autre part, de postes spécifiques (rééducateur psychomotricien, rééducateur psychopédagogue, psychologue) qui reste inexplicite et enfin le problème du financement de la rénovation qui demeure en suspens justifient la préoccupation des parents et de tous ceux pour qui l'école de plein air de Suresnes demeure le symbole d'une pédagogie dynamique dont la réalisation continue d'honorer, cinquante ans après, l'architecture scolaire. Il lui demande donc, dès lors, de bien vouloir apaiser ses appréhensions.

N° 275. - Mme Hélène Luc tient à faire part à M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de l'émotion suscitée à Cachan et dans le département du Val-de-Marne par le projet de démantèlement du lycée technique et industriel Gustave-Eiffel de Cachan. Alors que les exigences d'une formation de qualité sont particulièrement élevées, l'actuel mouvement des lycéens le rappelle avec justesse, l'engagement de moyens nouveaux, en termes tant de locaux que de recrutement d'enseignants, s'avère indispensable et urgent. Aussi la décision de fermeture d'un lycée technique serait-elle en contradiction flagrante avec la réalisation d'un tel objectif. La nécessité d'agrandir le C.F.P.E.T. (centre de formation des professeurs de l'enseignement technique) et l'ouverture prévue de nouveaux lycées dans des communes avoisinantes sont les raisons avancées pour justifier cette orientation. Si ces raisons correspondent effectivement à des besoins qu'il y a lieu de satisfaire, cela ne saurait se faire en sacrifiant un tel potentiel de formation initiale. C'est pourquoi le conseil municipal de Cachan s'est prononcé à l'unanimité pour le maintien du lycée Gustave-Eiffel à Cachan. Elle lui demande donc d'abandonner le projet de démantèlement du lycée Gustave-Eiffel et de bien vouloir examiner les moyens à mettre en œuvre ; une solution est possible dans l'enceinte même du C.N.E.T. de Cachan, pour répondre aux besoins de formation des enseignants.

N° 276. - Mme Hélène Luc tient à attirer l'attention de M. le Premier ministre sur l'éventualité de réalisation d'un pont gigantesque qui relierait les deux rives de l'estuaire de la Gironde, en son embouchure. Cet ouvrage, s'il advenait qu'il puisse être réalisé un jour, entraînerait une dégradation irréversible d'un site majeur du patrimoine naturel de notre pays. Le projet, envisagé dans la plus grande largeur de l'estuaire sur 10,5 km et dont l'implantation au départ de la Charente-Maritime se situerait entre Meschers et la commune classée de Talmont, provoque, comme cela est compréhensible, une vive émotion et une opposition grandissante dans les deux départements de la Gironde et de la Charente-Maritime. Selon certaines informations qui ont été diffusées, la réalisation d'un tel projet, dont l'utilité et le bien-fondé restent à démontrer, serait effectuée à partir d'un financement privé. Pour ce faire, il faudrait que l'Etat concède une occupation du domaine public maritime sur une portion du patrimoine national qui est particulièrement sensible et bénéficie de plusieurs protections légales. C'est pourquoi elle lui demande d'apporter l'assurance qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de prendre la responsabilité d'une telle décision, dont les effets seraient gravement attentatoires à l'identité d'un site prestigieux et de renommée internationale.

N° 270. - M. Jean-Jacques Robert attire l'attention de M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer sur le projet de protection acoustique, le long de l'autoroute A 6, à hauteur de Viry-Châtillon. Il lui expose que, malgré l'avant-projet relatif à la construction d'un muret anti-bruit, établi par la direction départementale de l'équipement de l'Essonne en 1986, cette opération, au titre du programme de résorption des points noirs dus au bruit, n'a pas été approuvée par la direction des routes. Elle s'appuie sur le défaut d'antériorité par rapport à la déclaration d'utilité publique d'origine de l'autoroute A 6. Il apparaît cependant que deux communes voisines ont pu bénéficier de ce programme, et il s'étonne de cette différence de traitement. En effet, la prise en compte de

la date d'élargissement de deux à trois voies de l'autoroute A 6 a permis de ne pas appliquer ce principe d'antériorité, au motif que cet élargissement a entraîné une augmentation considérable des nuisances sonores dans ce secteur. En conséquence, il lui demande de bien vouloir procéder à un nouvel examen de ce dossier afin que les habitants de plus de huit cents logements exposés à des niveaux sonores supérieurs à 75 décibels bénéficient enfin d'un cadre de vie décent.

