

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 1991-1992

COMPTE RENDU INTÉGRAL

35^e SÉANCE

Séance du mercredi 27 novembre 1991

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

1. **Procès-verbal** (p. 4349).
2. **Loi de finances pour 1992.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4349).

Départements et territoires d'outre-mer (p. 4349)

MM. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer ; Henri Gœtschy, rapporteur spécial de la commission des finances ; Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (Départements d'outre-mer) ; Pierre Lacour, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (Territoires d'outre-mer) ; Roger Lise, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; Louis Virapoullé, rapporteur pour avis de la commission des lois (Départements d'outre-mer) ; Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis de la commission des lois (Territoires d'outre-mer) ; Daniel Millaud, Paul Moreau.

Suspension et reprise de la séance (p. 4367)

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

MM. Henri Bangou, Albert Pen, Marcel Henry, Serge Vinçon, Jean-Luc Bécart, François Louisy, Alphonse Arzel, Albert Ramassamy.

MM. le ministre, Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis.

Crédits des titres III à VI. - Adoption (p. 4379)

Suspension et reprise de la séance (p. 4379)

Légion d'honneur et ordre de la Libération (p. 4379)

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

MM. le garde des sceaux, André Jarrot.

Adoption des crédits figurant aux articles 46 et 47.

Justice (p. 4382)

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice.

Motion d'ordre (p. 4385)

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

Justice (suite) (p. 4385)

MM. Jean Arthuis, rapporteur spécial de la commission des finances ; Germain Authié, rapporteur pour avis de la commission des lois (services généraux) ; Michel Rufin, en remplacement de M. 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).

Suspension et reprise de la séance (p. 4392)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

MM. Jacques Habert, Hubert Haenel, Charles Lederman, Claude Pradille, José Balarello, Marcel Rudloff, Philippe de Bourgoing.

MM. le garde des sceaux, Jacques Habert, le rapporteur spécial, Etienne Dailly.

Crédits du titre III (p. 4407)

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Louis Virapoullé.

Rejet des crédits par scrutin public.

Crédits du titre IV. - Rejet (p. 4408)

Crédits du titre V. - Rejet (p. 4408)

Article 88 (p. 4408)

M. le rapporteur spécial.

Adoption.

3. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 4408).

4. **Transmission d'un projet de loi** (p. 4408).

5. **Dépôt d'un rapport** (p. 4409).

6. **Ordre du jour** (p. 4409).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT, vice-président

La séance est ouverte à neuf heures quarante-cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

LOI DE FINANCES POUR 1992

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 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. [Nos 91 rectifié et 92 (1991-1992).]

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère des départements et territoires d'outre-mer.

La parole est à M. le ministre.

M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord remercier MM. les rapporteurs, qui ont fourni un travail de grande qualité, ainsi que les présidents des commissions, qui m'ont permis d'engager avec leurs collègues un dialogue fructueux.

On ne s'étonnera pas qu'une formule de marin vienne à la mémoire d'un ancien ministre de la mer : il n'est de bon vent pour celui qui ne sait où il va !

C'est pourquoi, avant de vous présenter le projet de budget de mon ministère pour 1992 et de vous montrer en quoi il va me permettre de poursuivre l'action que j'ai engagée en direction des départements et territoires d'outre-mer en 1988, je voudrais rappeler devant vous les grands axes de la politique que je mets en œuvre sous l'autorité du Président de la République et du Premier ministre.

Où voulons-nous aller, en effet, avec les départements et territoires d'outre-mer ? Quel est, à terme, l'objectif que nous nous fixons, vers lequel nous voulons tendre et qui donne sa cohérence à toutes les mesures que nous prenons depuis quatre ans ?

Pour moi, la réponse est claire : notre objectif, c'est que l'outre-mer participe à l'édification d'une communauté nationale unie, où tous les citoyens, qu'ils résident en métropole ou dans les départements et territoires d'outre-mer, puissent bénéficier d'une égale dignité. Vous savez la priorité que le Gouvernement accorde à la lutte contre l'exclusion sous toutes ses formes. Eh bien, mon objectif est que l'éloignement, la culture, l'histoire ne soient pas pour les départements, territoires et collectivités d'outre-mer sources d'exclusion de la communauté nationale.

Notre objectif est donc de voir nos compatriotes d'outre-mer entrer de plain-pied dans la communauté nationale. Ils ont droit, comme les autres citoyens de ce pays, aux conditions de vie qui prévalent dans un grand pays moderne, à un environnement digne, à un habitat et à des conditions sanitaires décentes, à une alimentation en eau potable assurée, à un système éducatif de même qualité qu'en métropole. Comment tolérer que perdurent là-bas des situations qui apparaîtraient inacceptables ici ?

Nos concitoyens ont droit, dans les D.O.M., à la garantie d'un salaire et d'un revenu minimum, à des allocations familiales qui doivent atteindre, à terme, le même niveau qu'en métropole, rien ne justifiant qu'il n'en soit pas ainsi.

Notre objectif pour l'outre-mer est donc l'égalité des conditions de vie, au sens large. On peut le formuler simplement ainsi : l'égalité des chances entre tous les citoyens.

L'outil que nous forgeons pour y parvenir, c'est le développement économique.

Beaucoup de choses ont été dites sur le modèle de développement économique souhaitable pour l'outre-mer, qui alimente en soi tout un débat. Pour ma part, je rappellerai deux aspects qui me semblent essentiels.

En premier lieu, nous nous situons dans une économie de marché fondée sur la libre initiative de chaque individu, et non pas dans une logique d'assistance, qui démobiliserait les énergies, démotiverait les volontés et se situerait aux antipodes de la dignité que nous recherchons pour l'outre-mer.

Je ne me satisfais pas, par exemple, du nombre encore insuffisant de contrats d'insertion mis en œuvre pour les bénéficiaires du R.M.I. et, comme j'ai eu l'occasion de le dire devant votre assemblée au moment de la discussion du rapport de la mission conduite à la Réunion par M. Fourcade, j'entends faire de l'insertion l'une des priorités de ma politique. J'ai encore rappelé fortement cet objectif lors de la réunion de travail que je viens de présider à la Réunion pour faire le point, avec l'ensemble des partenaires, sur les soixante mesures engagées en avril dernier.

En second lieu, si nous nous situons dans une logique de liberté, nous n'entendons pas pour autant promouvoir n'importe quel type de développement pour l'outre-mer. Nous recherchons un développement économique qui n'exclue pas l'égalité sociale mais qui, au contraire, y conduise.

Le modèle de développement d'un certain nombre d'Etats indépendants voisins de nos départements d'outre-mer n'est pas le nôtre : un tel développement reviendrait à y ramener les conditions de salaire, de travail et de vie à des niveaux inacceptables dans un pays industriel avancé comme la France.

Nous recherchons pour l'outre-mer non pas une compétitivité de pays sous-développé mais une compétitivité de pays développé, appartenant à la Communauté économique européenne.

Assurer un tel développement dans des départements et territoires situés dans des régions du tiers monde qui suivent une autre logique, tel est le véritable défi de l'outre-mer.

Selon moi, la solution de ce problème difficile viendra de la conjonction de nos efforts dans trois directions : l'appui sans faille de la métropole dans la mise en place des infrastructures du développement, l'association privilégiée au marché et au tissu économique européens et, enfin, une insertion compétitive dans le marché régional de chacun de nos départements et territoires d'outre-mer.

Le soutien indéfectible que la métropole doit à nos compatriotes d'outre-mer constitue, en effet, comme l'a souligné M. Désiré dans son rapport écrit, la première réponse.

L'Etat doit participer, dans l'outre-mer comme dans le reste du territoire, au nécessaire effort d'investissement et à la réalisation des infrastructures indispensables au développement économique. Je présenterai tout à l'heure les moyens contenus dans le projet de budget de mon ministère pour 1992, qui me donnent la possibilité de poursuivre l'intense effort d'investissement public que j'ai engagé depuis 1988.

A cet égard, il convient de préciser d'emblée que le budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. ne représente qu'une fraction, un quatorzième, de l'effort budgétaire total de l'Etat en faveur de l'outre-mer : tous ministères confondus, les dépenses civiles de l'Etat atteindront, en effet, près de 31 milliards de francs en 1991, soit 30 p. 100 de plus qu'en 1988.

La deuxième réponse qui peut être apportée pour promouvoir la compétitivité des D.O.M. et des T.O.M., c'est l'Europe.

L'immense avantage de l'outre-mer français par rapport à ses voisins et concurrents directs est d'être inséré dans ce champ d'expansion que constitue un marché unique de 340 millions d'hommes et de femmes, Européens ou associés à la Communauté.

L'accès privilégié à ce marché pour les productions des D.O.M. et des T.O.M. et, s'agissant des D.O.M., la mise en place de mesures spécifiques comme le programme P.O.S.E.I.D.O.M. - programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer - ou la consolidation du régime fiscal dérogatoire que constitue l'octroi de mer sont autant de dossiers que je fais progresser avec obstination à Bruxelles aidé de mes collègues du Gouvernement et des élus de l'outre-mer, avec le soutien du chef de l'Etat et du Premier ministre, et qui s'intègrent dans cette volonté stratégique d'obtenir pour l'outre-mer français toutes les retombées positives possibles de la construction européenne.

Nous sommes en effet conscients - comme l'est M. Virapoullé, qui, dans son rapport écrit, exprime son inquiétude - de tous les risques qu'emporte, pour l'outre-mer, l'appartenance à l'Europe, car celle-ci, si elle représente un extraordinaire espoir, impose aussi ses contraintes.

Il est essentiel que la Communauté européenne ne porte pas atteinte aux possibilités de débouchés des grands produits tropicaux, en particulier de la banane, qui représente 15 000 emplois directs et 30 000 emplois indirects pour les deux régions de Martinique et de Guadeloupe, et 50 p. 100 de la valeur globale de leurs exportations.

Je suis cette affaire avec une vigilance de tous les instants, veillant, comme le souhaite M. Lise dans son rapport écrit, à défendre au mieux, pour reprendre ses propres termes, les intérêts des départements d'outre-mer.

Le Président de la République lui-même attache une extrême importance au règlement positif de ces dossiers, qui sont décisifs pour l'avenir des départements d'outre-mer. Il ne manquera pas, j'en suis convaincu, de le redire avec force, vendredi prochain, lorsqu'il recevra les parlementaires de l'outre-mer.

De même, les négociations en cours sur l'harmonisation fiscale, en particulier l'harmonisation des droits d'accises pour le rhum, menacent directement les débouchés de la filière canne-sucre-rhum, vitale pour les départements antillais et pour l'île de la Réunion. En effet, c'est bien par le rhum qu'est assurée l'équilibre de la filière tout entière.

Le Gouvernement attache un intérêt fondamental à ce débat, compte tenu d'une conjoncture difficile pour l'industrie sucrière et pour les activités, annexes, et je dois dire qu'un pas important a été franchi lors du Conseil des ministres de l'économie et des finances du 24 juin dernier,

qui, pour la première fois, a reconnu que la « situation des départements français d'outre-mer pourrait justifier un traitement fiscal particulier notamment pour certains alcools de bouche ».

C'est encore un dossier que je suis avec une attention toute particulière.

Je citerai, pour terminer cette partie de mon intervention portant sur l'Europe, un chiffre qui démontre, comme le souligne M. Gœtschy dans son rapport, l'ampleur des potentialités qu'elle représente pour l'outre-mer français : au titre de l'objectif numéro un de la réforme des fonds structurels européens, qui est destiné à permettre le rattrapage des régions de la Communauté en retard de développement par rapport à la moyenne communautaire, les régions d'outre-mer devraient percevoir, pour la période 1989-1993, tous programmes confondus, près de 900 millions d'ECU, soit plus de 6,3 milliards de francs. Cela représente 2 p. 100 des concours communautaires, quand les D.O.M. ne représentent que 0,5 p. 100 de la population européenne, et 900 francs par habitant et par an, quand les habitants des pays A.C.P. reçoivent en moyenne 54 francs.

La troisième réponse, enfin, pour la compétitivité des départements et territoires d'outre-mer est une insertion réussie dans leur environnement régional. Il faut à coup sûr sortir du corridor unique métropole - outre-mer, et même d'un corridor unique C.E.E. - outre-mer. Certes, les relations métropole - outre-mer et C.E.E. - outre-mer sont appelées à s'intensifier du fait de la commercialisation des produits de l'outre-mer sur le marché unique européen, du fait aussi de l'association progressive des départements et territoires d'outre-mer au tissu économique métropolitain et européen.

Je suis toujours surpris, pour ma part, de voir aussi peu d'opérations de délocalisation d'activités de métropole vers l'outre-mer, alors que nos industriels réalisent avec succès des délocalisations d'activités plus difficiles en coopération avec des pays étrangers. Force est de constater que, sur ce plan du transfert de technologie et de l'association des départements d'outre-mer à l'activité économique nationale, les réalisations sont encore bien timides.

Mais à côté de cette participation croissante à l'économie européenne, l'insertion dans leur marché régional doit devenir le second axe de développement des départements et territoires d'outre-mer. Cette insertion ne doit pas rechercher, comme je l'ai dit, un alignement sur les coûts de production des économies voisines, mais elle doit développer des activités complémentaires, sur des créneaux à forte valeur ajoutée, dans lesquels les départements et territoires seraient susceptibles d'atteindre une place dominante dans leur environnement et leur marché régional. C'est un point important qu'a souligné votre rapporteur M. Lacour, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Solidarité nationale, association au marché et à l'économie européenne, insertion régionale, tels me semblent être les trois axes d'un développement économique de l'outre-mer compatible avec l'égalité sociale. Nous veillons aussi en permanence à toujours mieux ajuster notre action en développant nos moyens de connaissance et de mesures de la situation économique et sociale de l'outre-mer. A cet égard, les propositions de M. Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, constituent un guide précieux pour les améliorations à apporter au système statistique actuel.

Mais l'égalité des chances pour l'outre-mer, c'est aussi pouvoir bénéficier d'un cadre juridique et institutionnel complet et stabilisé, qui permette la mise en œuvre des projets économiques.

C'est ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie le dernier comité de suivi des accords de Matignon, qui s'est tenu les 17 et 18 octobre derniers a permis de la vérifier les institutions prévues par la loi référendaire de novembre 1988 sont aujourd'hui toutes mises en place.

L'année écoulée a vu la création du comité économique et social et du comité consultatif du crédit.

De même, pour Mayotte, dont nous avons fêté cette année le cent cinquantième anniversaire du rattachement à la France, j'ai eu l'occasion de présenter, devant votre assemblée, un projet de loi de ratification des sept ordonnances prises en application de la loi d'habilitation du 23 décembre 1989, pour doter la collectivité territoriale des instruments juridiques indispensables à son développement.

J'ai également présenté devant votre assemblée un nouveau projet de loi d'habilitation ayant pour objet de poursuivre la mise à niveau juridique de Mayotte.

Bon nombre de configurations de répartition des compétences sont envisageables, avec comme seule limite le respect de notre Constitution. Pour les départements d'outre-mer, le Gouvernement a clairement indiqué qu'il était disposé à étudier une évolution maîtrisée de la décentralisation et de la déconcentration outre-mer. Je suis donc ouvert à cette réflexion pour toujours mieux prendre en compte la spécificité de chaque département, la culture et l'histoire de chacun d'entre eux.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, le rappel des grandes lignes de la politique que je conduis depuis près de quatre ans pour l'outre-mer, et dans lesquelles s'inscrit ce projet de budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1992. Ce budget me donnera les moyens de poursuivre les mesures engagées depuis 1988.

Année après année, par un effort continu dans la même direction, animés d'une vision claire de l'outre-mer que, tous ensemble, nous voulons construire pour demain, les départements et territoires d'outre-mer investissent, se développent et progressent chaque jour vers un niveau de développement économique et social meilleur.

S'agissant plus précisément du projet de budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1992, je serais tenté de le résumer d'une phrase : dans l'environnement budgétaire difficile que nous connaissons, le Gouvernement a tenu à montrer, au travers du budget de mon ministère mais aussi des autres budgets intervenant dans les départements et territoires d'outre-mer, que l'outre-mer reste prioritaire. Au moment des arbitrages, j'ai trouvé, auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, et du ministre délégué au budget des interlocuteurs attentifs aux besoins des populations d'outre-mer.

Je n'en prendrai que deux exemples.

Le premier est le maintien en 1992 des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer au même niveau que l'année précédente. Avec 2,2 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 1,3 milliard de francs en autorisations de programme, le présent projet de budget reconduit en effet le montant élevé de crédits atteint en 1991, alors même que la cessation des effets de la loi de programme à la fin de 1991, comme cela avait été prévu par cette loi de 1986, aurait dû se traduire par une décroissance de ces crédits.

Autrement dit, malgré l'achèvement de la loi de programme en 1991 et l'effort budgétaire exceptionnel qui l'a accompagnée, le Gouvernement a eu pour souci de faire en sorte que les moyens du ministère des départements et territoires d'outre-mer ne faiblissent pas.

Au total, sur quatre ans, entre 1988 et 1992, le budget des départements et territoires d'outre-mer aura progressé de 23,2 p. 100, soit une augmentation moyenne annuelle supérieure à l'évolution des prix et à celle du budget général de l'Etat. J'ajoute, comme l'a relevé M. Gœtschy, rapporteur spécial de la commission des finances, que les taux de consommation des crédits se sont considérablement améliorés.

En réalité, si l'on compare le projet de budget pour 1992 avec les crédits qui ont été effectivement disponibles pour l'exercice 1991 après les mesures de régulation qui sont intervenues en mars dernier, les moyens réels du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1992 enregistrent une augmentation importante.

Par rapport à ce budget de 1991 corrigé après régulation budgétaire, le projet de budget que je vous présente pour 1992 connaît en effet une augmentation de 8,9 p. 100 en autorisations de programme et de 14 p. 100 pour l'ensemble des moyens de paiement.

Le second exemple que je prendrai pour attester la consolidation de l'effort budgétaire en faveur des départements et territoires d'outre-mer est l'évolution de l'effort budgétaire total de l'Etat, tous ministères confondus. Ces concours seront passés, en quatre ans, de 24 milliards de francs en 1988 à 31 milliards en 1992, soit une progression de plus de 29 p. 100.

Un budget est le moyen d'une politique. Je voudrais maintenant montrer, en entrant plus avant dans le détail des mesures, en quoi ce projet de budget pour 1992 me permettra

effectivement de poursuivre la politique de développement économique, social et culturel de l'outre-mer, fondée, comme je l'ai rappelé, sur la recherche simultanée du développement économique et de l'égalité sociale.

L'activité et le développement économique des départements et territoires d'outre-mer reposent en grande partie sur le F.I.D.O.M., fonds d'investissement des départements d'outre-mer et sur le F.I.D.E.S., fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer.

Après la forte augmentation des années précédentes, on aurait pu craindre que les crédits du F.I.D.O.M. ne soient réduits en 1992 du fait de l'achèvement de la loi de programme. Il n'en est rien : les autorisations de programme sont reconduites au même niveau qu'en 1991 et les crédits de paiement augmentent, pour le F.I.D.O.M. général, de 12,3 p. 100.

Ces moyens du F.I.D.O.M. général consolidés en 1992 nous permettront, dans les départements d'outre-mer, de poursuivre le déroulement des contrats de plan - nous disposons pour cela de 115 millions de francs en autorisations de programme - mais aussi de financer le lancement d'opérations nouvelles.

Sans entrer dans le détail de ces opérations nouvelles, car elles seront arrêtées par le comité directeur du F.I.D.O.M. en concertation avec les élus des D.O.M., je pense à quelques exemples précis.

Pour la Réunion, d'où je reviens, je songe aux 13 millions de francs qui sont prévus pour la construction et l'entretien des collèges - dans le cadre des soixante mesures arrêtées les 16 et 17 avril derniers et confirmées le 21 novembre - à la participation de mon ministère au contrat de ville de Saint-Denis, à la construction de la résidence universitaire internationale de la Réunion et aux 12 millions de francs prévus pour le plan de consolidation de l'industrie sucrière.

A la Guadeloupe, le F.I.D.O.M. financera la poursuite en 1992, de l'action de reconstruction de ce département entreprise après le cyclone Hugo. Une nouvelle enveloppe viendra donc augmenter les crédits déjà consacrés en 1990 et 1991 au redémarrage économique de l'île.

En Martinique, j'ai pu constater à nouveau, lors des journées martiniquaises pour l'emploi des 4 et 5 novembre derniers, la qualité et la vigueur de la réflexion sur le développement économique, à l'instar de l'ensemble de l'outre-mer. Le F.I.D.O.M. financera, en 1992, l'aide prévue dans le contrat de plan pour la filière canne-sucre, la poursuite des actions entreprises en matière d'alimentation en eau, d'assainissement et de lutte contre les inondations, notamment sur la zone d'activités du Lamentin.

En Guyane, je citerai la poursuite du programme Phedre - partenariat, Hermès, développement régional - au titre duquel le F.I.D.O.M. apporte 33 millions de francs par an, qui s'ajoutent aux importantes contributions du centre national d'études spatiales et des collectivités territoriales. L'année 1992 verra aussi en Guyane la poursuite du programme de développement de la riziculture et de mise en valeur des ressources forestières, ainsi que la mise en place des crédits prévus pour l'assainissement de Cayenne.

Pour Mayotte, je le confirme à M. Louis Virapoullé qui a traité de la situation de cette collectivité dans son rapport écrit, les efforts porteront en 1992 sur la poursuite des travaux liés au prolongement de la piste de l'aéroport, sur le programme d'assainissement des villages et sur les projets d'édition de manuels scolaires et de télévision scolaire.

En ce qui concerne Saint-Pierre-et-Miquelon, 19 millions de francs sont prévus pour des actions de désenclavement et la diversification des activités productives de Saint-Pierre-et-Miquelon. Mais je pense aussi aux 2 millions de francs que je proposerai au comité directeur du F.I.D.O.M. pour la route Miquelon-Langlade, ainsi qu'à la nouvelle tranche annuelle de 4 millions de francs réservée à l'amélioration des réseaux et des voiries de la commune de Saint-Pierre.

Je saisis cette occasion pour confirmer à M. Albert Pen, qui m'a interrogé, par écrit, cette semaine, que le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont nous avons souvent discuté ensemble, prévoira bien la gestion par la collectivité territoriale de la zone économique exclusive française autour de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Je voudrais souligner que, pour l'ensemble des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales, les actions prévues par la loi de programme qui s'achève en 1991 seront exceptionnellement poursuivies s'agissant des constructions scolaires, des opérations d'entretien et de construction des bâtiments par abondement des dotations versées aux collectivités locales.

Enfin, le développement des activités productives et créatrices d'emploi sera privilégié grâce aux primes d'équipement et d'emploi, qui représentent, au total, 60 millions de francs en 1992. On connaît l'impact positif qu'ont ces primes sur le niveau de l'emploi dans les départements d'outre-mer.

Pour ce qui concerne le développement des territoires d'outre-mer, le F.I.D.E.S. sera doté, au total, en 1992, de 184 millions de francs en autorisations de programme et de 154 millions de francs en crédits de paiement.

Ces crédits permettront, en Polynésie, de financer le fonds d'aménagement et de développement des îles, ainsi que l'équipement des communes, de maintenir l'effort financier en faveur du logement social à hauteur de 40 millions de francs et d'engager le programme d'assainissement de Papeete.

Ils permettront, à Wallis-et-Futuna, de financer l'amélioration des liaisons routières, le développement des télécommunications, le renforcement du réseau électrique, la poursuite de la politique de contrats de village, ainsi que le fonds de développement de l'économie rurale.

J'ai bien noté l'expression qu'a utilisée M. Girault dans son rapport écrit pour évoquer la situation de Wallis-et-Futuna : « les oubliés de la République ». Je veux le rassurer en indiquant que nous avons mis à l'étude, avec les élus du territoire, un plan de développement qui constituera le fondement du prochain contrat de plan et grâce auquel nous maîtriserons mieux l'évolution rapide de ces îles. Nous avons eu, à ce titre, la semaine passée, de très fructueuses réunions de travail avec les élus du territoire.

En Nouvelle-Calédonie, le F.I.D.E.S. pourra abonder le financement d'achats de terres par l'A.D.R.A.F., l'agence de développement rural et d'aménagement foncier, à hauteur de 18 millions de francs.

Surtout, les crédits spécifiques consacrés au développement de la Nouvelle-Calédonie, qui s'élèveront en 1992 à 330 millions de francs en autorisations de programme et 246 millions de francs en crédits de paiement, permettront de financer les engagements pris par le Gouvernement en faveur du territoire en application des accords de Matignon signés par M. Michel Rocard. J'ai eu l'occasion, voilà peu de temps, de rappeler devant le comité de suivi des accords de Matignon - Mme Cresson l'a affirmé également aux membres de ce comité - que l'Etat ne relâcherait pas son effort en faveur d'un développement équilibré du territoire. Ce projet de budget pour 1992 est la traduction de cet engagement.

Enfin, s'agissant du territoire des Terres australes et antarctiques françaises, T.A.A.F., je peux vous dire que le F.I.D.E.S. financera l'achèvement de la piste en terre Adélie et poursuivra le programme d'équipement du territoire pour un montant de 7 millions de francs.

Je voudrais souligner à cette occasion, comme M. Lacour, que mon ministère s'attache à mener une politique active en matière de recherche. Le territoire des T.A.A.F est en effet un lieu privilégié d'observation scientifique et un centre de recherche fondamentale.

Le territoire des T.A.A.F. bénéficiera en 1992 d'un accroissement important de l'enveloppe destinée à la recherche, qui permettra de conduire les campagnes océanographiques du navire *Marion Dufresne*. Parallèlement, le personnel des T.A.A.F. sera intégré dans les effectifs du ministère des départements et des territoires d'outre-mer, mesure qui facilitera la restructuration en cours dans le cadre de la création de l'institut de la recherche et de la technologie polaires - expéditions Paul-Emile Victor.

Tels sont les moyens dont disposera mon ministère pour appuyer le développement économique des départements et des territoires d'outre-mer. Mais, outre ces moyens budgétaires, je voudrais rappeler un certain nombre de mesures d'ordre fiscal qui constitueront également un puissant moteur en faveur du développement de l'outre-mer comme le rappelle M. Désiré, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Je pense tout d'abord à la pérennisation et à l'extension du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement, dite loi de défiscalisation. Vous savez qu'il s'agit d'un moyen efficace et je partage l'appréciation générale portée par le rapporteur spécial, M. Gœtschy, à la suite de la mission de contrôle qu'il a effectuée dans les départements d'outre-mer.

Ainsi, en 1988, dernière année pour laquelle les résultats sont disponibles, le montant des investissements défiscalisés dans les départements d'outre-mer s'est élevé à près de 5,4 milliards de francs, dont 2,7 milliards de francs au titre de l'impôt sur le revenu et 2,6 milliards de francs au titre de l'impôt sur les sociétés.

Les amendements adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale visent notamment à permettre une prolongation du dispositif, ainsi que son extension aux investissements dans l'immobilier locatif intermédiaire et dans le secteur de la maintenance.

Animé par la même volonté que vous, monsieur Gœtschy, de ne pas remettre en cause les principes qui ont présidé au succès de la défiscalisation, et conscient, comme vous l'êtes, de la nécessité d'en améliorer l'impact, le ministre des départements et territoires d'outre-mer a fait connaître son accord sur l'esprit de ces amendements.

J'évoquerai aussi, en sortant un instant du cadre de la présentation de ce projet de loi de finances, un autre ensemble de mesures fiscales essentielles pour l'avenir des départements d'outre-mer : je veux parler de la réforme de l'octroi de mer.

J'ai organisé la plus large concertation sur ce texte primordial avec l'ensemble des parties prenantes et j'ai reçu un certain nombre de propositions d'amendement par rapport à l'avant-projet que j'avais fait connaître. Un nouveau projet tenant compte, dans toute la mesure possible, de ces propositions a été transmis pour avis dans les départements d'outre-mer. Ce texte devait, me semble-t-il, déboucher sur le dispositif le plus favorable au développement économique des départements d'outre-mer tout en garantissant des ressources stables aux collectivités locales.

A l'issue de cet examen par les assemblées locales, le Gouvernement déposera un projet de loi. Il faut, en effet, pour tenir les délais communautaires, que le nouveau dispositif soit totalement opérationnel le 1^{er} janvier 1993. Les parlementaires auront donc encore la possibilité d'amender le texte au cours de la discussion qui devrait intervenir, si elle ne peut avoir lieu lors de cette session, le plus rapidement possible durant la session du printemps prochain.

J'en terminerai avec les mesures devant favoriser le développement économique dans les départements d'outre-mer en évoquant une dernière disposition, hors budget également : l'élargissement du dispositif de réescompte de l'institut d'émission des départements d'outre-mer en direction des services aux entreprises. A ma demande, le conseil d'administration de l'I.E.D.O.M. vient en effet d'approuver son extension aux services d'appui aux entreprises, qu'il s'agisse d'activités d'amont comme la recherche, la maintenance des matériels, les développements informatiques, ou d'activités d'aval, comme le conditionnement ou la commercialisation à l'exportation. Le réescompte est étendu aussi aux services liés à l'environnement du tourisme, au domaine de l'animation touristique et de la qualité de l'environnement. Il en va de même pour les coopératives agricoles de service.

L'impact économique de ces différentes extensions devrait être important pour les entreprises et pour le niveau général de l'activité dans les départements d'outre-mer.

J'en viens maintenant, après cette présentation des mesures en faveur du développement économique, à la traduction dans ce projet de budget de mon objectif de réduction des inégalités entre la métropole et l'outre-mer.

L'année 1991, comme le souligne M. Lise dans son rapport écrit, a été marquée par des avancées décisives en ce domaine. Le conseil des ministres du 13 février 1991 a décidé que la différence entre les niveaux du Smic à la Réunion, aux Antilles et en Guyane disparaîtrait au 1^{er} janvier 1992 et que l'écart entre les niveaux du Smic dans les départements d'outre-mer et la métropole devrait être comblé avant le 1^{er} janvier 1995 - c'est en tout cas l'objectif qu'il a fixé.

Ainsi ont été prises, cette année, deux mesures de revalorisation particulière du Smic outre-mer : au 1^{er} janvier 1991, a été décidée une hausse particulière de 1 p. 100 aux Antilles

et en Guyane et de 2 p. 100 à la Réunion ; au 1^{er} juillet 1991, c'est une hausse de 3,3 p. 100 aux Antilles et en Guyane et de 4,3 p. 100 à la Réunion, au lieu de 2,3 p. 100 à l'échelon national, qui est intervenue.

La loi du 31 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre social constitue également un pas important vers la réalisation de l'égalité sociale. Son titre II pose, en effet, le principe de l'alignement du régime des allocations familiales des départements d'outre-mer sur celui de la métropole d'ici au 1^{er} juillet 1995. La première étape de cet alignement, correspondant à une augmentation des allocations familiales et de leurs majorations pour âge d'un montant égal au quart de la différence avec le montant de la métropole, est intervenue au 1^{er} juillet 1991. Cette première étape représente une dépense de 250 millions de francs.

Enfin, dans les quatre départements d'outre-mer, 90 000 bénéficiaires perçoivent le R.M.I., ce qui représente, sur la période janvier-septembre 1991 une dépense totale de l'Etat de 1,5 milliard de francs. Les crédits de la créance de proratisation, qui devraient atteindre un montant de 590 millions de francs en 1991 et 640 millions de francs en 1992, auxquels s'ajoutent les crédits des conseils généraux, doivent permettre d'améliorer l'insertion des bénéficiaires.

Bien entendu - et j'ai retenu les termes du rapport écrit de M. Virapoullé sur ce point et sur celui des contrats emploi-solidarité - nous menons parallèlement au développement du R.M.I. une réflexion permanente pour veiller à ce que cet outil profite le mieux possible au développement économique et social des départements d'outre-mer. Ainsi que je le confirmais lors de la réponse à une question orale avec débat de M. Fourcade, nous analyserons avec une particulière attention les résultats de la commission nationale d'évaluation du R.M.I., qui doit remettre son rapport en 1992.

Telles sont les avancées que nous avons enregistrées en 1991 sur le chemin de l'égalité sociale entre la métropole et l'outre-mer. Je poursuivrai cette politique en 1992, en franchissant de nouvelles étapes dans cet objectif de rattrapage du niveau du Smic et des allocations familiales d'ici au 1^{er} janvier 1995.

En ce qui concerne les mesures de nature sociale ayant une incidence sur le budget de mon ministère, j'évoquerai l'effort consacré en Polynésie française au logement social, qui sera maintenu en 1992. C'est une nécessité absolue, comme l'a souligné M. Girault dans son rapport écrit.

Je rappelle aussi que sera prochainement versée, dans le cadre du prochain collectif budgétaire, une subvention exceptionnelle de 26 millions de francs au profit du régime de protection sociale en milieu rural de Polynésie française.

A la Réunion, je veille scrupuleusement à la mise en œuvre effective des soixante mesures décidées, lors des journées de travail des 16 et 17 avril derniers, avec les élus de la Réunion. Comme vous le savez, j'ai présidé sur place, à la fin de la semaine dernière, une réunion de suivi, qui a permis de dresser un bilan positif - cette appréciation était partagée par les participants - de la mise en application de ces mesures. Une nouvelle réunion qui doit se tenir à Paris avec les élus locaux en avril prochain permettra de faire un bilan complet et de formuler d'éventuels amendements.

Enfin, le budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1992 permettra d'étendre le service militaire adapté en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à la Réunion. Comme le fait M. Lise dans son rapport, nous constatons chaque année davantage combien cette formule du service militaire adapté est précieuse outre-mer pour fournir aux jeunes sous les drapeaux une formation professionnelle adaptée au tissu économique local, et donc leur donner de meilleures chances pour une bonne insertion dans la vie active.

Je ne peux terminer l'analyse des moyens dont je disposerai en 1992 pour cette politique de réduction des inégalités entre la métropole et l'outre-mer sans évoquer les moyens mis à disposition de l'A.N.T., l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer.

Je veux redire ici que le ministre des D.O.M.-T.O.M. que je suis considère que nos compatriotes d'outre-mer vivant en métropole sont concernés au premier chef par notre objectif d'une égale dignité de tous les citoyens, qu'ils vivent en métropole ou outre-mer.

L'A.N.T. joue un rôle irremplaçable dans l'accueil, l'écoute et l'insertion des personnes originaires d'outre-mer, dans le cadre de la politique de la ville conduite par le Gouvernement.

J'ai organisé hier, en liaison avec M. Delebarre, un colloque sur l'insertion de nos compatriotes d'outre-mer en Ile-de-France. Le succès de cette action trouve sa traduction dans le nombre important - j'allais dire « inespéré » - de participants à cette première journée. Il justifie que nous prenions, l'an prochain, la même initiative pour nous préoccuper des problèmes de formation.

Le budget total de l'A.N.T. devrait augmenter en 1992, malgré une légère baisse de la subvention accordée par l'Etat. L'agence est donc confirmée dans son rôle essentiel d'intervention, en complément des dispositifs de droit commun qui existent pour l'ensemble de la population.

Parallèlement, un contrat d'objectifs pluriannuel va être conclu entre l'Etat et l'A.N.T., pour donner à cette dernière toute son efficacité, améliorer sa gestion et recentrer son action autour de ses missions prioritaires.

Ce contrat d'objectifs prévoira notamment un développement des actions de formation, de mobilité et d'insertion des personnes originaires des D.O.M. dans les villes de métropole.

Tels sont, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, les grands axes d'un budget au service d'une grande ambition : la dignité de l'outre-mer dans la communauté nationale, obtenue par le développement économique, par l'insertion dans l'Europe et dans le monde, ainsi que par la poursuite de la décentralisation.

Le Président de la République et le Premier ministre m'ont demandé, en mai dernier, de poursuivre ma mission au service de l'outre-mer. J'ai reçu cette marque de confiance comme un grand honneur.

L'outre-mer nous montre chaque jour l'enrichissement qu'il représente pour la communauté nationale et pour la place de la France dans son environnement international. Dans un monde où les empires se disloquent, où la démocratie recule parfois sur certains fronts, l'outre-mer français s'affirme comme un espace de droit, de liberté et de progrès.

C'est cet attachement aux valeurs démocratiques, c'est cet humanisme qu'exprimait avec force et avec talent celui qui présida longtemps le Sénat, le regretté Gaston Monnerville. Il a contribué à forger l'avenir de l'outre-mer, pour lequel il avait une grande ambition. C'est aussi la nôtre ! (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E. et de l'union centriste.*)

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

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'année 1992 pourrait être un tournant pour l'outre-mer, avec la conjugaison de deux phénomènes particulièrement importants.

Tout d'abord, en rupture avec la tendance antérieure, le budget des départements et territoires d'outre-mer connaît un coup de frein brutal, puisqu'il est quasiment reconduit en francs constants, ce qui correspond à une diminution en francs constants de 2,3 p. 100.

Par ailleurs, en marge du budget proprement dit, des articles de nature fiscale ont été introduits par l'Assemblée nationale, qui remettent en cause le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement dans les départements et territoires d'outre-mer et pourraient être extrêmement graves pour les économies intéressées.

Compte tenu de l'importance de ce sujet, j'y consacrerai quelques développements et j'attends, surtout, que le Sénat soit éclairé par votre position, car, vous connaissant, monsieur le ministre, j'ai peine à croire que vous soyez totalement convaincu du bien-fondé de ces modifications.

Je dirai, tout d'abord, quelques mots sur le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1992.

Il atteint 2 195 millions de francs, après majoration de l'Assemblée nationale, soit une augmentation de 0,5 p. 100 par rapport au budget de 1991. Encore faut-il rappeler qu'il ne représente qu'une toute petite partie de l'ensemble des crédits consacrés aux départements et territoires d'outre-mer - M. le ministre a parlé de un « quatorzième », je dirai, pour ma part, 7 p. 100 - et que le budget initial est systématiquement révisé en cours d'année. Je reviendrai d'ailleurs sur ce point, qui est important et pour apprécier l'évolution de cette année.

Par ailleurs, à la suite des observations de M. Chaumont, je dois rappeler que les D.O.M. reçoivent plus de 1 milliard de francs par an de la part de la Communauté économique européenne.

Les chiffres significatifs figurent dans mon rapport écrit, auquel je vous renvoie, mes chers collègues.

J'observe simplement que les mesures nouvelles sont relativement modestes, avec principalement la poursuite des transferts de personnel, l'intégration des personnels travaillant dans les Terres australes et antarctiques, la diminution des subventions accordées à la Nouvelle-Calédonie ainsi que de celles qui sont affectées à l'agence pour la promotion des travailleurs d'outre-mer, qui avait fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes l'année dernière. Je note, enfin, la quasi-reconduction des différents fonds d'investissement.

Toutefois, certaines évolutions sont significatives.

La première concerne le service militaire adapté, le S.M.A., qui, semble-t-il, donne toute satisfaction. Toutes dépenses confondues, le S.M.A. représente 180 millions de francs et 3 600 personnes. En 1992, il sera étendu à la Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à la Réunion. Par ailleurs, le commandement sera réorganisé.

La seconde concerne l'effort de recherche. Les dotations de recherche sont toutes en augmentation, qu'il s'agisse des dépenses de personnel ou des dépenses d'équipement. Ainsi, la plate-forme aéroportuaire de la terre Adélie sera réalisée la saison prochaine à 90 p. 100, et l'achèvement de la chaussée reste prévu pour la fin de 1992. La piste non revêtue sera alors accessible aux avions dans les mêmes conditions que les autres pistes existant en Antarctique, et le recouvrement bitumineux aura lieu un an plus tard.

L'augmentation des dotations, cette année, a pour objet d'intégrer les personnels, de poursuivre les travaux et d'enlever les gros engins de terrassement, conformément aux engagements de l'Etat.

Vous savez que le Sénat a toujours soutenu votre effort en direction des Terres australes et antarctiques françaises, et la commission des finances exprime sa satisfaction devant l'évolution proposée cette année sur ce point.

Nous avons un motif de satisfaction avec l'achèvement prochain du port en eaux profondes de Longoni, tant attendu. N'est-ce pas, monsieur Henry ?

Par ailleurs, ce projet de budget appelle trois observations.

Concernant le volume des crédits, le budget des D.O.M.-T.O.M. confirme sa stabilisation, après plusieurs années de croissance rapide mais irrégulière. Le grand « saut » a été fait entre 1987 et 1989 et, en francs constants, le budget pour 1992 est à son niveau de 1989.

On peut noter que la quasi-reconduction en francs courants correspond à une diminution en francs constants de 2,3 p. 100. Encore faut-il observer que, depuis plusieurs années, le budget voté par le Sénat est totalement théorique, car l'ampleur des annulations de crédits en cours d'année est considérable : elle est de l'ordre de 12 p. 100 du total du budget et du quart des seules dépenses en capital.

Ainsi, je rappelle que les crédits du F.I.D.O.M., doté de 317 millions de francs, ont été amputés de 110 millions de francs en 1990, et que les crédits du F.I.D.E.S., doté de 137 millions de francs, ont été amputés de 93 millions de francs en 1991. Ces chiffres vous donnent l'ampleur des annulations intervenues en cours d'année !

Dans le même ordre d'idée, je dois relever que les majorations de crédits qui interviennent à l'issue du débat budgétaire - je veux parler de la « réserve parlementaire » - sont également purement visuelles. Le Gouvernement affiche, en quelque sorte, sa bonne volonté - ou fait un geste à cette occasion - en attribuant de 5 à 10 millions de francs supplémentaires, mais annule 250 millions de francs trois mois plus tard !

Tout cela est totalement absurde ! La restauration des droits du Parlement passe aussi par le respect des engagements que le Gouvernement a pris devant lui.

Ces annulations sont, il est vrai, partiellement justifiées par l'importance considérable des reports de crédits d'une année sur l'autre. J'en rappelle les chiffres chaque année !

Compte tenu de ces reports de crédits, les taux de consommation réels des dotations votées peuvent être nettement inférieurs : jusqu'à 25 p. 100 seulement.

Certes, les responsabilités sont partagées et les procédures peuvent retarder les distributions sur le terrain. En 1992, il devrait d'ailleurs y avoir une modification de la gestion du F.I.D.E.S., avec la suppression de l'intermédiation de la Caisse centrale de coopération économique. Cela devrait améliorer la situation.