N° 271. - M. Jean-Jacques Robert attire l'attention de M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer sur les conséquences de l'aménagement par des marchands de biens de nombreux studios dans des pavillons situés en zones d'habitat individuel. Il lui expose que, dans les communes de la région parisienne en particulier, où la spéculation foncière est importante, ceux-ci n'hésitent pas à construire jusqu'à parfois une douzaine de studios dans des pavillons situés en quartier résidentiel. Il en résulte un afflux de population nouvelle, pour laquelle les équipements publics n'ont pas été prévus. De plus, ces marchands de biens ne déposent aucun permis de construire, en s'appuyant sur le respect de l'apparence extérieure de l'habitat et de sa destination (art. L. 125 du code de l'urbanisme). En cela, ils détournent manifestement les dispositions du plan d'occupation des sols, prévues dans la zone concernée, et notamment celles prévoyant la création de places de parking correspondantes (art. L. 421 du code de l'urbanisme). En conséquence, les municipalités et les riverains subissent une augmentation très forte de stationnement sur les voies publiques. De plus, les constructions neuves, qui doivent se plier aux règlements du P.O.S., subissent une différence de traitement non justifiée. C'est pourquoi, il lui demande, face à ces contournements de la loi et des P.O.S., s'il ne serait pas souhaitable de considérer, désormais, l'augmentation du nombre de logements et le fait de transformer un habitat individuel en habitat collectif, comme un changement de destination de l'immeuble, changement à soumettre dès lors à autorisation communale, donc à instruction du dossier, en fonction du règlement du P.O.S. applicable à la zone concernée. Il conviendrait ainsi de modifier dans ce sens les textes existants, sous la forme qui paraîtra la plus efficace, et pour une prise en compte rapide de cette situation de fait.

N° 269. - M. Jean Roger appelle l'attention de M. le ministre délégué au budget sur la situation de certains membres des professions libérales et en particulier les médecins qui exercent leur activité sous la forme d'une société de fait (S.D.F.) ou d'une société civile professionnelle (S.C.P.) au regard de la réglementation des B.N.C. En effet, certains frais, notamment ceux de voiture, de congrès et séminaires de formation continue ne peuvent être déduits que du bénéfice social. Qu'en est-il lorsque deux ou trois praticiens ont chacun des voitures personnelles de puissances souvent différentes utilisées pour l'exercice professionnel, autrement dit un patrimoine privé qui contribue également à l'activité de l'association avec des charges par conséquent différentes ? Qu'en est-il lorsqu'un des praticiens veut se perfectionner à titre personnel à l'occasion d'un séminaire sans pour cela que cette démarche n'entraîne de surcroît de recette pour la S.D.F. ou de la S.C.P. ? Chaque membre a sa spécificité due à ses compétences, à son âge, à son expérience, à son degré d'activité, à ses possibilités physiques et intellectuelles, à sa situation professionnelle particulière vis-à-vis de la clientèle entraînant des différences de renommée, de considération et, par conséquent, de volume de clientèle. Si les frais de voiture et donc des visites aux malades, les frais de congrès et séminaires sont décomptés dans les charges du bénéfice social, ceux qui utilisent des véhicules de puissance plus faible ou qui ne participent pas à ces formations sont pénalisés. Ne serait-il pas plus judicieux d'admettre que ces frais professionnels, comme d'autres à caractère personnel, puissent être déduits de la quote-part du bénéfice social revenant à chacun d'entre eux, laissant ainsi à chacun la charge des frais qu'il engage lui-même pour l'exercice de sa profession, comme c'est le cas pour un praticien exerçant individuellement. Chacun a sa personnalité avec son indépendance de gestion et d'action. Il y a là simplement l'application d'un principe démocratique bienfaisant et stimulant. Il n'est pas juste de niveler par des mesures fiscales inadéquates tous les membres d'une société en contrecarrant ainsi l'épanouissement de l'individu. Il lui demande de bien vouloir examiner ce problème avec la plus grande objectivité afin que les frais à caractère personnel des membres des sociétés des professions libérales puissent être déduits de la quote-part du bénéfice social qui leur revient et non plus du bénéfice social lui-même, ce qui serait une simple mesure d'équité, sans préjudice pour le Trésor.

N° 278. - M. Jean-Jacques Robert attire l'attention de M. le ministre délégué au budget, sur la réduction proportionnelle de la valeur locative, servant au calcul de la taxe professionnelle, pour certaines entreprises saisonnières. Il lui expose que certaines de ces entreprises bénéficient actuellement d'une réduction de leur valeur locative, en fonction du nombre de mois pendant lesquels elles n'ont pas exercé leur activité. Sont concernés par cette mesure les hôtels de tourisme classés, les restaurants, les établissements de spectacles et de jeux et les établissements thermaux. C'est pourquoi il lui demande s'il ne peut être envisagé de faire bénéficier de ces mêmes conditions les commerçants et artisans des stations touristiques, notamment de montagne, dont les produits loués ou vendus sont indispensables à la vie locale. En effet, ces commerces cessent totalement toute activité pendant les périodes de fermeture des stations.

N° 277. - M. Charles Descours attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la forêt sur le projet de loi de finances actuellement en discussion au Parlement et, en particulier, sur l'instauration d'une taxe sur les livraisons de bois aux usines de pâte à papier, destinée à alimenter le budget annexe des prestations sociales agricoles ainsi qu'une taxation des livraisons de papiers et de cartons effectuées en France par les entreprises françaises et étrangères, au titre du Fonds forestier national (F.F.N.). Il lui précise que cette double taxation pénalisera lourdement l'industrie papetière française déjà soumise à une très vive concurrence étrangère et qui vient de traverser une très grave crise. Par ailleurs, il lui rappelle que la France est, dans l'échiquier international, le seul pays où il est demandé aux industriels de financer une politique forestière nationale. En conséquence, il lui demande, d'une part, si cette nouvelle réglementation complexe et archaïque sera acceptée par Bruxelles avec qui la France est déjà en conflit et, d'autre part, s'il ne considère pas cette nouvelle imposition comme pénalisante pour notre industrie papetière.