Toujours est-il qu'il faut avoir en mémoire ces annulations et ces sous-consommations de crédits pour apprécier l'évolution du budget de 1992.

Cette année, les compteurs devraient être remis à zéro, ce qui ne peut que clarifier le débat. Pour ma part, je préfère un budget moins irréal : on ne peut se satisfaire de taux d'augmentation qui, hélas ! s'avèrent trop souvent factices.

Toutefois, après cette « opération vérité », toute nouvelle annulation de crédits en 1992 serait extrêmement dommageable pour les D.O.M.-T.O.M., et ôterait définitivement toute crédibilité aux pouvoirs publics. J'espère que vous en êtes convaincu, monsieur le ministre !

En ce qui concerne la répartition des crédits, je note que de nombreux engagements pluriannuels passés entre l'Etat et les D.O.M.-T.O.M. laissent peu de place aux orientations nouvelles.

La contribution totale de l'Etat au titre des contrats de plan s'élève à 2,8 milliards de francs sur cinq ans. Après trois ans d'exécution financière, 56 p. 100 des crédits budgétaires ont été engagés par l'Etat pour les D.O.M., le taux de consommation étant plus important dans les T.O.M.

Les concours financiers apportés à la Nouvelle-Calédonie se montent à 330 millions de francs, pour satisfaire un réseau d'engagements complexe et complet : contrat de plan, conventions Etat-territoire, acquisitions de terres.

Si les engagements contractuels laissent peu de place aux orientations nouvelles, il y a naturellement des exceptions en cas de nécessité. Je rappelle, pour mémoire, que les crédits débloqués par tous les ministères, à la suite du cyclone Hugo en Guadeloupe, représentent environ 2 milliards de francs, soit une somme qui s'élève au seul budget annuel des D.O.M.-T.O.M.

J'ajoute que l'administration a fait un travail remarquable pour faciliter la reconstruction. Des équipes composées de tous les services de l'Etat faisaient le tour de l'île et délivraient des permis de construire dans l'heure ! Voilà un exemple qui pourrait être suivi ailleurs !

Pour avoir constaté sur place la qualité de cette reconstruction, je comprends que celle-ci soit enviée par toutes les îles alentour qui, après avoir subi les mêmes dégâts, n'ont pas été restaurées dans les mêmes conditions.

Toutes les actions de l'Etat ne sont pas aussi efficaces. Je pense, notamment, aux primes d'équipement et d'emploi, dont le coût par emploi créé ne cesse d'augmenter, pour atteindre aujourd'hui près de 100 000 francs.

Voilà qui me permet d'assurer une transition avec la seconde partie de mon exposé, qui concerne l'action fiscale.

Le projet de loi de finances pour 1992, tel qu'il nous a été transmis par l'Assemblée nationale, contient sept articles modifiant le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement introduit en 1986.

Ces articles seront examinés en séance publique le dimanche 8 décembre, mais ils sont fondamentaux, et nous devons dès aujourd'hui en débattre.

Nous nous connaissons bien, monsieur le ministre, aussi voudrez-vous bien m'excuser si j'utilise un ton, pour la circonstance, qui ne m'est pas habituel, mais il me semble que les circonstances l'imposent.

En résumé, que nous proposent nos collègues députés ?

Sous couvert de prolonger le dispositif d'incitation fiscale pour cinq ans, la majorité de l'Assemblée nationale, reprenant les analyses des technocrates de la direction générale des impôts, ne fait ni plus ni moins que multiplier les conditions, les entraves à l'application de la défiscalisation, et rétablir l'agrément pour motif d'opportunité.

Je le dis tout net, c'est totalement inacceptable et, personnellement, je m'y opposerai avec tous les moyens dont je dispose.

Ce débat, pourtant, tombe bien, car j'estime que je suis aujourd'hui suffisamment informé pour parler de la défiscalisation. En effet, à l'initiative de M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, j'ai effectué une mission de contrôle sur pièces et sur place aux Antilles et en Guyane, en août dernier, et j'ai pu me rendre compte, *de visu*, de l'impact de la défiscalisation.

Vous le savez comme moi, l'effet de cette défiscalisation a été considérable. Cela a donné un coup de fouet formidable, presque inespéré et, en tout cas, nettement plus important que celui qu'ont donné jusqu'alors les aides et subventions multiples, dont on ne savait jamais si elles atteignaient vraiment l'objectif assigné.

Le succès de la défiscalisation n'est, il est vrai, pas réellement contesté. Le débat tourne, en vérité, autour de prétendus « effets pervers », c'est-à-dire d'effets secondaires négatifs ou d'utilisation de la loi à des fins étrangères à celles pour lesquelles elle a été promulguée.

Faire toute la lumière sur ce point, tel était l'objet précis de ma mission.

Le premier effet pervers supposé concerne le prix du foncier. Il est certain que la défiscalisation a engendré une augmentation et la pression sur le foncier agricole et sur les terrains à bâtir. Ce constat appelle cependant quelques observations.

Pour les terrains à bâtir, l'augmentation a été aussi spectaculaire en métropole.

Les contraintes de l'insularité imposent, à terme, un surenchérissement inévitable du foncier, la loi de l'offre et de la demande jouant effectivement à plein dans la mesure où les terrains sont, par définition, limités.

Chaque maire sait bien que les hausses des prix du terrain sont également spectaculaires le jour où la commune publie son plan d'occupation des sols. Toute action publique, toute construction d'équipement structurant, tout règlement nouveau se répercute sur le marché foncier de façon parfois importante. La défiscalisation n'est ni plus ni moins qu'une action parmi d'autres, mais nullement responsable, à elle seule, de la hausse des prix. C'est lui faire un mauvais procès que de l'accuser de tous les maux.

Enfin, l'augmentation est évidemment pénalisante pour celui qui achète, mais, si l'on se place du point de vue du vendeur, nul ne s'en plaindra ! Le principal bénéficiaire est, en fait, celui qui dispose le plus de réserves foncières. Ainsi, certaines communes ont pu réaliser de gros investissements grâce aux plus-values dégagées sur les ventes des terrains. L'Etat a, lui aussi, bénéficié de ces avantages.

La deuxième potentialité d'effet pervers concerne l'environnement.

Beaucoup se sont plaints de la dégradation des paysages, des constructions bâclées, anarchiques, détruisant de façon irrémédiable le cadre de vie. Les critiques se sont particulièrement portées sur le cas de Saint-Martin.

L'île connaît, en effet, une véritable explosion de la capacité hôtelière, avec des hôtels, des villages de vacances, des gîtes d'accueil, et tout un marché qui se développe autour du tourisme.

J'étais, au départ, particulièrement sensible à ces arguments. Je crois qu'il est nécessaire de les tempérer.

En premier lieu, il faut bien avoir en tête que l'île est partagée entre une zone néerlandaise et une zone française, partage d'ailleurs tout théorique puisqu'on passe de l'une à l'autre zone sans s'en apercevoir.

Dans ces conditions, il faut en finir avec l'illusion béate selon laquelle on pourrait avoir une zone développée et touristique, la zone néerlandaise, et une réserve photographique, la zone française. Depuis un siècle, les deux zones se sont développées à un rythme totalement différent. S'agissant d'une même île, cette situation ne pouvait pas tenir. Il était inévitable que la zone française suive ce qui se faisait chez le voisin.

Comme en zone néerlandaise, les constructions y sont très bonnes, d'autant qu'elles visent une clientèle américaine exigeante. C'est, en fait, la revanche de la zone française, qui est la partie la plus grande et qui compte une longueur de côte bien plus importante et souvent plus pittoresque.

Cette appréciation est, je le reconnais, subjective pour Saint-Martin. Mais ma critique de fond est ailleurs et concerne la responsabilité même de l'Etat. S'il y a dégradation de l'environnement, l'Etat peut, paradoxalement, en être le premier responsable.

Ainsi, il faut savoir qu'on peut obtenir une défiscalisation sur des constructions de logement sans - je dis bien « sans » - disposer de permis de construire. Selon une expression d'un de nos interlocuteurs, « les impôts taxent ce qui se voit, ce qui existe, mais nous ne nous occupons pas de savoir si les règles de construction ont été respectées ». Je me suis fait communiquer l'imprimé fiscal versé au dossier de défiscalisation ; nulle part il n'est fait état de l'obtention d'un permis de construire !

Par ailleurs, on m'a cité quelques cas où l'Etat lui-même avait construit sur des zones interdites, ce qui, naturellement, enlève du poids aux critiques.

Pour en terminer sur ce point, je crois que le plan d'occupation des sols, s'il existe, doit être respecté et, s'il n'existe pas, doit être préparé.

Je respecte parfaitement la volonté des populations locales, y compris de celles qui s'opposent à la défiscalisation - je pense, en particulier, aux élus de Saint-Barthélemy, qui veulent conserver leur caractère de tourisme familial et ne pas trop augmenter la capacité hôtelière - mais je crois que les risques de dérapage seraient largement évités par l'application d'un P.O.S., à condition que l'Etat assume ses responsabilités, c'est-à-dire prévoie les urbanistes en nombre et en qualité nécessaires.

Troisième possibilité d'effet pervers : l'excès des capacités.

L'idée est que les réalisations, depuis la loi de défiscalisation, sont largement supérieures aux besoins, que l'offre est aujourd'hui excédentaire et que la demande n'arrivera pas à suivre. Cette critique s'applique aux hôtels et aux bateaux, pour lesquels il y a une véritable explosion du marché.

Les opposants à la défiscalisation évoquent les taux d'occupation des hôtels, qui, en effet, sont faibles, atteignant même 25 p. 100 à Saint-Martin, ce qui, naturellement, est insuffisant.

Je ne conteste pas la faiblesse de ces taux - les chiffres sont là ! - mais l'expérience que j'ai de l'hôtellerie dans mon département m'incite à penser qu'il faut bien trois ans pour que les affaires commencent à « tourner », d'autant qu'elles vont parfois à des repreneurs qui rachètent l'équipement à bas coût et qui font quelques améliorations. Ce sont eux qui, alors, remplissent l'hôtel.

C'est la loi du marché. Il est très probable, il est même quasi certain que tous les hôteliers actuels ne passeront pas les trois ans. Ailleurs non plus !

Cela ne veut pas dire, pour autant, que le programme est condamné. Il faut attendre ; l'avenir tranchera. Mais je suis optimiste. Même dans le cas de Saint-Martin, qui est le plus frappant et le plus décrié, l'équipe qui est aux commandes saura faire venir les touristes. Avec des prix de billets d'avion compétitifs, Saint-Martin pourrait devenir le Saint-Tropez des années 2000.

Quant aux bateaux, c'est exactement la même chose. Certains se sont inquiétés du quadruplement des bateaux en cinq ans, mais nous partions d'un niveau très bas. Tout compte fait, il ne paraît pas aberrant que des îles soient tournées vers la mer ! (*Sourires.*) C'était plutôt l'inverse qui était anormal, je dirai presque « pervers ».

Là encore, laissons le temps au marché de se construire, et je suis persuadé que l'opération sera positive.

Quatrième supposition d'effet pervers : l'utilisation des dispositions légales pour ne pas payer d'impôt.

Il est vrai qu'un certain nombre de gros contribuables deviennent non imposables par le jeu combiné des dispositions d'incitation fiscale. Sur le plan de la morale, il y a, en effet, quelque chose de contestable. Mais telle était la volonté du législateur qui, quand il a créé des incitations fiscales, savait pertinemment que cela intéresserait nécessairement des gens qui payaient des impôts et moins les autres ! On ne peut guère reprocher aux premiers d'utiliser des dispositions que la loi permet.

Il y a, certes, quelques cas douteux. Je pense, en particulier, au voilier d'un publicitaire connu, baptisé « *Merci Béré* », mais « ces gars-là » peuvent tout se permettre. (*Sourires.*)

Au-delà de cette anecdote, je veux faire la remarque suivante : quel montant de subventions aurait-il été nécessaire de verser pour obtenir le même résultat ? Cette fois, cela n'a rien coûté à l'Etat, et les résultats sont là !

Bien sûr, certains pourront évoquer les fameuses dépenses fiscales, la non-perception de recettes fiscales liée à une adaptation de la législation par rapport au droit commun.

Cet argument doit être lui-même sérieusement atténué. D'une part, sans cette défiscalisation, il n'y aurait jamais eu la même activité et, par conséquent, les non-perceptions de recettes fiscales sont théoriques. D'autre part, le rendement des autres recettes fiscales s'est considérablement accru dans tous les départements, qu'il s'agisse d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de taxe professionnelle ou de taxe foncière.

Comme on me l'a dit sur place, la défiscalisation du logement a permis de recenser des gens qui, jusqu'à présent, échappaient à l'impôt. Certes, ils ne sont pas imposables pendant quelques années, mais, sitôt la période de dégrèvement achevée, ils deviendront tous imposables dans les conditions de droit commun. En d'autres termes, c'est tout bénéfique pour les impôts.

Il est vrai que les logements sociaux n'ont pas progressé, mais c'est parce que cette catégorie de logements n'était pas visée par la loi. Il suffirait, me semble-t-il, de trouver un système original et incitatif pour que la défiscalisation produise les mêmes résultats à leur égard !

Voilà, en fait, les quatre prétendus effets pervers. Ils ne me paraissent pas totalement convaincants.

Ce qui est vrai, en revanche, c'est que les créations d'emplois, parfois, ont surtout profité à des populations non antillaises, dans le cas qui nous occupe. Tout le personnel d'entretien, de maintenance, de service, dans l'hôtellerie de Saint-Martin, est un personnel haïtien. On retrouve là les défauts structurels majeurs de nos départements français d'outre-mer.

Signalons, qu'entre autres, en Guyane, il n'y a pas la moindre possibilité de formation à la profession hôtelière. L'accueil, le rapport qualité-prix, le dynamisme ne sont pas toujours au rendez-vous. C'est aussi un problème de formation et, s'il fallait chercher à renforcer le dispositif actuel, ce serait assurément dans cette voie qu'il faudrait s'engager.

Les quelques travers évoqués ne sauraient en aucun cas remettre en question un dispositif qui a constitué un outil majeur du développement des D.O.M.

C'est à la lumière de cette expérience que je peux tenter d'apprécier les articles concernant la défiscalisation dans le projet de loi de finances pour 1992.

Ces nouveaux articles seront examinés avec précision par notre rapporteur général, M. Roger Chinaud. La commission des finances ne s'étant pas encore prononcée sur les nouveaux articles introduits par l'Assemblée nationale, c'est à titre personnel que je souhaite formuler quelques observations.

Les aménagements proposés par la majorité de l'Assemblée nationale portent principalement sur les points suivants.

Tout d'abord, est proposée la reconduction, pour cinq ans, du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement.

L'amendement initial de M. Richard tendait à une reconduction pour dix ans ; ce délai a été ramené à cinq ans. Les dispositions s'appliqueraient ainsi jusqu'en 2001.

Votre rapporteur, mes chers collègues, est assez réservé sur la prolongation généralisée, annoncée dès aujourd'hui, du dispositif d'incitation fiscale.

Le législateur s'était engagé en 1986 pour dix ans ; il doit avant tout tenir sa parole.

La défiscalisation a été conçue comme un outil permettant la remise à niveau et non comme quelque chose de permanent. Elle a permis un décollage économique encore jamais obtenu. Le succès est incontestable.

Je crains toutefois que la reconduction de l'ensemble du dispositif ne conduise à une banalisation pure et simple. Il conviendrait, à tout le moins, de dresser un bilan précis à l'issue de la période, c'est-à-dire 1996, avant de proposer une reconduction pure et simple, afin de définir de nouvelles orientations fiscales et d'investissements.

Certains secteurs ont besoin de nouvelles mobilisations, de nouveaux financements - la formation, les services directement liés à l'industrie et au tourisme - mais il n'est pas certain que la reconduction générale atteigne le but recherché.

Est proposée, en deuxième lieu, l'extension de la défiscalisation au secteur de la maintenance au profit d'activités industrielles.

Je suis favorable à cette extension. Comme il vient d'être dit, certains secteurs ont besoin de financements complémentaires. Ces secteurs sont d'autant plus importants qu'ils peuvent être le maillon qui assure le succès de l'ensemble. C'est le cas de la maintenance des activités industrielles, de la maintenance liée aux activités touristiques, mais aussi de l'application des techniques nouvelles, par exemple pour la banane. Je proposerai un amendement en ce sens à la commission des finances.

Enfin, en troisième lieu, est proposée l'instauration de limites et de conditions supplémentaires à l'octroi de la défiscalisation.

Selon le projet de loi, l'investisseur doit s'engager à maintenir l'affectation des biens mobiliers pendant cinq ans et celles des biens immobiliers pendant neuf ans - habitation principale ou location à destination d'habitation principale. Dans le cas contraire, les sommes investies et défiscalisées sont réintroduites dans le revenu imposable.

Par ailleurs, le taux de déduction fiscale pour les entreprises est ramené de 100 p. 100 à 75 p. 100 du montant de l'investissement.

Pour les raisons susinvoquées, je crains que la remise en cause de la déduction et la multiplication de conditions destinées à empêcher quelques cas exceptionnels de détournements ou d'abus ne freinent la formidable mobilisation de l'épargne venant d'outre-mer et de métropole, et des populations les plus directement concernées. En fait, le contrôle *a posteriori* est tout aussi efficace que le contrôle préalable retenu par l'Assemblée nationale sans, pour autant, constituer un frein.

M. le président. Monsieur le rapporteur spécial, la conférence des présidents a fixé à vingt minutes le temps de parole imparti aux rapporteurs spéciaux et à dix minutes celui des rapporteurs pour avis. Je suis obligé de faire respecter cette décision, et je vous demande donc de bien vouloir conclure.

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial. En conclusion, je tiens à indiquer que je m'opposerai à toutes les modifications qui consisteraient à freiner, à étouffer ou à supprimer toutes les initiatives individuelles qui ont contribué au succès de la défiscalisation.

Lorsqu'un parlement ou un gouvernement ont donné leur parole - que ce soit en 1986 ou à un autre moment - vouloir la remettre en cause constitue une rupture de contrat, une sorte de tricherie.

Les populations d'outre-mer, particulièrement sensibles au respect de la parole donnée, se sentiraient une fois de plus lâchées.

Quant à l'octroi de mer, je souhaiterais, monsieur le ministre, que, compte tenu de l'importance du sujet, le Parlement dispose d'un délai suffisant pour l'examiner au préalable.

Je précise, enfin, que la commission des finances laisse à l'appréciation du Sénat les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1992. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (départements d'outre-mer). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec une dotation globale de 2,185 milliards de francs, contre 2,184 milliards en 1991, le budget pour 1992 du ministère des départements et territoires d'outre-mer ne régresse pas, même s'il ne progresse que très légèrement, soit 0,3 p. 100 en autorisations de programme.

Bien que la commission des affaires économiques et du Plan n'ait pas considéré que ce frémissement à la hausse du montant des crédits affectés directement aux départements et aux territoires d'outre-mer soit suffisant, j'estime, quant à moi - je tiens à vous l'indiquer - que ce budget est un budget de pause qui, suivant une période de cinq années

d'efforts significatifs en direction de l'outre-mer, confirme, sans toutefois la conforter, la priorité qui est accordée à ces régions par le Gouvernement.

Il convient, en effet, de rappeler que, d'une loi de finances à l'autre, la dotation du ministère des D.O.M.-T.O.M. a progressé de 25,8 p. 100 en 1987, de 3,2 p. 100 en 1988, de 12,4 p. 100 en 1989, de 3,3 p. 100 en 1990 et de 5,4 p. 100 en 1991.

On peut voir une illustration frappante de la volonté de promouvoir l'outre-mer dans le fait que l'effort budgétaire total de l'Etat en faveur des D.O.M.-T.O.M. - dont l'enveloppe attribuée au M.E.D.E.T.O.M. ne représente qu'une fraction - reste extrêmement important, puisqu'il devrait dépasser 31 milliards de francs en 1992, alors qu'il ne s'élevait qu'à 29,9 milliards de francs en 1991, soit une progression de près de 4 p. 100. Il ne faudrait pas l'oublier : le seuil des 30 milliards de francs pour les D.O.M.-T.O.M. est donc franchi par la loi de finances pour 1992. Pour les seuls D.O.M., l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat devrait atteindre 25,45 milliards de francs.

Certes, on ne peut que regretter, une fois de plus, la présentation indifférenciée des crédits relatifs aux D.O.M. et de ceux qui sont relatifs aux T.O.M. Cela ne permet ni de distinguer la destination des affectations ni, *a fortiori*, d'apprécier l'évolution économique de chacun des départements d'outre-mer. Il n'en demeure pas moins que le maintien de l'effort global consenti en faveur de l'outre-mer profite aux départements d'outre-mer. Il témoigne de l'intérêt porté par le Gouvernement à ces départements et de la réalité de sa détermination à favoriser leur développement économique.

La mobilisation de la nation en faveur de l'outre-mer connaît d'ailleurs de nombreuses autres illustrations : aides à l'investissement reposant sur des mécanismes de défiscalisation, qui ont d'ailleurs été prorogés à l'occasion des débats budgétaires à l'Assemblée nationale ; mise en œuvre des contrats de plan D.O.M.-Etat ; enveloppe affectée au R.M.I., qui atteignait près de deux milliards de francs en 1990.

En outre, à cette occasion plus encore qu'en d'autres temps, il convient, me semble-t-il, de souligner que la pertinence d'une politique ne se traduit pas uniquement au plan quantitatif. Graduer des évolutions budgétaires est, certes, un exercice utile, qui peut fournir des enseignements intéressants sur la portée des engagements publics, mais cette mesure arithmétique, facile à effectuer, reste toutefois d'une grande pauvreté si elle est pratiquée isolément. Elle ne saurait, à elle seule, permettre de fonder un jugement valable. C'est pourquoi elle doit être complétée par des éléments qualitatifs d'appréciation.

Or, de ce point de vue, les actions non budgétaires du Gouvernement à l'égard des D.O.M. sont tout à fait exemplaires, même si elles doivent encore être renforcées et amplifiées. Votre rapporteur pour avis peut citer, à l'appui de cette assertion, les actions suivantes : la poursuite de la libéralisation des transports aériens assurant la desserte des régions d'outre-mer, la défense au niveau de la C.E.E. des intérêts légitimes de ces régions et l'action visant à faire prendre en compte par Bruxelles leur spécificité, qui, notamment, a abouti lors de la réforme des cadres communautaires d'appui, ainsi que par la mise en place du P.O.S.E.I.D.O.M.

Bien sûr, cette incontestable détermination politique n'a, toutefois, pas encore entraîné tous les effets souhaitables. Les problèmes que connaissent les Antilles, la Guyane et la Réunion restent considérables.

Au demeurant, les événements qui, au début de cette année, ont bouleversé l'île de la Réunion en sont une illustration particulièrement dramatique.

Ils ne sont d'ailleurs pas sans rappeler, à mon sens, les troubles qu'ont connus la Martinique dans les années soixante et la Guadeloupe dans les années soixante-dix. Aussi, autant qu'un profond malaise social, me paraissent-ils traduire une crise de la société de plantation cannière qui, confrontée à une réduction de ses débouchés économiques, ne peut plus offrir suffisamment d'emplois à une main-d'œuvre non spécialisée et devenue disponible. Un traitement au fond du problème nécessite donc une diversification des activités économiques, afin d'être à même de répondre aux besoins d'emploi des populations locales.

Or, de ce point de vue, force est d'en convenir pour le déplorer : l'emploi reste un des problèmes majeurs des D.O.M. Les personnes qui recherchent vainement un travail représentent 32 p. 100 de la population active à la Martinique et 37 p. 100 à la Réunion.

Au regard de l'ampleur de la demande de travail, la faiblesse du nombre des emplois salariés du secteur privé est tout à fait préoccupante.

De ce fait, tout comme de nombreux autres élus d'outre-mer, votre rapporteur pour avis se demande si la priorité accordée, dans les départements d'outre-mer, à la politique des salaires ne joue pas, en définitive, au détriment de l'emploi. L'alignement du Smic domien sur le Smic métropolitain est, certes, une ambition louable, mais cela risque d'entraîner des conséquences négatives sur un marché de l'emploi déjà très atrophie. Ces conséquences seront encore plus néfastes si des mesures ne sont pas prises pour compenser une diminution corrélative des charges sociales.

De même, monsieur le ministre, je tiens à me faire l'écho, à cette tribune, des vives inquiétudes qu'inspirent dans cet hémicycle les menaces que font peser sur des productions vitales pour les D.O.M. certaines des décisions ou évolutions communautaires.

Le règlement n° 3211/90 du conseil des ministres des Communautés, en exonérant, au nom de la lutte contre le trafic de cocaïne, de tout droit d'entrée sur les marchés communautaires les produits de la pêche de quatre pays d'Amérique du Sud, met directement en péril l'avenir de la pêche et de l'agriculture guyanaises. Pour ce qui est de la pêche, elle représente 60 p. 100 des recettes d'exportation du département et ne peut donc, en raison du niveau élevé de protection sociale qu'elle assure à sa main-d'œuvre, soutenir la concurrence des pays tiers.

Parallèlement, les perspectives ouvertes par la réalisation du Marché unique laissent encore planer de lourdes incertitudes sur l'avenir des productions bananières et rhumières des Antilles et de la Réunion. Or, ne l'oublions pas : rien qu'aux Antilles, la banane assure 45 000 emplois directs et indirects.

Nous savons, monsieur le ministre, que, dans les négociations que vous menez à Bruxelles, vous vous employez à sauver ces secteurs qui sont aujourd'hui exposés à une catastrophe économique au regard de laquelle les ravages causés par le cyclone Hugo à la Guadeloupe pourraient apparaître bien modestes.

La disparition, à terme, de la banane dans les pays producteurs des Antilles engendrera la déstabilisation politique et économique de toutes les Antilles et de la Guyane, en faisant, d'ailleurs, le jeu des multinationales américaines dont l'agressivité n'a d'égale que celle des trafiquants de coca.

Aussi, à titre personnel, j'incline à penser malgré toutes ces difficultés que nous avons les moyens politiques de surmonter, compte tenu de notre détermination qui, je l'espère, atteindra les plus hauts responsables de l'Etat que la construction communautaire ne présente pas que des inconvénients pour les D.O.M. Elle pourrait même constituer une chance pour ces départements qui assurent la présence de l'Europe aux lisières des continents américain et africain et avec lesquels l'Europe a des échanges économiques fructueux, ainsi que des intérêts stratégiques importants. Je pense, notamment, à la base de Kourou aux Antilles-Guyane.

Je n'en suis donc que plus convaincu qu'il ne convient pas de gaspiller ces atouts potentiels par des décisions hâtives, insuffisamment respectueuses de la spécificité et de la grande vulnérabilité économique des D.O.M. Sinon, les populations locales, confrontées aux affres du chômage, ne sauraient distinguer le potentiel d'avenir qui leur est ouvert mais, bien au contraire, seraient tentées de ne voir dans la Communauté que la source de leurs malheurs. Cela risquerait d'exposer l'Europe à leur colère.

Je souhaite également rappeler ici que la commission des affaires économiques et du Plan a, dans le passé, et à de multiples reprises, déploré le sérieux handicap que constitue le caractère fragmentaire des données statistiques afférentes aux D.O.M. Aussi m'a-t-elle confié, au mois de mai dernier, le soin d'établir un rapport d'information qui, j'espère, sera utile.

En outre, à la suite des conclusions que j'ai tirées dans mon rapport écrit fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, je vous demanderai quelle est votre position en la matière, monsieur le ministre.

Après ce bref aperçu de la situation, qui montre bien l'ampleur des obstacles auxquels se heurte encore le développement économique des D.O.M., je ne peux qu'appeler à une mobilisation encore plus intense en leur faveur.

De ce fait, l'achèvement, cette année, de la loi de programme relative aux D.O.M. me paraît devoir susciter une réflexion quant aux modalités d'élaboration et de mise en œuvre, dans les prochaines années, d'une loi de développement des départements d'outre-mer.

Toutefois, l'importance des efforts qui restent à accomplir ne doit pas faire oublier le chemin déjà parcouru. Ainsi, voilà dix ans, seulement 10 p. 100 des logements des Antilles-Guyane et de la Réunion étaient considérés comme salubres ; aujourd'hui, ce taux est six fois plus élevé.

M. le président. Veuillez conclure, je vous prie, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis. Oui, monsieur le président.

Aussi, bien que la commission des affaires économiques et du Plan ait estimé que le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer était insuffisant pour répondre à la gravité de la situation actuelle - notamment à la Réunion - et qu'elle ait, contrairement à mes propositions, émis un avis défavorable à l'adoption de ces crédits, je tiens à indiquer que, à titre personnel, je voterai ce projet de budget.

Je ne peux pas achever cette intervention sans attirer l'attention de M. le ministre sur deux problèmes : le comportement monopoliste de la compagnie Air France et le pari mutuel urbain dans les départements d'outre-mer.

Voyons, d'abord, ce qu'il en est d'Air France.

Monsieur le ministre, comme moi et mon collègue Roger Lise, vous avez pris le vol Fort-de-France-Paris du 5 novembre dernier, après avoir présidé les Journées martiniquaises de l'emploi.

Je ne sais pas si vous avez été alerté sur le fait que, au cours de ce vol, ont été distribués aux passagers des aliments avariés et que M. Roger Lise, ici présent, a été victime d'une intoxication alimentaire.

J'ignore si c'est sa nature ou les soins que je lui ai prodigués sur place qui ont eu raison de son mal ! En tout cas, réjouissons-nous que M. Roger Lise soit parmi nous aujourd'hui. (*Sourires.*)

Cet incident m'amène à me demander si Air France ne mène pas une politique de dumping pour casser la concurrence dans le ciel des Antilles. J'en suis à m'interroger, après avoir posé de multiples questions écrites au Gouvernement : qui est le véritable ministre des transports, est-ce M. Paul Quilès ou M. Bernard Attali ?

J'espère, monsieur le ministre, que le Gouvernement acceptera enfin de mettre en application l'article 16 de la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, qui prévoit leur consultation sur les programmes d'exploitation et les modifications de tarifs soumis par les compagnies françaises à l'approbation de l'Etat pour les liaisons aériennes et maritimes desservant ces régions. Voilà en effet une question fondamentale pour le développement de nos différents pays.

Concernant le P.M.U. vous savez, monsieur le ministre, qu'en Guadeloupe et en Martinique on joue 700 millions de francs par an. A un certain moment, il a été question d'un texte permettant d'opérer un prélèvement pour le développement de la pratique des sports dans nos départements. Par conséquent, je vous remettrai un dossier sur ce sujet.

Telles sont les observations globales que je voulais présenter compte tenu du temps de parole qui m'est imparti, mais je ne peux achever mon intervention sans évoquer vos propositions d'aménagement de la décentralisation. Selon moi, sans outils techniques et institutionnels efficaces, il ne sera pas possible d'accélérer le développement dans nos départements d'outre-mer.

Toutefois, plutôt que de nous proposer un « costume sur mesure » ou un « menu à la carte », il faudrait désigner une commission style commission Ripert, de façon que le pro-

blème de l'amélioration de la décentralisation dans le cadre de la Constitution soit examiné et que des solutions adéquates soient proposées. (*Applaudissements sur le travéées socialistes et sur certaines travéées de l'union centriste.*)

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

M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (territoires d'outre-mer). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, une fois de plus, le centre du monde dérive inexorablement vers le bassin pacifique.

Ainsi, les territoires d'outre-mer, ces terres éparpillées dans l'immensité des océans que l'on appelait avec une ironie désabusée les « confettis de l'Empire », peuvent-ils aujourd'hui permettre à la France de demeurer une puissance d'envergure, en s'affirmant comme une plate-forme de prospérité économique et comme un exemple de développement local dans le Pacifique Sud. Vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le ministre, à cette tribune.

Valoriser ces territoires qui sont situés au centre de gravité d'un nouveau champ de bataille économique mondial, affirmer notre présence dans tous les océans, c'est servir l'intérêt de la France.

Forte de cette conviction, la commission des affaires économiques et du Plan et son rapporteur pour avis attachent la plus grande attention à l'examen des crédits du budget des départements et territoires d'outre-mer, car ils définissent les moyens de cette ambition.

Les crédits prévus au projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1992 s'élèvent, je le rappelle à mon tour, à près de 2,2 milliards de francs. Ils connaissent ainsi une quasi-stagnation, puisqu'ils augmentent de moins de 0,2 p. 100, alors qu'ils avaient progressé de 5,4 p. 100 l'année passée.

En francs constants, ce projet de budget est donc en baisse, puisque sa croissance très limitée ne permet pas de compenser le niveau d'inflation enregistré au cours de l'année séparant les deux lois de finances. Ainsi, 1992 devrait être une année de pause, après une progression qui a dépassé les 23 p. 100 pendant la période allant de 1989 à 1992.

Il faut par ailleurs souligner que les dépenses inscrites au projet de budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer ne constituent qu'une partie de l'effort budgétaire de l'Etat, qui représentera, en 1992, 31 milliards de francs, alors qu'il ne s'élevait qu'à 29,9 milliards de francs en 1991.

Les crédits du chapitre 68-93 réservés à la Nouvelle-Calédonie sont en augmentation de 3,12 p. 100 en autorisations de programme, mais en baisse de 8,45 p. 100 pour les crédits de paiement. Ils devraient néanmoins permettre de financer l'intégralité des engagements pris par le Gouvernement en faveur du territoire, dans le cadre des accords de Matignon.

En 1992, la section générale du fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer, le F.I.D.E.S., est dotée de 183,8 millions de francs en autorisations de programme, ce qui représente une légère baisse par rapport à 1991.

Cette dotation doit notamment permettre de maintenir l'effort financier en faveur du logement social, en Polynésie, de cofinancer l'amélioration des télécommunications et l'alimentation électrique du territoire de Wallis-et-Futuna, et de financer l'achat de terres en Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, l'achèvement de la piste en terre Adélie devrait être assuré, 4,6 millions de francs étant consacrés à son financement pour 1992.

La dotation de la section territoriale du F.I.D.E.S. s'élève à 23 millions de francs. Elle doit permettre d'assurer le financement de programmes d'investissement dont le contenu est arrêté par les assemblées des territoires et par les provinces de Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, dans un contexte budgétaire très difficile - c'est le moins qu'on puisse dire - et marqué par la nécessité de limiter la dépense publique, ce projet de budget pour 1992, en très faible progression, permet cependant d'épargner partiellement à l'outre-mer les conséquences budgétaires qu'entraîne la situation économique actuelle.

Il faut cependant noter que ce ralentissement notable des crédits en faveur des territoires d'outre-mer intervient après plusieurs années de progression constante et significative.

Néanmoins, il ne faudrait pas que ce ralentissement certain de l'effort budgétaire pour l'année 1992 soit l'amorce d'une évolution qui serait contraire à l'intérêt des territoires d'outre-mer.

Monsieur le ministre, tout à l'heure, vous nous avez affirmé votre volonté de poursuivre cet effort nécessaire à l'évolution en cours. Nous en prenons acte.

Nombre de ces territoires ont éprouvé, au cours de l'année passée, certaines difficultés, et leur situation économique s'en est ressentie.

En Nouvelle-Calédonie, le déficit commercial s'est fortement creusé. Cette aggravation s'explique essentiellement par l'influence majeure des exportations de nickel, dont la valeur a diminué de 39 p. 100 pour les produits métallurgiques et de près de 42 p. 100 pour le minerai.

En Polynésie française, les difficultés budgétaires du territoire sont indéniables. En effet, la dette publique a atteint un niveau préoccupant.

Une description plus complète de la situation économique de chacun des territoires d'outre-mer est effectuée dans mon rapport écrit.

Après avoir évoqué ces difficultés et formulé l'espoir de n'y voir que des évolutions passagères, je souhaiterais m'attacher aux principaux motifs de satisfaction concernant l'action menée en faveur des territoires d'outre-mer.

Un premier motif de satisfaction concerne les résultats des négociations de la nouvelle décision d'association des territoires d'outre-mer à la Communauté européenne.

Les territoires et les collectivités territoriales de l'outre-mer français bénéficieront désormais de nouvelles conditions dans les domaines commerciaux, juridiques et financiers.

Ce nouvel accord devrait apporter des conditions favorables aux territoires d'outre-mer en ce qui concerne le régime d'importation et d'exportation - ils devraient bénéficier de débouchés élargis vers la C.E.E. - et les aides financières du fonds européen de développement, le F.E.D.

La part de ce fonds programmable qui est susceptible d'être attribuée aux pays et territoires d'outre-mer liés à la France sera de l'ordre de 50 p. 100.

Les territoires d'outre-mer français bénéficieront donc de 46,8 p. 100 du F.E.D. programmable, soit 40,2 millions d'ECU, auxquels devraient s'ajouter 5,4 millions d'ECU au titre de l'enveloppe consacrée à la coopération régionale. Les sommes attribuées aux territoires d'outre-mer français au titre du VI^e F.E.D. programmable étaient, je le rappelle, de 26,5 millions d'ECU.

La commission des affaires économiques et du Plan et son rapporteur pour avis souhaitent que cet accord constitue une incitation pour la Communauté économique européenne à participer et à s'impliquer davantage dans ce nouveau pôle de croissance du Pacifique.

Un autre motif de satisfaction concerne l'évolution de la situation en terre Adélie, évolution qui montre que la présence française se renforce dans l'Antarctique.

L'achèvement des travaux de la piste d'atterrissage en terre Adélie est prévu pour la campagne 1991-1992. La piste devrait ainsi pouvoir entrer en service à la fin de l'année 1992.

Cet aboutissement prochain des travaux ne peut qu'être salué par la commission des affaires économiques et du Plan et par son rapporteur pour avis qui, au cours des dernières années, ont toujours attiré l'attention du Gouvernement sur la réalisation de cette piste, laquelle doit marquer l'intérêt de la France pour cette région.

Par ailleurs, l'effort concernant la recherche doit progresser, puisque la dotation des Terres australes et antarctiques françaises augmente de 31,6 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale de 1991. L'intégration du personnel de ce territoire dans les effectifs du ministère des départements et territoires d'outre-mer devrait faciliter la restructuration en cours, avec la création de l'institut de la recherche et de la technologie polaire, « Expéditions Paul-Emile Victor. »

Enfin, le dernier motif de satisfaction relatif aux Terres australes et antarctiques françaises, est la signature, le 4 octobre dernier, à Madrid, d'un protocole permettant d'in-

terdire toute prospection et *a fortiori* toute exploitation des ressources minérales dans la zone couverte par le traité de l'Antarctique.

Ainsi, la qualité de l'action menée en faveur des territoires d'outre-mer ne peut que réjouir un rapporteur pour avis soucieux de l'avenir de la France d'outre-mer.

Avant d'achever mon intervention, je tiens à souligner une fois de plus - mais il est des évidences qu'il faut sans cesse répéter - l'intérêt que représentent les territoires d'outre-mer pour la France.

La présence française dans l'autre hémisphère contribue à renforcer l'ambition de notre pays, qui a toujours préféré l'ouverture sur le monde à un repli frileux qui n'aurait que des avantages factices.

Les efforts qui s'imposent afin de prendre en compte l'intérêt que représente cette région géographique, pour la France sont largement compensés par l'intérêt stratégique, économique et culturel de cette présence étendue à l'autre hémisphère de la planète.

La présence française, outre le fait qu'elle est jusqu'ici réclamée sur place par les populations, est justifiée, en premier lieu, par l'intérêt stratégique que représentent pour nos forces ces territoires, qui sont autant de points permettant d'assurer une logistique nécessaire pour sauvegarder nos intérêts et affirmer notre rang de puissance mondiale.

A cette logique qui a fondé certaines de nos conquêtes est venue se superposer une nouvelle approche, qui doit permettre à la France d'accroître son rayonnement dans ces régions du monde.

C'est un fait à présent avéré : depuis que les échanges commerciaux dans l'aire du Pacifique ont dépassé ceux de l'ensemble Atlantique, le centre de gravité de l'économie mondiale a basculé vers le Pacifique.

Il est donc de l'intérêt de la France de renforcer sa présence dans une aire géographique qui sera, comme cela apparaît aujourd'hui, la zone économique dominante de demain.

Faut-il le rappeler, les quelque 7 millions de kilomètres carrés de la zone économique exclusive donnent à notre pays la maîtrise du troisième domaine maritime mondial et représentent un atout économique considérable.

Mais c'est dans le domaine des échanges et de la coopération que la France peut le mieux renforcer son action dans cette région. Il est regrettable que, dans le Pacifique comme ailleurs, les Européens se présentent encore en ordre dispersé, voire en concurrents.

Heureusement, les milieux économiques européens, notamment français, commencent à prendre conscience de la nécessité de s'insérer dans le tissu économique de cette région, dont l'expansion va sans doute connaître une accélération notable. Les industriels de notre pays doivent poursuivre la tradition des grands navigateurs français : prise de risques, démarche audacieuse, conquête de nouvelles aires géographiques.

Il manquait un contrepoids au pôle australien pour borner ce vaste ensemble qui va du cap Horn au cap de Bonne Espérance. L'évolution en cours qui voit l'Afrique du Sud, pays longtemps banni, reprendre progressivement sa place dans le concert des nations, ainsi qu'en témoigne la levée de l'embargo des investissements européens, devrait contribuer à définir les contours de cette nouvelle région du Pacifique.

La croissance du Pacifique ne se limitera pas aux seuls dragons économiques du nord de cet ensemble : des pôles de croissance existent aussi dans le sud de la région, qui devraient s'affirmer dans les années à venir. L'Afrique du Sud pourrait servir de catalyseur pour l'ensemble de L'Afrique australe.

Thierry de Montbrial, le directeur de l'Institut français des relations internationales, écrivait récemment : « La communauté internationale a fort heureusement réhabilité l'Afrique du Sud, dont les espoirs sont aujourd'hui incarnés par Frédéric De Klerk et Nelson Mandela. Cette terre est loin de l'Europe et, pourtant, notre intérêt bien compris est que la mutation en cours réussisse. Nous devons être attentifs à ne pas manquer toute occasion d'y contribuer. »

Je ne peux que souscrire à cette analyse après avoir effectué, avec quelques-uns de nos collègues, un voyage d'étude sur place et procédé à de nombreuses auditions.