N° 272. - M. Jean-Jacques Robert attire l'attention de M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité sur les recommandations du comité médical paritaire s'adressant aux médecins et dont il a eu connaissance dans certains départements. Il lui expose sa vive inquiétude face à ces recommandations qui sont, d'une part, une atteinte à l'éthique, à la morale, d'autre part, au droit pénal de l'obligation de porter assistance à personne en danger et enfin au libre exercice de la pratique médicale. En effet, ce texte révèle des erreurs médicales très importantes, de véritables inepties liées certainement à l'inexpérience de ses auteurs. Il ajoute que ces recommandations imposées et non raisonnées portent atteinte en premier lieu au malade, qui doit être l'objet de tous les soins mais également aux médecins. Il y a bien là une mise en carcan de la pratique médicale alors que la médecine est un art et ne peut pas faire l'objet de mesures technocratiques. C'est grâce à son expérience quotidienne que le médecin traitant, que le médecin de famille est seul juge du traitement et de la surveillance de ses patients. Il n'a nul besoin d'avoir une autorité médicale au-dessus de lui. Ces restrictions auraient pour conséquence d'aggraver le malaise existant chez les professions médicales et de faire de la médecine un grand système à deux vitesses où seules les personnes ayant les moyens auront accès aux examens complémentaires onéreux. C'est pourquoi il lui demande, d'une part, s'il mesure bien l'effet de bombe qu'il risque de provoquer si ces recommandations devaient faire l'objet d'une mise en application de façon autoritaire et, d'autre part, de lui faire connaître sa position à ce sujet.

QUESTIONS ORALES

Non-paiement par l'Etat du commissariat des Ulis

279. - 5 décembre 1990. - M. Paul Loridant s'inquiète auprès de M. le ministre de l'intérieur du non-paiement jusqu'à ce jour, par l'Etat, du commissariat des Ulis alors même que celui-ci est entré en fonction à la fin du mois de juillet dernier. Or, selon la procédure d'accord préalable signée le 5 mai 1990 par la commune des Ulis et le ministre de l'intérieur, représenté par le préfet de l'Essonne, sur la conclusion de la vente à terme d'un ensemble immobilier à usage de commissariat de police, il avait été précisé que le paiement effectif du prix de cession se ferait après la remise de l'immeuble par le maître d'ouvrage, à savoir la ville, à l'Etat, ministère de l'intérieur, dans un délai maximum de quarante-cinq jours. De même il était envisagé qu'au-delà de ce délai précité, une indemnité d'occupation soit versée à la ville par l'Etat jusqu'au

paiement effectif du prix de cession. Or, malgré des demandes multiples et réitérées, tant auprès de la préfecture de l'Essonne qu'auprès des services du ministère de l'intérieur, à ce jour la ville des Ulis n'a pu obtenir ce paiement de l'Etat. En conséquence, il lui demande de tout mettre en œuvre pour que, dans les meilleurs délais, les crédits inscrits pour cette opération des Ulis soient effectivement versés à la commune.

*Paiement des cotisations sociales des éducateurs
employés par les clubs sportifs*

280. - 5 décembre 1990. - **M. Gérard Larcher** appelle l'attention de **M. le garde des sceaux, ministre de la justice**, sur les difficultés que rencontrent de très nombreux clubs sportifs pour assumer le paiement des cotisations U.R.S.S.A.F. des éducateurs qu'ils emploient. Une grande partie des recettes de ces clubs, dont la structure repose sur le bénévolat, est destinée aux efforts d'investissement et de fonctionnement nécessaires dans les infrastructures sportives, indispensables pour assurer aux jeunes une formation et une animation motivantes. Or le recrutement des éducateurs, compte tenu du poids des charges sociales afférentes à leurs rémunérations, constitue une lourde contrainte financière pour ces clubs, ce qui peut les

inciter à omettre de les déclarer, voire à renoncer à l'encadrement. Certains clubs et dirigeants entièrement bénévoles se sont vu signifier des redressements insupportables pour la pérennité de leur action. Il semble donc nécessaire, dans un souci de clarification de la situation fiscale des clubs de sport amateurs et, afin de leur permettre d'engager des éducateurs compétents et motivés, notamment en direction des jeunes, d'alléger les charges sociales. Aussi, il lui demande quelles dispositions il compte prendre pour mettre en œuvre une telle proposition qui donnerait satisfaction à tous les clubs sportifs orientés vers la jeunesse.

*Application de la législation sur les salaires
dans le secteur hôtelier*

281. - 5 décembre 1990. - **Mme Marie-Claude Beaudeau** demande à **M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle** de lui faire connaître quelles mesures il envisage en faveur du respect de l'application de la loi Godard sur les salaires et son extension à l'ensemble du personnel de la S.A. Hôtelière Lutetia Concorde comme dans l'ensemble des hôtels au plan national.