Notre présence dans cet ensemble dynamique, qui a déjà atteint un niveau de développement élevé, doit permettre à notre pays de participer à l'émergence de ce nouveau pôle mondial.

La France doit rechercher une réelle intégration dans ce grand marché régional où s'insèrent ses territoires et poursuivre une politique de coopération avec leur environnement.

Notre intégration devrait être d'autant plus facile que, depuis la mise en œuvre des accords de Matignon, les relations de la France avec les pays de la zone ont pris une nouvelle orientation, marquée notamment par une meilleure compréhension des buts visés par notre pays et une volonté de coopération accrue.

L'ambition politique et la raison économique s'accordent donc pour faire des territoires d'outre-mer l'un des socles du dynamisme national au centre du nouveau monde que dessinent les évolutions en cours. A cet égard, monsieur le ministre, je ne puis qu'applaudir aux propos que vous avez tenus tout à l'heure en renouvelant l'affirmation de cette prise de conscience et, surtout, de cette volonté d'action.

Les actions menées par la France pour favoriser le développement de ces territoires sont déjà importantes. Il faut poursuivre cette politique, qui permettra à notre pays de maintenir sa présence et d'accroître son rayonnement dans ces régions.

Considérant que le budget prévu pour l'année 1992, même s'il marque - et nous ne pouvons que le regretter - une pause, ne contrarie pas ce grand dessein, la commission des affaires économiques et du Plan a émis un avis favorable sur les crédits des territoires d'outre-mer. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées socialistes.*)

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

M. Roger Lise, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1992 sont à peu près identiques à ceux qui ont été votés l'an dernier puisqu'ils s'élèvent à 2,185 milliards de francs contre 2,184 milliards de francs précédemment.

L'annulation, au cours de cette année, de 12 p. 100 des crédits votés pour 1991 vous permet, monsieur le ministre, d'affirmer que, par rapport au budget de 1991 rectifié, le projet de budget pour 1992 enregistre une progression de 8,50 p. 100 en autorisations de programme et de 14 p. 100 en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Tout dépend, bien entendu, de la base retenue pour apprécier l'évolution des crédits ! Il convient, en tout cas, de regretter ces annulations systématiques de crédits, qui ôtent une partie de sa crédibilité au vote de la loi de finances.

Comme chaque année, l'examen du projet de budget est l'occasion de dépasser le strict cadre budgétaire et d'aborder la situation sociale de l'outre-mer.

S'agissant de l'année 1991, trois faits majeurs doivent être relevés.

Il s'agit, en premier lieu, des événements qui se sont déroulés à la Réunion. A la suite des troubles de février dernier, à la demande de M. le président du Sénat, une mission d'information conduite par le président de la commission des affaires sociales, M. Jean-Pierre Fourcade, et composée de six autres de nos collègues, s'est rendue sur place pour faire le point de la situation dans ce département d'outre-mer.

Cette mission d'information a rendu publiques ses conclusions le 8 juillet. Elle a constaté, d'une part, le déséquilibre croissant entre l'offre et la demande d'emplois, l'explosion du nombre de bénéficiaires du R.M.I., ainsi que et des contrats emploi-solidarité, et, d'autre part, les effets pervers de cette situation, notamment le développement du travail « au noir » et le recul de l'apprentissage.

A partir de ces constats, la mission a fait des propositions. Monsieur le ministre, vous êtes venu en débattre le 24 octobre au Sénat, inaugurant ainsi une nouvelle procédure, à la fois constructive et sérieuse, propre à enrichir les rapports entre le Gouvernement et le Parlement.

Mes chers collègues, je vous rappelle ces propositions car elles valent pour l'ensemble des D.O.M. : accroître la déconcentration des pouvoirs ; appuyer les efforts des autorités

locales en matière de formation et d'habitat ; mieux relier les formules de lutte contre le chômage des jeunes à des formations dans les entreprises ; relancer la politique de défiscalisation et d'ouverture vers le marché extérieur ; aligner les prestations familiales ; avancer avec prudence en matière de rattrapage du Smic.

En deuxième lieu, à l'occasion de l'examen, au cours de la précédente session, d'un projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, ou D.M.O.S., la commission des affaires sociales a examiné avec attention le dispositif d'alignement des allocations familiales versées dans les D.O.M. sur celles de la métropole. Elle a en particulier soutenu la position unanime des élus de ces départements visant, d'une part, le maintien de l'allocation au premier enfant, qui est spécifique aux D.O.M., et, d'autre part, le fonctionnement actuel du F.A.S.S.O., le fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire, qui finance les cantines scolaires.

En effet, la suppression de l'allocation au premier enfant pénalisait 40 p. 100 des familles dans les D.O.M. et devait intervenir brutalement dès juillet dernier, c'est-à-dire avant le terme de l'alignement fixé au 1^{er} janvier 1995.

De même, la baisse brutale des crédits du F.A.S.S.O. risquait d'avoir des conséquences sanitaires dramatiques pour les enfants scolarisés.

Sur ces deux points, le Gouvernement a ordonné son accord et la commission ainsi que les élus d'outre-mer ont contribué de façon décisive à la mise en œuvre de solutions heureuses.

Enfin, en troisième lieu, la loi de programme de 1986, qui tendait à établir la parité sociale globale entre les D.O.M. et la métropole, arrive à échéance cette année. Si l'on veut tenter d'en établir le bilan, on peut dire que tous les objectifs n'ont pas été atteints, loin s'en faut.

Mes chers collègues, je souhaite maintenant attirer votre attention sur trois aspects particuliers de la politique gouvernementale à l'égard des D.O.M.-T.O.M. : la lutte contre le chômage, l'amélioration de la protection sociale et les actions d'insertion sociale et professionnelle.

Le chômage, outre-mer, s'est maintenu à un niveau véritablement dramatique, trois à quatre fois supérieur, en moyenne, à celui que connaît la métropole, pourtant déjà jugé inacceptable. Dans de nombreux D.O.M. et T.O.M., la moitié des moins de trente ans sont au chômage.

Les facteurs de cette situation sont bien connus. Ils tiennent à l'étroitesse du marché du travail, au manque de qualification d'un grand nombre de jeunes sortant du système scolaire et au maintien d'une forte pression démographique - les moins de vingt ans représentent entre le tiers et la moitié de la population des départements et territoires d'outre-mer.

Face à l'ampleur de ce problème, la politique sociale du Gouvernement a malheureusement des effets limités. Les formules proposées par le service public de l'emploi ont bénéficié, en 1990, à 60 000 personnes. Dans mon rapport, je dresse le bilan de l'application de ces différences formules : contrats d'apprentissage, de qualification ou d'adaptation, stages ouverts aux seize-vingt-cinq ans et contrats emploi-solidarité ou C.E.S.

En 1990, 34 000 C.E.S. ont été conclus dans les départements d'outre-mer. Si la part importante des C.E.S. parmi ces mesures doit être soulignée, on en connaît malheureusement les limites en termes de formation et d'insertion professionnelles.

Monsieur le ministre, l'extension pure et simple des mesures prévues en métropole ne convient plus à notre situation particulière, qui se caractérise par l'absence de tissu industriel, un taux de chômage trois fois supérieur à celui de la métropole, une démographie beaucoup plus dynamique. Ces particularités appellent des mesures spécifiques.

Les chantiers de développement, qui fonctionnaient efficacement dans les D.O.M., ont été supprimés. Quel est le résultat ? Le nombre des bénéficiaires du R.M.I. est en augmentation et l'insertion inexistante.

Pour 1992, de nombreuses mesures positives sont toutefois annoncées, notamment dans le cadre des contrats de plan qui privilégient les secteurs porteurs en termes de développement local : tourisme, pêche, agroalimentaire, etc. Dans les D.O.M., les entreprises qui consentent un effort de formation

supplémentaire pour leurs salariés bénéficieront d'un soutien de l'Etat qui pourra aller jusqu'à 90 p. 100 du coût de celle-ci.

La gestion de l'agence nationale pour les travailleurs d'outre-mer, l'A.N.T., qui propose notamment des stages en métropole, sera rationalisée de manière à tenir compte des conclusions d'un récent rapport de l'I.G.A.S. - inspection générale des affaires sociales. Il faut toutefois éviter qu'une diminution des crédits de l'A.N.T. n'affecte l'efficacité des actions engagées pour l'amélioration des conditions de vie des domiens venant en métropole.

Les effectifs du service militaire adapté, lequel donne des résultats intéressants outre-mer, vont progresser pour atteindre 3 351 personnes. La commission souhaite que cet effort soit soutenu et développé.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite également attirer l'attention sur les besoins de formation insatisfaits et demander des mesures supplémentaires en faveur du développement économique.

Nous sommes en particulier favorables à la relance de la défiscalisation et à la poursuite des efforts d'investissement que vous nous avez annoncée, monsieur le ministre, principalement à travers le F.I.D.O.M. - fonds d'investissement des départements d'outre-mer - et le F.I.D.E.S. - fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer.

S'agissant de la défiscalisation, on notera que plusieurs amendements qui devaient relancer et élargir le régime de défiscalisation institué en 1986, je le rappelle, il a permis une réelle relance économique dans nos départements et, en même temps a enrichi l'Etat, les chiffres le prouvent - ont été adoptés à l'Assemblée nationale mais n'ont pas été retenus dans le dispositif final de la loi de finances, tel qu'il a été adopté aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Nous le regrettons, comme nous regrettons l'instauration d'une procédure d'agrément préalable. C'est une décision démotivante, en contradiction avec les engagements de déconcentration des crédits que vous avez pris, ici même, le 24 octobre dernier.

J'en viens à l'amélioration de la protection sociale.

Le dernier D.M.O.S. a prévu le rattrapage des allocations familiales dans les D.O.M. d'ici à 1995. Dès 1991, la première tranche de l'alignement des allocations familiales a représenté un effort budgétaire de 250 millions de francs, mais nous ignorons quelle sera l'importance du rattrapage en 1992.

De même, il existe des inquiétudes en ce qui concerne le F.A.S.S.O. car ses dotations sont fixées par voie réglementaire. Or je vous rappelle que la diminution des dotations du F.A.S.S.O. ne peut qu'alourdir la charge des familles ou des collectivités locales. La seule mesure certaine concerne l'alignement du Smic qui risque de soulever un certain nombre de difficultés pour les entreprises, comme cela a été souligné dans le rapport sur la Réunion de notre commission.

M. le président. Je vous demande de conclure, mon cher collègue.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis. Je vais conclure, monsieur le président.

Il faut souligner également l'augmentation préoccupante du nombre d'allocataires du R.M.I.

Par ailleurs, monsieur le ministre, vous avez émis des réserves sur l'alignement complet des prestations familiales, notamment en ce qui concerne l'allocation parentale d'éducation, l'allocation de garde à domicile et l'allocation pour jeune enfant. Cela est encore en contradiction avec l'objectif affiché d'égalité sociale.

Enfin, l'extension promise de la législation des prestations familiales aux employeurs et travailleurs indépendants n'est toujours pas réalisée.

S'agissant des actions d'insertion, on peut relever un certain nombre de difficultés.

Tout d'abord, la consommation des crédits départementaux obligatoires reste assez faible. La déconcentration est insuffisante pour la créance de proratisation sur laquelle le rapport de la mission d'information sur la situation à la Réunion a insisté.

En ce qui concerne le logement, malgré l'accomplissement des engagements prévus par la loi de programme de 1986 et l'effort de votre Gouvernement en la matière, des besoins considérables subsistent. En effet, 30 p. 100 des logements sont précaires ou insalubres et 50 p. 100 du parc est sous-équipé.

Les circulaires d'application de la loi sur le littoral dans les départements d'outre-mer sont contraignantes, injustes et, à la limite, scélérates. En effet, en période de décentralisation, elles ignorent l'avis des conseils généraux, d'où la persistance de problèmes insolubles dans la zone des cinquante pas géométriques. Aussi, certains résidents sans protection, parmi les plus indigents, sont traités avec le plus grand mépris. Monsieur le ministre, cela est inacceptable. Ces humiliations répétées appelleront, tôt ou tard, la violence aveugle.

Enfin, je voudrais attirer l'attention sur le problème de l'enchevêtrement des compétences en matière d'habitat entre les différents niveaux d'administration : l'Etat, la région, le département et les communes.

Outre-mer, le département devrait, à l'évidence, pouvoir détenir l'essentiel des compétences, afin d'éviter la paralysie de décision que l'on constate aujourd'hui.

Monsieur le ministre, je dois également attirer votre attention sur les inquiétudes que suscite la perspective du grand marché unique pour les départements d'outre-mer. Celui-ci représente une chance d'expansion liée à l'accès privilégié à un marché de 340 millions de consommateurs et à la mise en place de mesures spécifiques comme le programme P.O.S.E.I.D.O.M. ou les actions des fonds structurels. Mais les économies des départements d'outre-mer sont vulnérables car elles dépendent de quelques produits agricoles, en particulier la banane.

M. le président. Mon cher collègue, ce n'est pas sérieux ! Vous n'êtes pas seul ! Il s'agit d'un débat organisé sur vingt jours, conformément à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Par conséquent, tout dépassement excessif - c'est votre cas - du temps de parole imparti a des répercussions sur la suite.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis. J'allais conclure, monsieur le président.

Monsieur le ministre, je reviens de la collectivité territoriale de Mayotte. Certes, le Gouvernement s'est attaché à y apporter son concours financier, qui n'est pas négligeable, et chacun le reconnaît. Cette population reste foncièrement attachée à la France. Ne croyez-vous pas que, conformément à la loi de 1976, une consultation devrait être organisée dans les meilleurs délais en vue d'un statut définitif ?

En conclusion, on peut constater des aspects insuffisants dans le budget, mais également un certain nombre de points positifs. Monsieur le ministre, vous avez fait la preuve, à de nombreuses reprises, de votre bonne volonté et de votre esprit d'ouverture.

Compte tenu de ces éléments, mes chers collègues, la commission des affaires sociales s'en remet à la sagesse du Sénat sur les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer, crédits que je voterai. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et sur certaines travées socialistes.*)

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

M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (départements d'outre-mer). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au nom de la commission des lois du Sénat, permettez-moi, en préambule, de faire trois constats.

La commission note, avec un certain regret, sans entrer dans le détail des chiffres, que si les crédits de paiement augmentent, les autorisations de programme donnent des signes de faiblesse.

Il n'en demeure pas moins vrai que la masse monétaire qui est dévolue aux départements d'outre-mer reste importante et que le ministre des départements et territoires d'outre-mer a lutté avec courage pour s'efforcer de nous épargner le cyclone de la rigueur.

Monsieur le ministre, vous apparaissez comme un défenseur ardent de l'outre-mer et vous avez fait du dialogue votre principal cheval de bataille. Nous en prenons bonne note.

Vous savez, comme nous tous dans cette enceinte, que, en dépit du climat ensoleillé que connaissent notamment les départements d'outre-mer, ces derniers sont loin d'être des paradis terrestres.

Ils doivent surmonter des obstacles difficiles afin de mieux s'épanouir et de rattraper les retards qu'ils ont subis, tant dans le domaine économique que dans le domaine social.

Ces constats étant dressés, mon exposé comportera deux parties. La première sera consacrée au fonctionnement des institutions et la seconde au développement économique qui respecte l'égalité sociale.

S'agissant des institutions, les quatre départements d'outre-mer, dont la Guyane est le plus grand en superficie et la Réunion le plus peuplé, sont devenus des départements français depuis la loi du 18 mars 1946. A cet égard, après vous, monsieur le ministre, je rends hommage à Gaston Monnerville.

Cette départementalisation a été consacrée par l'article 72 de la Constitution et par la décision du Conseil constitutionnel en date du 2 décembre 1982.

Ces terres, qui sont devenues des régions monodépartementales et qui sont situées dans des zones géographiques différentes, souhaitent une plus grande décentralisation et un meilleur respect de leur identité.

Cette aspiration paraît légitime et fondée. Elle permettrait de promouvoir un développement plus harmonieux, tant dans le domaine économique que les domaines social et culturel.

Une telle décentralisation ne peut néanmoins se réaliser que dans les limites fixées par la Constitution.

Il serait utile, monsieur le ministre, que vous précisiez devant notre assemblée les conditions dans lesquelles vous entendez conduire votre action en ce domaine.

Vous avez, vous-même, reconnu, devant la commission des lois, que le passage était étroit. Il serait logique que vous nous donniez, dès aujourd'hui, les précisions qui s'imposent.

J'en arrive à la seconde partie de mon exposé qui sera consacrée aux problèmes du développement économique.

On ne peut parler de développement économique sans examiner la situation sociale des départements d'outre-mer.

Mes chers collègues, il nous faut retenir que plus de la moitié de la population a moins de vingt ans et que le taux de chômage indiqué par l'I.N.S.E.E. reste alarmant. Ce taux s'élève à 31,1 p. 100 en Guadeloupe, à 24,1 p. 100 en Guyane, à 32,1 p. 100 en Martinique et à 36,9 p. 100 à la Réunion.

Monsieur le ministre, vous avez arrêté, le 17 avril dernier, soixante mesures dont vous venez de faire le bilan à la Réunion, où vous avez d'ailleurs été fort bien accueilli.

Ces mesures audacieuses et encourageantes me conduisent à vous poser un certain nombre de questions.

Quelles dispositions entendez-vous prendre en ce qui concerne les volontaires à l'aide technique ?

Qu'entendez-vous faire pour donner à nos jeunes qui sont encore des laissés-pour-compte une meilleure formation qui leur permettrait de mieux appréhender les difficultés de la vie ?

Comment entendez-vous combattre l'échec scolaire afin que les départements d'outre-mer puissent se doter progressivement de leurs cadres ?

La lutte contre l'oisiveté doit être considérée comme l'une de nos priorités.

L'instauration du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer, par la loi du 1^{er} décembre 1988, est un acte de générosité qui a permis de combattre la misère. Mais cette disposition reste insuffisante. Il faut donner à nos populations, notamment à nos jeunes, les moyens de se retrousser les manches et de retrouver leur dignité dans le travail.

La commission des lois du Sénat a estimé que la clé de voûte de l'insertion passait par une lutte sans faille contre l'habitat insalubre et par une politique novatrice en ce qui concerne les logements à caractère social.

Nous constatons que, dans ce domaine primordial, l'effort de l'Etat reste insuffisant.

Vous n'avez malheureusement pas pu, monsieur le ministre, parfaire votre mission. En effet, la ligne budgétaire unique subit une amputation de 10,75 p. 100, alors que les sommes consacrées à la métropole dans le domaine de la construction des logements aidés augmentent de 4 p. 100.

Monsieur le ministre, comment entendez-vous réparer cette injustice ?

La situation sociale des départements d'outre-mer provoque une inquiétude profonde chez les acteurs économiques.

Cette inquiétude est d'autant plus légitime que nous ne savons pas avec exactitude ce que deviendront, dans tous les secteurs, nos productions à la veille du grand marché européen.

Face à l'Europe, les départements d'outre-mer ne peuvent plus naviguer dans des eaux troubles.

Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous préciser quand les directives relatives au P.O.S.E.I.D.O.M. produiront leurs premiers effets ?

En ce qui concerne l'octroi de mer, il est vrai que le Gouvernement français a engagé une partie de bras de fer avec l'Europe. Mais la compensation réclamée par cette dernière risque de provoquer un contentieux, notamment dans le cadre du pouvoir de dégrèvement *a posteriori* accordé à la région.

Monsieur le ministre, vous devez nous indiquer avec clarté les mesures que vous entendez prendre, par ailleurs, pour préserver avec efficacité nos cultures traditionnelles, qui sont le pivot du développement économique.

Les producteurs de banane, comme ceux de canne à sucre, s'interrogent. Alors que Bruxelles annonce une baisse de 25 à 30 p. 100 du prix du sucre en ce qui concerne la part des industriels, quelles mesures entendez-vous prendre pour remédier à cette situation désespérante, d'autant que les Etats A.C.P. ont bénéficié dans le même cadre d'une dotation spéciale d'environ 30 millions d'ECU ?

L'homme vigilant que vous êtes doit concrétiser avec énergie les propositions que vous nous indiquez et nous porter sur les fonts baptismaux de Bruxelles en faisant respecter nos particularités et notre volonté de réussir, autrement la situation risque de « tourner au vinaigre ».

Face à l'Europe, la France doit mieux faire pour les départements d'outre-mer.

Vous devez agir pour que la masse monétaire que l'Europe et l'Etat français consacrent à nos départements lointains ne donne pas à ces derniers le mal de mer, mais leur permette de connaître la route du progrès et un développement harmonieux.

Les événements douloureux qui se sont déroulés dans le quartier du Chaudron à Saint-Denis de la Réunion sont les signes révélateurs de la peur, d'un malaise profond et d'une jeunesse qui cherche sa voie.

Nous devons tous ensemble mieux coordonner nos efforts, passer des bonnes paroles aux actes concrets pour que les bas de laine que vous nous proposez ne se transforment pas en peau de chagrin.

Plus que jamais, il faut mettre les pendules à l'heure, afin que le développement économique et l'égalité sociale ne se transforment pas en miroir aux alouettes.

Je tiens à remercier le Sénat pour les travaux qu'il a accomplis en ce qui concerne tant la collectivité territoriale de Mayotte que celle de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Telles sont, très brièvement exposées, les observations que nous pourrions formuler à l'occasion de l'examen de ce projet de budget.

Dans ce monde qui connaît la compétition, l'acquisition du savoir, le respect des valeurs, la reconnaissance des identités et l'esprit de combativité devraient permettre à ces terres lointaines de relever les défis et de gagner le grand pari sur l'avenir.

Sous le bénéfice de ces explications, la commission des lois a émis un avis favorable en ce qui concerne le projet de budget concernant les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et sur certaines travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (territoires d'outre-mer). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis chargé de rapporter pour avis, au nom de la commission des lois, le projet de budget des territoires d'outre-mer. Il s'agit d'un sujet que j'aborde chaque année avec la confiance de la commission et qui aboutit généralement - et ce sera encore le cas cette année - à une approbation.

Aussi, monsieur le ministre, mon premier propos sera-t-il pour vous annoncer que la commission des lois a émis un avis favorable, pour des motifs que je vais indiquer. Ensuite, nous évoquerons ce que j'appelle le « carton jaune ».

En effet, au-delà du satisfecit qui semblait correspondre à l'opinion des membres de la commission des lois, apparaît un problème qui est lié, non pas directement au budget, mais à l'avenir institutionnel des territoires d'outre-mer. Mais, rassurez-vous, ce « carton jaune » ne provoquera pas chez nous la colère qui, la nuit dernière, s'est emparée de M. Joxe à propos du budget de la défense. Sa réaction - très parlementaire, ce qui est rassurant à certains égards - ne m'a pas paru proportionnée à l'assaut dont il avait été l'objet.

Les territoires d'outre-mer ont au moins une spécificité : par-delà leurs problèmes propres, ils s'apprécient aussi par rapport à une vision quasi cosmique. C'est d'ailleurs cela qui est passionnant et qui rend sans doute difficile la tâche du Gouvernement.

Cette dimension cosmique a un intérêt stratégique évident. Il n'est pas besoin de réfléchir longtemps pour comprendre pourquoi nous nous intéressons beaucoup à ces territoires lointains, même s'ils sont peu peuplés. C'est vrai, en tout cas, de Clipperton, des îles éparses ou de l'Antarctique.

A ce propos, mes chers collègues, je pense que nous parlons depuis bien longtemps de la piste de l'Antarctique, et qu'il serait grand temps que sa construction s'achève. Eh bien, je puis vous annoncer, avec l'autorisation de M. le ministre, que, si tout va bien, à la fin de l'année 1992, nous serons nombreux à pouvoir nous rendre dans ces terres lointaines, grignotées, sinon envahies par la glace, mais indiscutablement de nature à séduire ceux qui s'intéressent à cette partie du monde où une grande coopération internationale, fût-elle silencieuse, s'est instaurée depuis de longues années, où, semble-t-il, on s'entend pour assurer la protection de l'environnement et où l'on couve, avec beaucoup d'ardeur et de volonté, des richesses minières qu'on n'estime pas urgent d'extraire du fond du globe terrestre. Par là, cela ne va pas trop mal ! Et le Gouvernement maintient ses efforts.

Vient la Polynésie française, avec son archipel et ses problèmes financiers et économiques. Mururoa est un des piliers de notre défense. Pour ceux qui n'étaient pas présents hier, je rapporterai les propos de M. le ministre de la défense qui a affirmé que la politique française en matière d'essais nucléaires n'avaient changé en rien mais que, bien sûr, si des techniques plus appropriées, moins onéreuses et aussi efficaces, pouvaient permettre à la France de conserver ses performances en matière de défense nucléaire, il faudrait peut-être repenser un certain nombre de choses.

Au-delà de Mururoa, ce sont les îles. Là-bas les hommes s'imposent, s'excluent, s'opposent et s'interchangent, ce qui est facteur d'instabilité politique.

Le gouvernement de l'archipel, c'est le gouvernement territorial. Le Gouvernement de la métropole n'a pas tous les jours son mot à dire mais encore faut-il qu'il veille à ce que cette instabilité politique n'ait pas de conséquences, sur le plan économique et touristique, qui pourraient être très dommageables pour cette partie de la France. Cette économie de consommateurs, qui tend à s'étendre aux dépens d'une économie de producteurs, constitue un motif d'interrogation et même d'inquiétude tout à fait sérieux.

Nous avons rappelé, monsieur le ministre, lorsque vous êtes venu devant la commission des lois, les problèmes liés à la politique du logement. Dans ce domaine - je pense que l'Etat a un rôle à jouer, d'autant qu'un grand retard s'est accumulé. Dans vingt ans, l'archipel comptera 120 000 habitants supplémentaires. Sa population passera ainsi de 180 000 à plus de 300 000 personnes. Se posent donc un problème social, un problème humain, et je souhaite que le Gouvernement de la métropole se préoccupe très activement de cette question.

En troisième lieu, j'évoquerai le territoire de Wallis-et-Futuna, sur lequel je ne vais pas faire de longs commentaires. Vous avez rappelé la formule qu'ont récemment employée ses élus en se disant « les oubliés de la République ». Je ne suis pas certain qu'elle corresponde à votre pensée mais elle fait partie de ces formules qui frappent l'opinion et qui, après avoir été reproduites, semblent finalement refléter la réalité.

En tout cas, il est certain que, plus une terre est lointaine, moins la mise en œuvre des programmes est facile. Vous disiez que les Wallisiens et les Futuniens étaient parfois hésitants sur la hiérarchie à établir dans le choix et la mise en œuvre de la programmation des diverses actions qui s'imposent.

Enfin, nous pouvons faire confiance, monsieur le ministre, à votre détermination pour qu'ils soient, l'an prochain, non plus les « oubliés de la République » mais les « rachetés de la République », si tant est qu'ils aient été précédemment oubliés...

Enfin, j'évoquerai la Nouvelle-Calédonie. Je ne parlerai pas des problèmes financiers et économiques, qui ont été parfaitement évoqués par mes collègues qui m'ont précédé à cette tribune. Je m'attacherai d'avantage à l'aspect politique. C'est normal, car c'est bien le rôle de la commission des lois.

Nous pouvons observer avec satisfaction que les accords de Matignon, qui sont dans leur quatrième année d'application, sont respectés et que se met en place une manière de coexistence entre les communautés, qui renvoie au passé les événements désagréables et parfois tragiques qui se sont déroulés en Nouvelle-Calédonie pour nous conduire vers des perspectives plus heureuses, pacifiques, qui devraient un jour peut-être - je l'espère en tout cas - aboutir à une sorte de consensus sur un avenir institutionnel qui ménagerait les intérêts des uns et des autres. Comme vous le disiez, monsieur le ministre, on verra bien si cette inclination de certains leaders politiques peut déboucher sur quelque chose de positif et, éventuellement, remettre en cause le dispositif référendaire.

Nous n'en sommes pas encore là, mais souhaitons que les drames d'hier se transforment en un espoir consolidé pour la fin de ce siècle.

La commission des lois est allée plusieurs fois en Nouvelle-Calédonie : en 1982, en 1984 et en 1985 ; j'y suis allé moi-même avec le Premier ministre Michel Rocard, en 1988. La commission a décidé d'aller à nouveau sur place pour se rendre compte des progrès qui ont été accomplis. Vous avez la passion du suivi quotidien, monsieur le ministre, la commission des lois a la passion de la vision sur place. Voilà pourquoi, en si peu d'années, nous nous serons rendus si souvent dans ce territoire.

Je pense que nous aurons beaucoup de choses à y apprendre.

Nous reprendrons contact avec les responsables calédoniens que nous connaissons déjà et nous nouerons des contacts avec les nouveaux responsables, cela, bien entendu, quelle que soit la communauté à laquelle ils appartiennent.

Je pense que le voyage aura lieu entre les 8 et 15 ou 16 janvier prochains. La mission se poursuivra vers Wallis-et-Futuna et s'achèvera dans l'archipel polynésien.

Même si la progression des crédits affectés aux territoires d'outre-mer est négative dans certains domaines, la progression de leur volume, telle qu'elle a été engagée à partir de 1986, est maintenue à un haut niveau. C'est à partir de ce constat que la commission des lois a décidé d'approuver le budget que vous nous présentez.

J'ajouterai encore une considération relative aux rapports des territoires d'outre-mer avec l'Europe. Des décisions ont été prises dans le courant de la présente année, qui doivent permettre à ces territoires d'aborder l'Europe sans craindre que ne se développent des situations qui pourraient économiquement porter préjudice à celles et à ceux qui constituent les forces vives des territoires d'outre-mer.

Voilà pour le *satisfecit* ; j'en arrive maintenant au « carton jaune ». Il ne s'agit pas d'un problème très grave, mais je pense utile d'attirer votre attention sur lui, monsieur le ministre. Je tiens en effet à présenter des observations relatives à l'application de la loi dans l'ensemble des territoires d'outre-mer.

L'application du droit dans les territoires d'outre-mer est régie par le principe de spécialité législative, en vertu duquel les lois métropolitaines ne sont pas applicables de plein droit, à l'exception des lois dites de souveraineté, par exemple la Constitution, les lois organiques, les lois qui autorisent la ratification d'une convention internationale, les règles relatives aux grandes juridictions nationales.

Pour être applicables dans les territoires d'outre-mer, les autres lois doivent avoir été soumises pour avis aux assemblées territoriales et avoir été étendues expressément à ces territoires. En outre, depuis la décision récente du Conseil d'Etat du 9 février 1990, commune de Lifou, toute modification législative ultérieure doit être expressément étendue aux territoires d'outre-mer pour y être applicable.

Ce dernier revirement de jurisprudence a clarifié la situation sur le plan des principes. Il l'a, en revanche, compliquée en pratique dès lors que des législations, que l'on croyait étendues aux territoires d'outre-mer, ne le sont pas. Cette situation appelle un recensement précis des textes dont il convient d'étendre l'application aux territoires d'outre-mer.

Le Gouvernement a entrepris ce travail. Il vient de déposer, en conséquence, sur le bureau de l'Assemblée nationale, un projet de loi d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer dans les domaines suivants : l'organisation judiciaire, la procédure pénale, l'indemnisation des victimes d'infractions ou d'accidents de la circulation et l'aide juridictionnelle en matière pénale.

De même a-t-il déposé sur le bureau du Sénat un second projet de loi qui porte extension aux territoires d'outre-mer et à Mayotte de diverses dispositions intervenues en matière électorale.

Cette première étape permettra, certes, une modernisation du droit applicable dans ces domaines importants, mais elle est loin de régler les nombreuses difficultés pendantes. C'est ainsi qu'à l'occasion du récent examen de certains projets de loi l'extension aux territoires d'outre-mer n'a pas été prévue alors même qu'elle était nécessaire. Tel est, notamment, le cas du projet de loi relatif à la modernisation des entreprises coopératives, actuellement en instance devant l'Assemblée nationale après une première lecture au Sénat. Or, monsieur le ministre, vous ne l'ignorez pas, ce texte est attendu dans certains territoires.

L'an dernier, à l'occasion de l'examen du projet de loi étendant les lois de décentralisation aux collectivités locales de Nouvelle-Calédonie, vous vous étiez engagé, devant le Sénat, à étendre à ce territoire les dispositions nouvelles relatives notamment aux sociétés coopératives ouvrières de production.

L'exposé des motifs du projet de loi justifie l'absence d'une telle extension en précisant qu'il convient de ne pas retarder le dépôt du projet de loi devant le Parlement. On propose en conséquence de différer l'application de ce texte dans les territoires d'outre-mer, l'extension ultérieure pouvant être incluse dans un projet de loi regroupant d'autres dispositions d'extension et d'adaptation à ces territoires. Cette présentation des faits n'est pas recevable car le projet de loi concernant les sociétés coopératives, déposé le 28 juin 1991, n'a été examiné en première lecture par le Sénat que le 7 novembre de la même année.

Autrement dit, le cursus du projet de loi n'était pas tel qu'on n'aurait pas pu prendre la précaution de respecter les règles de consultation des assemblées.

Certes, un amendement parlementaire aurait pu prévoir l'extension aux territoires d'outre-mer, mais pareille solution soulève des difficultés constitutionnelles et ne serait en outre pas convenable à l'égard de ces territoires. Il convient dès lors que le Gouvernement, et singulièrement votre ministère, suive cette question avec la plus grande rigueur et consulte en temps utile les assemblées territoriales.

Le Premier ministre ne disait d'ailleurs pas autre chose dans sa circulaire du 15 juin 1990 adressée aux membres du Gouvernement, et relative à l'application des textes législatifs et réglementaires outre-mer, lorsqu'il évoquait « l'absolue nécessité de respecter rigoureusement les procédures relatives à l'évolution des textes applicables outre-mer » et soulignait qu'il convenait « d'appliquer, dans l'élaboration des lois modifiant des lois applicables dans les territoires d'outre-mer, la même discipline que pour les lois nouvelles ».

En d'autres termes, monsieur le ministre, je pourrais vous suggérer d'adresser le « carton jaune » au Gouvernement en général et aux ministres qui préparent les projets de loi en particulier de telle façon que les territoires d'outre-mer soient traités comme ils doivent l'être. Je suis persuadé que vous avez entendu ce message. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées socialistes.*)

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, 23 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 37 minutes ;

Groupe socialiste, 36 minutes ;

Groupe communiste, 16 minutes.

La parole est à M. Millaud.

M. Daniel Millaud. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je veux, au début de mon intervention, remercier nos rapporteurs, qui communiquent toujours au Sénat des informations complémentaires par rapport à celles qui sont proposées dans les documents budgétaires mis à notre disposition. En effet, quand on n'est pas initié, il est difficile, monsieur le ministre, de lire un « bleu ».

Mais vous allez me dire si je l'ai bien lu ou non : à la page 89 de ce document, on apprend, semble-t-il, que vous auriez pris la décision de supprimer, à partir de 1992, deux postes de gouverneur. Ainsi, mes chers collègues, une page est tournée, et le descendant de colon que je suis tourne cette page avec vous, monsieur le ministre. (*M. le rapporteur spécial applaudit.*)

Bien entendu - c'est une tradition respectée par vos prédécesseurs, monsieur le ministre, à laquelle vous n'avez pas failli - vous êtes satisfait des moyens mis à votre disposition, et qui s'insèrent dans ceux, plus importants, des ministères que l'on appelle « techniques » ; dont l'objectif est d'assurer une « politique nationale » à l'égard de l'outre-mer français, de cet outre-mer sur lequel, mes chers collègues, ne l'oublions pas, le soleil ne se couche jamais.

S'il y a de grandes similitudes entre les départements et territoires d'outre-mer, j'avoue, à ma grande honte que je ne suis pas encore arrivé, cette année encore, à appréhender cette politique nationale, à en faire la synthèse à travers toutes les actions menées par les gouvernements successifs, qu'ils soient de droite ou de gauche, au nom du grand et généreux principe de solidarité nationale que nos énarques traduisent par ces simples mots : « transfert de fonds publics », alors que n'apparaît aucune contrepartie. Mais pourquoi donc refuser d'établir une balance des paiements ?

Le bénéficiaire privilégié de cette politique est le territoire de la Nouvelle-Calédonie, dont les dotations augmentent régulièrement. Cela me réjouit, avec, toutefois, un zeste de jalousie.

Si je me suis cru autorisé à regarder dans l'assiette de mon voisin, c'est parce que je voudrais retenir votre attention, monsieur le ministre, sur les inquiétudes de l'importante minorité polynésienne, d'origine wallisienne et futunienne surtout, immigrée dans le territoire depuis plusieurs décennies.

Il m'est, en effet, revenu que nombre d'entre eux s'estiment les « oubliés » des accords de Matignon, en particulier dans le domaine du logement social et de la formation professionnelle. J'aimerais connaître votre sentiment à ce sujet, monsieur le ministre.

Je m'inquiète, en outre, de la diminution des crédits affectés à la Polynésie française, qui concerne à la fois ceux de votre ministère et ceux des ministères dits techniques, alors que l'ensemble des rapporteurs confirme la situation économique et sociale alarmante du territoire. Plusieurs intervenants ont même ajouté que celui-ci serait en cessation de paiement.

Je ne comprends pas l'étonnement exprimé de-ci de-là, alors que l'audit de la société Andersen n'a fait, si l'on peut dire, que reprendre, en les explicitant davantage, un certain nombre de rapports officiels - en particulier celui de l'institut d'émission d'outre-mer - dont personne, je l'espère, ne suspectera l'objectivité.

Je reste perplexe sur le fait que l'Etat ait admis plusieurs années de déficit budgétaire, toléré des budgets manifestement adoptés en « déséquilibre réel » et pas sincères du tout, et accepté la mobilisation d'emprunts destinés à des frais de fonctionnement. Si faute il y a, c'est d'abord celle de l'Etat, par carence publique de sa tutelle, et nous avons assez d'exemples de ce genre, en métropole même, pour nous interroger sur les mobiles de ce laxisme.

C'est parce qu'il existe aujourd'hui une situation d'austérité, monsieur le ministre, que j'insiste tout particulièrement pour que certains crédits de votre ministère puissent être libérés au profit d'actions à mener dans mon territoire, tout en maintenant les interventions initialement prévues, notamment en faveur de l'habitat social et de l'assainissement de la ville de Papeete.

Vous avez déjà été saisi d'une demande de création de deux postes de médecin à l'institut de recherches médicales Louis-Malardé.

Cet établissement doit rééquiper des laboratoires pour poursuivre ses travaux, qui ont, vous le savez, une importance non seulement locale, mais internationale, dans toute la zone tropicale. Compte tenu de ses difficultés, que je veux espérer passagères, le territoire ne peut faire face à ces charges, qui représentent 825 000 francs français pour les seuls laboratoires.

Si les différentes prévisions budgétaires des ministères techniques font apparaître un total de crédits en légère baisse, on constate, en revanche, des diminutions inquiétantes dans certains domaines tels que les affaires sociales, la culture, la communication ou l'enseignement scolaire.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, je me sens autorisé à vous rappeler les problèmes non réglés de la sécurité sociale - votre collègue M. Bianco ne m'a absolument pas répondu sur ce point - mais aussi du régime de protection sociale en milieu rural, des instituteurs des établissements laïcs ou privés qui ne sont pas payés, ou le sont avec des retards inadmissibles. On parlait même d'une grève, à Tahiti, voilà quelques semaines.

Mais il y a beaucoup plus grave, monsieur le ministre : c'est la volonté délibérée - et ce pratiquement depuis qu'on leur en a confié la gestion - oui, la volonté délibérée de la presque totalité des ministères concernés de ne pas respecter la loi de 1966 qui a créé les corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française, ou de lui donner, ainsi qu'aux décrets pris pour son application, des interprétations singulièrement restrictives.

J'avais ici même, le 25 novembre 1978, fait part de mes appréhensions à ce sujet à l'un de vos prédécesseurs, M. Dijoud, au moment où la gestion de ces corps de fonctionnaires a été retirée à son secrétariat d'Etat.

Le 28 novembre 1990, de cette même tribune, je vous ai interpellé à ce sujet et vous vous êtes engagé à me répondre par écrit, ce que vous n'avez pas fait, monsieur le ministre. *(M. le ministre manifeste son étonnement.)*

Ne faites pas l'étonné, monsieur le ministre !

A la demande de plusieurs syndicats représentant ces fonctionnaires, et devant leur inquiétude, je vous ai adressé, le 30 juillet dernier, une correspondance et un dossier que vous n'auriez pas reçus.

M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Si !

M. Daniel Millaud. Il est vrai que, depuis, je vous ai écrit par lettre recommandée, avec accusé de réception !

Vous m'avez par la suite accordé une audience, et vous deviez étudier cette affaire en conférence interministérielle ; j'ai rencontré un collaborateur du ministre de l'intérieur - que vous n'avez jamais rencontré ! - et le garde des sceaux m'a promis une réponse sur un problème qu'il ignorait - alors que je lui avais écrit - tandis que votre collègue de la fonction publique, lui, faisait le mort.

Mais que se passe-t-il donc, monsieur le ministre ?

Je veux dire au Sénat que, aux termes mêmes de cette loi de 1966, l'Etat devait prendre à sa charge la fonction publique territoriale condamnée à disparaître. La situation était difficile : les recettes fiscales avaient diminué à la suite de la suppression, devenue complète, des droits de douane

perçus sur les produits étrangers importés de la C.E.E. - ne l'oubliez pas, monsieur le ministre ! - sans oublier la bombe qui, à l'époque, explosait à l'air libre.

Alors, monsieur le ministre, il faudrait dire à vos collègues qu'au moment où l'on prépare le désengagement du centre d'expérimentation du Pacifique - la réponse que nous a faite hier M. Joxe à ce sujet est sans équivoque - et au moment où le territoire connaît des difficultés de trésorerie, la morale, d'une part - j'espère en effet qu'il reste une morale au sujet d'engagements qui ont été pris voilà une trentaine d'années - et le bon sens, d'autre part, doivent triompher, même en période d'austérité.

Je dois vous dire également, monsieur le ministre, que, si la décision d'association entre les pays et territoires d'outre-mer associés et la C.E.E., renouvelée le 25 juillet, a inventé le partenariat, elle n'a pas apporté la solution aux problèmes posés.

Néanmoins, je reconnais bien volontiers que, pour la première fois, un ministre de la République a intéressé les territoires d'outre-mer à des contacts directs avec des commissaires de Bruxelles.

Nous craignons toujours, en Polynésie française, de ne pas être les gagnants dans cette affaire. Je m'explique : les nouveaux arrangements commerciaux prétendument acquis existaient déjà dans le corps même du traité, à l'article 132 : « Les Etats membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires le régime qu'ils s'accordent entre eux, en vertu du présent traité. »

Ainsi, l'augmentation des crédits du fonds européen de développement ne compense pas la perte des droits de douane qu'il n'est plus possible de percevoir. En effet, le gouverneur de la République a fort opportunément publié un décret aux termes duquel les produits français ne pourront pas se voir imposer des droits de douane s'ils entrent dans un territoire français.

Par ailleurs, s'agissant du droit d'établissement des personnes et des services, les compétences du territoire et du Parlement ont bien été transférées à la Commission de Bruxelles, tandis que les Etats membres qui le désirent peuvent toujours refuser l'installation de ressortissants des territoires d'outre-mer. Voilà qui est véritablement curieux !

Je vous rappelle, monsieur le ministre, que, face au contentement du Gouvernement français, le Royaume des Pays-Bas a émis des réserves à propos de cette nouvelle décision d'association.

Quand on sait que les Britanniques, les Néerlandais, les Danois, les Espagnols et les Portugais ont fait admettre par leurs partenaires des dispositions particulières en faveur de certaines de leurs possessions d'outre-mer, quand on connaît les difficultés économiques et sociales de nos départements d'outre-mer face à leur intégration dans la C.E.E. - difficultés que l'on découvre aujourd'hui, alors que le traité a été signé en 1957 ! - on reste stupéfait de voir que l'on refuse toute réflexion sur les conséquences possibles de l'association des territoires français. C'est une fuite en avant !

Il est vrai que, pour Paris, les problèmes des autochtones des T.A.A.F., qui sont un territoire d'outre-mer, sont certainement identiques à ceux des originaires de Mayotte ou de Saint-Pierre. Qu'en pense le représentant de Saint-Pierre ? Qu'en pensez-vous vous-mêmes, mes chers collègues de la métropole ? Il est vrai que, malheureusement, vous n'êtes pas nombreux, ce matin, dans cet hémicycle !

A la fin de mon intervention, monsieur le ministre, je voudrais vous dire tout l'étonnement de la Polynésie française devant la décision prise par le tribunal administratif de Papeete, qui juge que l'Etat a toute compétence en matière d'exercice de la profession notariale. Je souhaite connaître le sentiment du Gouvernement à ce sujet et, si possible, avoir son soutien pour l'adoption accélérée de la proposition de loi que je viens de déposer pour clarifier cette situation et rendre au territoire ce que la loi-cadre lui a donné.

Pour toutes les raisons que je viens d'évoquer - et pour d'autres encore - je m'abstiendrai, monsieur le ministre, dans le vote de ce budget. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées socialistes.)*

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

M. Paul Moreau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget qui nous est proposé pour les D.O.M.-T.O.M. en 1992 n'est pas un bon budget.

En effet, si, en période d'expansion économique, ces propositions pourraient à la limite nous satisfaire, elles semblent aujourd'hui complètement déconnectées par rapport aux réalités que nous rencontrons dans les D.O.M. en général, et à la Réunion en particulier.

Lors de mon intervention dans la discussion du projet de budget pour 1991, le 28 novembre 1990, je concluais en exprimant mes craintes sur les risques d'une explosion sociale à la Réunion.

A l'époque, certains de mes collègues m'avaient trouvé trop pessimiste. Or, trois mois plus tard, se produisaient les événements du Chaudron.

Aujourd'hui, la situation ne s'est pas améliorée, malgré les soixante mesures prises d'urgence par le Gouvernement car, si elles représentent une avancée, elles n'en restent pas moins insuffisantes.

Ce projet de budget, dont on voudrait nous faire croire qu'il traduit un effort considérable, n'est pas de nature à apaiser nos craintes.

Je ne veux pas me lancer dans une bataille de chiffres. Il n'empêche que, cette année encore, les efforts portent essentiellement sur la Nouvelle-Calédonie. Tant mieux pour nos amis néo-calédoniens, mais cela ne fait pas nos affaires !

Certains postes primordiaux sont en diminution. Ainsi, pour me cantonner à un exemple, l'A.N.T., chargée d'accompagner les efforts des collectivités en faveur de la mobilité des jeunes originaires des D.O.M. à la recherche d'un emploi ou d'une formation, voit ses crédits amputés de 1,5 p. 100, alors même que, dans nos départements d'outre-mer, le chômage s'aggrave : il touche près de 37 p. 100 de la population de la Réunion, ce qui, transposé sur le plan national, donnerait 12 millions de sans-emploi !

Pourtant, on sait bien que nombre d'emplois, à la Réunion, comme sans doute dans les autres D.O.M., sont occupés par des travailleurs venant de l'extérieur, pour la seule et bonne raison que nos jeunes n'ont pas eu la chance de suivre une formation hors de chez eux et d'acquérir en métropole des méthodes de travail performantes.

Ce n'est là qu'un exemple de l'incohérence de ce budget, alors même que les promesses de l'Europe, notamment l'application du P.O.S.E.I.D.O.M., tardent à se réaliser, que notre développement économique reste entravé, que notre agriculture est moribonde et que nos agriculteurs, surendettés, sont complètement découragés. Ils sont, en effet, écrasés par les charges sociales, et les tarifs du fret ne leur permettent guère d'exporter leurs productions.

Autre exemple : tout le monde s'accorde à considérer que le logement est une priorité absolue. Or, il a fallu qu'un député de la Réunion, M. Virapoullé, s'émue de menaces qui pèsent sur la ligne budgétaire unique pour que M. le secrétaire d'Etat au logement promette que, lors de la discussion du budget, « il ferait un effort pour que l'aide de l'Etat dans ce domaine ne faiblisse pas ».

Enfin, la fameuse égalité sociale, que l'on nous promet sans cesse, tarde à trouver son application, notamment en ce qui concerne les allocations familiales.

On semble plus pressé de remettre en cause le fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire, qui, par compensation, finance, par exemple, les cantines scolaires ainsi que l'école militaire préparatoire du Tampon, sur laquelle pèsent, par ailleurs, de sérieuses menaces.

Le résultat de cette politique conduite par le Gouvernement depuis 1988, c'est que les efforts et les progrès constatés entre 1986 et 1988, avec la mise en place de la loi de programme et les dispositions de défiscalisation, sont aujourd'hui pratiquement balayés.

Au contraire, il semble que l'on veuille vider la loi de défiscalisation de sa substance. Certes, il convenait peut-être de « recadrer » certaines de ses dispositions afin de lui donner une meilleure efficacité, mais, au lieu de cela, les investisseurs potentiels ont l'impression d'être considérés comme des profiteurs, tandis qu'ils n'ont aucune garantie sur les modalités et la durée de cette loi.

L'un d'eux, qui envisageait d'investir à la Réunion, me disait l'autre jour : « J'hésite puisque je n'ai aucune certitude que les règles du jeu ne changeront pas un jour ou l'autre.

Enfinement, il est plus intéressant d'investir à l'étranger : les avantages fiscaux sont les mêmes et, en plus, j'ai l'impression que je serai moins suspect aux yeux de l'administration. »

Dans ces conditions, comment s'étonner que nos départements d'outre-mer soient à la traîne d'un développement économique pourtant garant de la dignité de chacun et de la paix sociale ?

A la Réunion, par exemple, le nombre de chômeurs, le manque de perspectives d'emploi génèrent actuellement une recrudescence de la délinquance, un abandon des valeurs morales, contribuant ainsi à créer un inquiétant climat d'insécurité dont nous étions jusqu'à présent préservés.

Je ne voudrais pas jouer les oiseaux de mauvais augure, mais je crains sincèrement que les événements de mars dernier au Chaudron, finalement circonscrits à quelques quartiers de Saint-Denis, ne prennent à court ou moyen terme une autre ampleur.

Je déplore, à cet égard, que le remarquable rapport établi à la suite de la récente mission à la Réunion de notre commission des affaires sociales n'ait pas davantage inspiré le Gouvernement dans l'élaboration de ses budgets, notamment celui que nous examinons aujourd'hui.

Pourtant, ce rapport contient tous les éléments de réflexion et de proposition susceptibles d'infléchir dans le bon sens la politique dans les D.O.M., en particulier à la Réunion, sans toutefois qu'il soit besoin de remettre en cause la question institutionnelle.

Nos collègues ont, dans leur rapport de mission, longuement argumenté et développé chacune de ces propositions, auxquelles les élus et responsables économiques de la Réunion souscrivent à l'unanimité.

Pour ma part, je veux souligner l'urgence qu'il y avait à ce que le budget qui nous est présenté pour 1992 les prenne en compte.

Ainsi, il aurait été urgent que le représentant de l'Etat sur place puisse bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre, de façon à éviter les retards importants constatés dans les programmes de logements sociaux ou d'aides à l'emploi.

Il aurait été urgent et nécessaire de soutenir efficacement les actions de formation et de mobilité mises en œuvre par les conseils régional et général. Au lieu de cela, nous l'avons vu, le budget de l'A.N.T. est revu à la baisse.

Il aurait été indispensable de doubler les crédits pour la construction de logements sociaux, les besoins étant évalués à plus de 10 000 par an sur dix ans, alors qu'actuellement on n'en construit guère plus de la moitié.

Il aurait été nécessaire de favoriser la formation en entreprises pour des jeunes à qui l'on ne propose, actuellement, que « l'argent gratuit » des C.E.S. ou du R.M.I.

Pour cela, il aurait fallu aider les entreprises par des allègements de charges sociales ou par la prise en charge par l'Etat de plans de formation.

De même, une partie des aides sociales devraient, de préférence, transiter par les entreprises et être distribuées en contrepartie de réels efforts de formation ou d'insertion.

Nous aurions aussi apprécié de voir reconduites, voire renforcées, à condition d'être mieux ciblées, les dispositions de la loi de défiscalisation. Nos collègues de la commission des affaires sociales ont d'ailleurs noté qu'entre 1987 et 1989, c'est-à-dire en relation directe avec la mise en œuvre de la loi Pons, le produit intérieur brut de la Réunion a augmenté sept fois plus que celui de la métropole. Ils ont noté aussi que, loin d'appauvrir l'Etat, la défiscalisation a généré une augmentation de 42 p. 100 des recettes fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés.

Il aurait encore fallu que soient encouragées les implantations d'entreprises extérieures, notamment par la création de zones franches de services et l'installation d'infrastructures d'accueil.

N'oublions pas que la Réunion est la seule terre « européenne » dans la zone sud de l'océan Indien et qu'à ce titre elle dispose d'un atout qu'elle doit préserver.

Nous aurions également voulu sentir, à travers ce budget, une réelle volonté de venir en aide à une agriculture sinistrée qui souffre à la fois de charges trop lourdes et de handicaps structurels que seules des aides spécifiques permettraient de soulager.

Notre agriculture ne réussira ses nécessaires mutations que si on l'aide par le biais de plans de formation, d'incitations à la diversification et de soutiens réels à l'exportation.

Enfin, il eût fallu que l'on parle des prestations familiales, qui, dans les départements d'outre-mer, restent inférieures, sans aucune justification, ainsi que l'ont souligné certains de nos collègues, à celles qui sont servies en métropole.

Outre la profonde injustice qu'il peut y avoir à traiter les Domiens en Français de seconde zone, il apparaît que le simple alignement sur la métropole permettrait de réduire de 20 p. 100 le nombre de bénéficiaires du R.M.I. Or, cet alignement reste programmé pour 1995.

Dans ces conditions, comment espérer contenir les sentiments de frustration de citoyens français qui, pendant quatre ans encore, se verront moins bien traiter que les étrangers arrivant en métropole ?

Je n'ai fait que survoler les questions primordiales qui se posent pour les départements d'outre-mer et auxquelles ni le budget des D.O.M.-T.O.M. ni les budgets des autres ministères ne permettent d'apporter de réponse satisfaisante.

En clair, j'estime que ce budget n'est pas en mesure de résoudre fondamentalement nos problèmes et qu'il ne permet pas de mettre en œuvre l'audacieuse politique volontariste que nous attendons du Gouvernement de la France.

Je demanderai donc aux collègues de mon groupe de ne pas voter ce budget. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. Le Sénat va interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à quinze heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures quarante-cinq, est reprise à quinze heures cinq, sous la présidence de M. Etienne Dailly.)

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant les départements et territoires d'outre-mer.

La parole est à M. Bangou.

M. Henri Bangou. Monsieur le ministre, chaque année à pareille époque, à l'occasion des débats précédant le vote de votre projet de budget, je m'acquitte, sceptique il est vrai, d'un devoir qui, s'agissant de mon propos, se résume à un monologue auquel il vous arrive quelquefois d'apporter un écho ambigu.

Ce monologue, quel est-il ?

Il consiste pour moi à reconnaître qu'un budget, si critiqueable soit-il, n'est pas négligeable pour la survie de nos collectivités, et celui que vous nous présentez aujourd'hui n'est pas inintéressant. L'ayant dit, je me refuse à m'appesantir sur les 12 p. 100 en moins de la ligne budgétaire unique ou les 11 p. 100 supplémentaires en crédits de paiement du F.I.D.O.M.

L'essentiel de mon propos a toujours été de regretter que ces sommes affectées à l'outre-mer, et singulièrement à la Guadeloupe, n'aient pas pu, jusqu'à maintenant, apporter une solution durable aux handicaps dont souffrent ces collectivités et la nôtre en particulier, faute pour celles-ci de se voir enfin transférer les pouvoirs qui leur permettraient de rationaliser et de moraliser l'usage des sommes mobilisées par l'Etat et, dans des proportions chaque année plus grandes, par les collectivités locales.

Ce constat, dont nous avons à déplorer la permanence, vient de s'illustrer, cette fois-ci de façon conjoncturelle, par le dérapage des mesures supposées devoir réparer les dommages du cyclone Hugo.

A l'ampleur de la catastrophe et au profond traumatisme subi par la population ont répondu non seulement un élan exceptionnel de solidarité, très diversifié d'ailleurs, mais aussi un effort financier significatif des pouvoirs publics, que vous n'avez pas manqué de signaler, monsieur le ministre, de même que M. le rapporteur spécial de la commission des finances, dont j'ai apprécié particulièrement la prestation ce matin.

Que dire, deux ans après, du bilan de la politique opérationnelle mise en place par le Gouvernement et jalousement confiée à ses seuls représentants locaux ?

Quelques îlots disséminés de logements sociaux ont été construits, mais leur nombre est dérisoire par rapport à ce qui avait été prévu et annoncé. En outre, les malfaçons constatées sur ces logements sont criantes.

J'y ajoute des dépôts de bilan de sociétés de construction attributaires de la quasi-totalité des marchés, et, en définitive, des détournements importants de crédits destinés à régler le problème de la vulnérabilité de l'habitat chez nous.

Pour couronner le tout, monsieur le ministre, le Gouvernement donne l'impression de ne pouvoir ou vouloir informer l'opinion sur ce bilan, des mois après que des élus l'ont sollicité.

Voilà pour le cyclone Hugo et la façon dont ses conséquences ont été gérées.

En amont, nous pourrions tout aussi bien évoquer la défiscalisation mise en place en 1986. Personne aujourd'hui ne conteste les avantages qu'elle a apportés à l'économie de nos pays. Cependant, il est non moins évident que, comme tout ce qui se règle à Paris, son application a généré les fuites parasitaires habituelles par lesquelles une bonne partie des crédits engagés par l'Etat a été détournée de son objet.

Et ne voilà-t-il pas que, tirant argument des effets pervers dont il est en définitive le seul responsable, le Gouvernement, par l'intermédiaire du ministre du budget, vient d'amender la loi de défiscalisation de telle sorte que, par un excès de centralisation, elle deviendra inopérante chez nous !

A ces travers franco-français, en quelque sorte séculaires, voilà que s'ajoute le fait que, progressivement, le pouvoir de décision s'éloignant de Paris pour devenir européen, il échappe encore davantage au contrôle des populations domiennes.

M. Jean Garcia. Très bien !

M. Henri Bangou. C'est Bruxelles, par exemple, qui négocie les traités de pêche avec la Dominique, située à quelques encablures de la Guadeloupe.

On dit le droit de la banane et du rhum à Bruxelles, et bien que vous galériez, monsieur le ministre, pour éviter le pire - et je vous en donne acte - c'est la « banane-dollar » que consomment les Allemands.

Les pays A.C.P., donc extérieurs à la Communauté, viennent d'obtenir à Lomé IV une augmentation considérable de leur contingent rhum jusqu'en 1996 - 126 000 hectolitres exactement - alors que les rhumiers domiens ne savent pas encore quel sort leur sera réservé à cette échéance-là.

Monsieur le ministre, sur ce dossier bien préoccupant, voilà que vient se greffer la crainte de nous voir concernés par les turbulences identitaires.

Je crois même comprendre, au travers d'un discours inhabituel, en retrait sur vos précédentes déclarations, que vous éprouvez la nécessité de rappeler notre intégration à la France, comme si le cartiérisme était en train de renaître et de se manifester jusqu'au sein du Gouvernement.

L'entrefilet que j'ai relevé dans le journal *Le Monde* de mardi dernier n'est pas fait pour me rassurer puisqu'il est rapporté que vous préconisez le retour à une migration programmée de 2 500 à 3 000 Réunionnais chaque année en France.

J'ai cru rêver, car tout le crédit obtenu par votre parti et le candidat socialiste à la présidence de la République dans nos pays se fondait précisément sur la critique impitoyable qu'ils faisaient du Bumidom des années soixante, au point qu'une fois arrivés au pouvoir vous l'avez remplacé par l'A.N.T.

Autrement dit, après avoir justement critiqué un demi-mal puisque la migration avec le Bumidom se faisait dans une période de croissance en métropole, vous préconisez son rétablissement dans une période de chômage croissant et de malaise raciste et xénophobe généré par cette situation économique.

Dans le premier cas, on formait des travailleurs, mais loin de chez eux. A cette migration humaine correspondait d'ailleurs une importation de plus en plus grande de produits européens chez nous : en Martinique, par exemple, 50 000 voitures ont été débarquées alors que 55 000 compa-

triotés migraient. Dans le second cas, on formera des marginaux à la pelle pour la métropole et les départements d'outre-mer.

C'est donc pour moi une raison supplémentaire de vous exhorter à revenir à l'esprit qui animait le Gouvernement lors des débats parlementaires sur les lois de décentralisation de 1982 et les discours de votre prédécesseur de l'époque.

Ce retour à 1982 est d'autant plus opportun que, si le Conseil constitutionnel avait cru bloquer le processus de spécificité des départements d'outre-mer, il s'est déjugé depuis avec les considérants de sa décision sur le statut de la Corse, et qu'on peut même le prendre au mot en mixant le mode de scrutin d'une assemblée unique avec un certain pourcentage de représentation cantonale.

Quoi de plus logique que notre demande quand le Président de la République lui-même interprète un malaise social en métropole comme une nécessité de réforme constitutionnelle ?

Pourquoi, alors, notre malaise, qui est bien plus important, bien plus profond, bien plus ancien, ne se résoudrait-il pas dans un aménagement statutaire dans le cadre, je le précise, de la Constitution ?

Un mode de scrutin proportionnel et uninominal, avec un dosage, arrêté de façon consensuelle des pouvoirs, permettrait à une assemblée unique et à son exécutif de jouer vraiment leur rôle de premier plan dans la politique locale et régionale.

Il faudra, pour cela, prendre soin de mettre en place un contre-pouvoir tant au sein de l'assemblée qu'en dehors d'elle, sous la forme, par exemple, de commissions mixtes d'évaluation périodique de sa politique. A cet égard, le tout récent colloque de Montpellier sur l'évaluation de la décentralisation pourrait nous inspirer favorablement.

S'agit-il là de mesures qui soient hors de notre portée ? Je ne le crois pas. D'ailleurs, la plupart des parlementaires des D.O.M. qui sont intervenus lors du débat à l'Assemblée nationale vous y engageaient, monsieur le ministre, et j'espère que nous finirons par être entendus. *(Applaudissements sur les travées communistes et socialistes, ainsi que sur certaines travées de l'union centriste. - M. le rapporteur spécial applaudit également.)*

M. le président. La parole est à M. Albert Pen.

M. Albert Pen. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'écoute de certains commentaires qui ont suivi le débat budgétaire à l'Assemblée nationale, je me suis demandé s'il était encore utile que j'intervienne à cette tribune. En effet, tout semblait avoir été obtenu de ce qu'il était possible d'obtenir, résultat proclamé d'une abstention bienvenue.

Mais, depuis, j'ai fait les comptes ! Tout d'abord, 10 millions de francs qui doivent être inscrits au collectif de fin d'année pour les travaux du port de Miquelon - cela ne fait jamais que leur troisième réapparition, sans pour autant signifier 30 millions de francs ! Inscrits au F.I.D.O.M. en 1990, avancés ensuite, par votre ministère, à celui de la mer pour permettre les réparations du quai endommagé par la tempête, ces 10 millions de francs, objet de discussions dignes d'un marchand de tapis pendant toute l'année et non rétrocedés par le ministère de la mer, réclamés ensuite par tous les élus, les voilà qui ressurgissent enfin, promis pour 1992 !

Le malheur, c'est que le coût des travaux atteignait déjà au départ 13,5 millions de francs, que l'appel d'offres ne peut toujours pas être lancé et que, de toute façon, il sera impossible de réaliser ces travaux en même temps que ceux qui sont prévus à Saint-Pierre en 1992, si bien que ce n'est qu'en 1993 qu'ils pourront être effectués, à condition que l'on ait trouvé les crédits complémentaires nécessaires ! Par conséquent, il n'y a pas de quoi en faire un plat, surtout quand ce plat a un fort goût de réchauffé !

Ensuite, on s'est réjoui de vous entendre annoncer un million de francs de crédits supplémentaires pour le F.I.D.O.M. pour 1992, venant s'ajouter au million de francs déjà inscrit en 1991 en faveur des routes de Miquelon et à celui qui est prévu pour 1992. Mais cela est fort loin de résoudre le problème.

Chaque année, le conseil général dépense une fortune pour remettre de la terre sur cette route longue de douze kilomètres, qui se dégrade tout naturellement en cours de saison,

et cette situation dure depuis des lustres, sans aucun progrès réel, alors qu'un retracement de la route, un bon drainage et un bitumage s'imposent.

Seulement voilà, au moment de la départementalisation, contrairement aux promesses faites en 1976, l'Etat n'a classé routes nationales, tant à Saint-Pierre qu'à Miquelon, qu'une très faible partie du réseau routier, choisissant même les routes, voire les rues, que la collectivité locale venait de réparer ! Cela ne lui a pas coûté très cher !

Depuis, tous les élus s'époumonent à mendier des crédits d'entretien, au nom du développement touristique que chacun espère, faute d'autres perspectives. C'est ainsi, je le note en passant, sans trop insister, que le ministre de l'équipement s'est « fendu », sans pour autant - le pauvre ! - obtenir le vote de son budget, d'un peu plus de 2 millions de francs pour bitumer 300 mètres de rues à l'intérieur du village de Miquelon, et que la réserve parlementaire a ajouté 1,8 million de francs qui seront affectés aux routes ou aux quais !

Faute d'obtenir le classement de la route Miquelon-Langlade, le maire de Miquelon a sollicité la prise en charge à 50 p. 100 de la réfection totale dont je parlais tout à l'heure et j'ai appuyé sa demande auprès de votre collègue M. Quilès. Appuyez-vous notre demande conjointe, monsieur le ministre, et demandez-vous à M. Quilès d'apporter une réponse à votre lettre datant de la fin 1990 et qui traitait de cette question ? Vous nous avez, certes, envoyé la copie, mais pas les crédits !

Chacun aura bien senti, je pense, à travers ce début d'intervention, comme une légère amertume ! Je me suis battu depuis plus de vingt ans, non pas pour grappiller de-ci de-là de petits cadeaux, mais pour arracher mon archipel à l'assistance et obtenir qu'on lui donne enfin les outils nécessaires à son véritable développement, et c'est, encore une fois, dans ce domaine que j'attends vos réponses, monsieur le ministre.

Le rapport définitif sur le projet de construction de la nouvelle piste est enfin « sorti » ; il fait état de 226 millions de francs tout compris, clés en mains. Quand allez-vous passer à sa réalisation, monsieur le ministre ?

Ce matin, mon excellent collègue M. Millaud a fait un rapprochement entre les pingouins des Terres australes et nous-mêmes ; quant à M. Jean-Marie Girault, il a, pour sa part, parlé d'une piste d'atterrissage dans ces mêmes Terres australes. Par conséquent, moi aussi, j'attends la mienne !

Tous les crédits nécessaires sont en place, mais vous savez bien que tout tient, en réalité, à la volonté politique de réaliser cet équipement sans lequel il est vain de parler de développement économique. En outre, cet équipement recueille maintenant sur place une large adhésion de la part tant des élus que de la population.

Par ailleurs, les promoteurs canadiens du projet d'hôtel-casino attendent encore l'autorisation de le réaliser ; entre-temps ils ont pu en bâtir trois à l'étranger ! Vous savez qu'il faut retirer l'archipel du champ d'application de la loi de 1907. Or, où en est la mise au point du projet de loi qui permettrait ce retrait et qui devra également comporter - c'est important et je me réjouis que vous l'ayez confirmé ce matin - la remise à l'archipel de la gestion de la future zone économique française autour des îles ?

A la suite du énième rapport concernant la non-potabilité de l'eau sur l'archipel, nous pourrions enfin, à condition d'en avoir les moyens, procéder à une première phase de travaux, tout le monde ayant fini par reconnaître que l'eau n'était vraiment pas consommable. Sans même parler du tourisme, il est plus qu'urgent de protéger la santé de notre population. Je voudrais donc être assuré, dans ce domaine, d'un concours maximum de l'Etat, étant donné l'ampleur de l'effort technique et financier nécessaire, les 4 millions de francs que vous avez annoncés ce matin, monsieur le ministre - ce dont je vous remercie - n'entrant naturellement pas dans cette action.

Je ne reviendrai pas sur le problème de la pêche, ou alors très brièvement, tout ou presque ayant été dit en la matière ; nous attendons le jugement du tribunal international qui interviendra en février ou en mars prochain.

D'ici là, bien sûr, se reposera l'épineuse question du partage des maigres quotas français entre Saint-Malo et Saint-Pierre-et-Miquelon. Vous connaissez notre position : nous sommes convaincus qu'il ne sert à rien de partager la pénurie, et qu'en voulant sauver les deux armements le Gou-

vernement risque, au contraire, de les couler tous les deux. Il devrait avoir le courage de faire entendre raison à une Comapêche qui, au surplus, a déjà reçu, grâce à une certaine forme de chantage, à travers la prise en otage de nos chalutiers, de larges compensations financières. Mais sans doute me fais-je encore des illusions !

De toute façon, amertume ne signifie pas découragement et je suis convaincu que, la leçon une fois tirée de la sentence du tribunal international, le Gouvernement devra forcément, d'une part, maintenir ce qui pourra l'être de nos activités de pêche et, d'autre part, s'engager résolument, grâce aux investissements productifs que j'ai mentionnés tout à l'heure, dans la mise en œuvre d'autres activités.

Tous les retards dans ce domaine, déplorés du haut d'une autre tribune, ne sont pas, au surplus - je le reconnais -, imputables au Gouvernement. La division des élus locaux sur les « pistes » à trouver - c'est le cas de le dire - n'a pas arrangé les choses. Ceux qui parlent volontiers de « conception globale de plan de développement », sans jamais trouver le temps de l'exposer mais en torpillant chacune de nos propositions, ne vous, ne nous facilitent pas la tâche. Raison de plus pour en finir, monsieur le ministre, avec ces contretemps, ces hésitations, et pour se tourner résolument vers la diversification économique.

Ce n'est pas d'un catalogue de petites promesses que nous avons besoin, mais de bonnes infrastructures, parmi lesquelles une nouvelle piste d'aviation, de nouveaux quais, des capacités d'hébergement, une modernisation des réseaux urbains - sous-sol et voirie - ainsi qu'une solide formation professionnelle, mieux orientée.

Il reste donc beaucoup à faire en peu de temps, mais c'est le prix à payer si la métropole veut conserver son dernier territoire d'Amérique du Nord autrement qu'en état de survie artificielle. En contrepartie, mes compatriotes devront retrouver - tous d'ailleurs ne l'ont pas perdue - la détermination de leurs ancêtres, leur foi dans un avenir fait d'initiatives, d'efforts et de travail.

Je suis certain, monsieur le ministre, que vous nous aiderez dans cette voie, et que vos réponses me permettront de voter votre projet de budget sans trop de restriction mentale ! *(Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées de l'union centriste. - M. le rapporteur spécial applaudit également.)*

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

M. Marcel Henry. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget constitue toujours un acte d'autorisations et de prévisions financières, qui se fonde généralement sur l'examen et l'analyse de la période écoulée.

Pour Mayotte, un tel bilan me paraît doublement nécessaire.

L'année 1991 a marqué, en effet, le cent-cinquantième anniversaire de notre rattachement volontaire à la France et cette décision de grande portée politique n'a jamais été remise en cause par les Mahorais, en dépit de toutes les pressions venues, notamment, de l'étranger.

Cette année 1991 est également pour nous l'ultime étape d'application de la convention Etat-Mayotte qui, depuis 1987, a jeté les premières bases d'un effort cohérent de développement économique et social de notre collectivité territoriale.

Pour différents qu'ils soient, ces deux événements trouvent leur commune inspiration dans la volonté obstinée de Mayotte de confirmer à la fois son attachement à la liberté et son aspiration au progrès dans la République.

C'est ce double appel qui ne me paraît pas suffisamment perçu par le Gouvernement et qui me conduit à déplorer le contraste, l'ambiguïté, voire les contradictions, qui caractérisent la politique suivie à l'égard de Mayotte.

Avec les engagements que vous avez rappelés, monsieur le ministre - mais nous en attendons la confirmation sur le terrain - votre budget, malgré certaines insuffisances, contribuera sans doute au développement de Mayotte. Nos progrès, même s'ils sont trop lents dans plusieurs domaines, se confirment jour après jour.

Pourtant, ces résultats prometteurs risquent d'être compromis par l'immobilisme de la diplomatie française dans la défense des intérêts de Mayotte à l'égard de l'étranger. La lecture du compte rendu des travaux de la récente assemblée générale des Nations unies, qui vient, une fois de plus et

rituellement, de condamner la France demeure pour nous un motif d'étonnement, et - pourquoi le cacher ? - d'amertume. J'y reviendrai.

Comme d'autres projets de budget examinés par le Sénat, celui des départements et territoires d'outre-mer pour 1992 n'augmente guère en volume et accuse même, par rapport à l'année dernière, une régression en valeur réelle, notamment si l'on tient compte de nos retards et de nos handicaps et surtout des besoins liés à la croissance démographique dans certains territoires.

Il faut savoir, en outre, que, depuis plusieurs années, les prévisions budgétaires concernant l'outre-mer sont l'objet, en cours d'exercice, de coupes claires qui vont bien au-delà des mesures dites de régulation, c'est-à-dire de restriction des dépenses, qui sont intervenues au mois de mars dernier.

En réalité, pour 1990 et 1991, c'est un abattement de près de 350 millions de francs qui a été opéré dans les crédits destinés à l'outre-mer !

Nous sommes ainsi conduits, monsieur le ministre, à nous interroger sur la validité de vos prévisions budgétaires si souvent bouleversées.

Il en résulte que, faute de moyens, de fréquents retards affectent le lancement ou l'exécution d'opérations depuis longtemps programmées. De même, il n'est pas rare que nos collectivités, dont chacun connaît le dénuement, soient contraintes de consentir de fortes avances de trésorerie, afin, par exemple, de hâter le démarrage de constructions scolaires.

Il est à craindre, car le Gouvernement n'en fait pas mystère, que le budget des départements et territoires d'outre-mer, en 1992, ne subisse encore très lourdement, trop lourdement, les effets de mesures dites de « régulation budgétaire ».

C'est pourquoi je tiens à vous rappeler les priorités que nous jugeons essentielles pour notre avenir. Elles concernent, vous le savez, monsieur le ministre, l'éducation et la formation, la santé et la politique de l'habitat.

Nous comptons sur vos interventions auprès des ministères compétents pour que leurs concours soient à la dimension de nos efforts de rattrapage.

Il est tout aussi important, monsieur le ministre, de veiller au strict respect des engagements de l'Etat, notamment en conduisant jusqu'à leur terme prévu par la convention Etat-Mayotte et par notre contrat de plan les opérations de désenclavement de Mayotte, avec la réalisation du port en eau profonde et le prolongement de la piste aérienne jusqu'à 2 000 mètres.

Il ne fait aucun doute que notre marche en avant, évidente pour tout observateur de bonne foi, doit continuer et s'amplifier, si du moins l'on souhaite que Mayotte soit en mesure de combler des retards, dont beaucoup sont liés - vous le savez, monsieur le ministre - à l'histoire souvent difficile de nos relations avec notre environnement.

Je le constate à regret, mais le contraste est frappant entre, d'une part, les efforts consentis par le Gouvernement en faveur du développement économique, social et culturel de Mayotte - je n'ai aucun mal à le reconnaître, monsieur le ministre - et, d'autre part, les positions frileuses et embarrassées, exprimées par la diplomatie française dans les enceintes internationales à propos de ce que l'on appelle abusivement la « question de Mayotte ».

Est-il admissible pour tous ceux qui - comme vous, monsieur le ministre - connaissent Mayotte et les Mahorais, de lire dans une note récemment adressée à l'O.N.U. par la mission permanente de la France auprès de cette organisation que « le statut actuel de Mayotte ne ferme la porte à aucune évolution » ?

Comment ne pas voir, en effet, que l'absence persistante d'un statut définitif dans la République et l'incertitude qui accompagne cette carence finissent par semer le doute sur les intentions réelles de la France et entravent - jusque dans l'esprit des investisseurs et des entrepreneurs - les projets et les progrès de Mayotte ?

De cette attitude générale d'immobilisme sur le plan diplomatique, nous percevons les nombreuses conséquences également préjudiciables à notre développement comme à la tranquillité des Mahorais.

Il en est ainsi, par exemple, de l'absence, en dépit de nos demandes réitérées, de tout véritable contrôle des flux migratoires en provenance de la République des Comores, ce qui expose chaque jour un peu plus la population mahoraise.

En effet, nous constatons tous les effets négatifs de cette immigration massive et mal contrôlée sur l'équilibre déjà précaire du marché de l'emploi, sur la dimension de nos projets d'équipement comme sur le fonctionnement de notre système de santé.

Il est également attristant que le Gouvernement de la France assiste depuis quelque temps, sans réaction, à de véritables provocations organisées par les Comoriens vis-à-vis des Mahorais !

M. Max Lejeune. Très bien !

M. Marcel Henry. L'exemple le plus récent est celui de notre déléguée à la condition féminine, en mission à la Réunion : elle s'est vu interdire l'accès à une cérémonie officielle dans ce département français d'outre-mer au motif que sa présence serait mal acceptée par la délégation des Comores.

M. Max Lejeune. C'est scandaleux !

M. Marcel Henry. Je le répète : il faut voir dans l'expectative prudente et craintive adoptée par les administrations locales les effets de l'embarras visible que manifeste la diplomatie de notre pays, en une période où, dans le monde d'aujourd'hui, tant de frontières artificielles ne résistent pas à l'affirmation, plus forte que jamais, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Monsieur le ministre - et mon appel s'adresse aux plus hautes autorités de l'Etat - il est temps, il est plus que temps, d'adopter une attitude plus claire et plus ferme à l'encontre de ces faux et dérisoires procès instruits contre la France, de ces surenchères verbales dont Mayotte est l'alibi ou de ces condamnations rituelles devant des instances internationales mal informées de nos réalités.

Ce qui demeure, en fin de compte, c'est que Mayotte, depuis cent cinquante ans, a choisi d'être française et n'a jamais remis en cause cette volonté d'appartenance à la République, notamment lorsque d'autres optaient pour une indépendance à l'évidence illusoire et qu'ils ont visiblement du mal à assumer aujourd'hui.

Monsieur le ministre, parce que nous apprécions votre ouverture au dialogue constructif, je suis convaincu que vous saurez comprendre notre besoin de cohérence dans la politique conduite à l'égard de Mayotte.

Nos progrès sont continus ! Mais, en raison même de ces avancées, il nous apparaît aujourd'hui que l'incertitude sur notre avenir institutionnel limite, réduit l'efficacité des efforts de développement économique, social et culturel de Mayotte, qui est fidèle, aujourd'hui comme hier, à la patrie française. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées socialistes et du R.D.E.)*

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

M. Serge Vinçon. L'examen de votre projet de budget, monsieur le ministre, nous conduit, comme les années précédentes, à porter un regard critique sur la politique générale menée par le Gouvernement à l'égard de nos lointains départements et territoires.

En effet, ce projet de budget pour 1992 est tout à fait insuffisant, puisqu'il consiste en fait à reconduire, en francs courants, les crédits du budget de 1991.

Notre inquiétude est plus grande encore que celle que nous inspire ce constat quand on sait que 300 millions de francs ont été annulés en 1990 et 265 millions de francs en 1991, soit 30 p. 100 des efforts d'investissement outre-mer de votre ministère.

Aussi, nous aimerions que vous puissiez nous rassurer, monsieur le ministre, sur le sort que vous réserverez aux crédits que vous nous demandez aujourd'hui d'adopter.

Force est de constater que, face à un budget en stagnation, la situation de nos départements et territoires d'outre-mer se dégrade de manière sans doute plus rapide et plus spectaculaire qu'en métropole, parce que le tissu économique et social y est plus fragile.

En effet, l'activité économique souffre de certains handicaps, tels l'éloignement de la métropole, les cyclones, l'étroitesse des marchés locaux, le manque de formation professionnelle et l'absence de matières premières.

Elle présente en outre un certain nombre de caractéristiques. Il s'agit, tout d'abord, de la prédominance du secteur tertiaire, en particulier des services non marchands, et de la

faiblesse du secteur industriel. Il s'agit également de la forte dépendance extérieure, qui se traduit par un recours massif aux importations et par un déficit commercial important. Mais il faut également noter la présence d'un secteur porteur, le tourisme, et d'une agriculture axée sur des monocultures d'exportation. Mais n'oubliez pas, dans tous les secteurs, la prédominance des micro-entreprises.

De plus, dans ces départements, la situation d'ensemble se caractérise, tout d'abord, par un déséquilibre entre le nombre des emplois créés et le nombre des candidats arrivant chaque année sur le marché du travail, d'où un taux de chômage considérable ; ensuite par l'explosion du nombre des bénéficiaires du R.M.I. - ils sont 90 000 - et des contrats emploi-solidarité ; enfin, par le développement des effets pervers de ces mesures, comme en témoignent le volume important du travail « au noir » et le recul de formules telles que l'apprentissage, mais surtout la « désincitation » au travail.

Pour éviter ces situations de pauvreté, monsieur le ministre, l'une des priorités absolues du Gouvernement en faveur des départements et territoires d'outre-mer doit être la formation.

En effet, les conditions actuelles du développement économique exigent une réelle amélioration du niveau de la formation générale et de la qualification. Il s'agit là d'une impérieuse nécessité sans laquelle les départements d'outre-mer ne pourront accéder à un développement économique harmonieux et satisfaisant.

A cette situation sociale et économique s'ajoute une situation sanitaire sur laquelle je voudrais tout particulièrement attirer votre attention. Il s'agit notamment de la nécessité de conduire une politique de prévention beaucoup plus dynamique que celle qui est menée actuellement contre le sida.

L'Etat, nous le savons, intervient dans ce domaine par le biais de crédits régionalisés de prévention qu'il affecte à ses services extérieurs, ou par le biais de structures spécialisées, comme l'agence française de lutte contre le sida, ou encore par les comités départementaux d'éducation pour la santé.

Nous aimerions que ces organismes soient dotés de crédits beaucoup plus importants que ceux qui leur sont actuellement affectés, afin que nos compatriotes d'outre-mer puissent bénéficier d'une vraie politique sanitaire et que soit menée une réelle campagne de prévention.

Par ailleurs, vous me permettrez, monsieur le ministre, d'aborder la question essentielle des transports aériens. Leur libéralisation intervenue en juillet 1986 sous le gouvernement de M. Jacques Chirac a eu des effets spectaculaires, tant au plan du trafic que des tarifs. Toutefois, un problème se pose, celui du fret.

En effet, certains tarifs spécifiques pour le transport des produits agricoles sont négociés de gré à gré entre les producteurs locaux et la compagnie nationale, qui demeure leur seul interlocuteur.

En conséquence, la fréquence et les coûts peuvent faire l'objet de variations importantes et perturber l'écoulement des produits vers la métropole.

Ainsi, en Guyane, Air France a augmenté en début d'année ses tarifs de fret sans prévenir, freinant par là même les entreprises dans leurs importations de matières premières et surtout dans l'exportation de leurs productions, puisqu'elles n'ont pas pu répercuter ces hausses de prix de revient dans leurs prix de vente.

Le fret doit donc faire l'objet d'une attention particulière du Gouvernement ; il pourrait peut-être même justifier des aides, au titre de la continuité territoriale.

En outre, nous ne pouvons que déplorer le désengagement de l'Etat que traduit ce projet de budget à un moment où l'ampleur des problèmes posés par l'intégration de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion dans le Marché unique de 1993 et les risques que ferait courir l'application immédiate du droit communautaire à ces régions vont s'accroissant.

Vous le savez, monsieur le ministre, des secteurs entiers de l'économie sont en danger. Il en est ainsi de la banane, qui est la principale source de recettes à l'exportation des Antilles, et qui constitue l'essentiel de l'économie de la Martinique et de la Guadeloupe avec 2 500 producteurs, 15 000 emplois directs et 30 000 emplois indirects.

Je rappelle que l'économie bananière des Antilles n'existe qu'en application de l'arbitrage du général de Gaulle, en 1962. Or toute cette économie va s'effondrer si le marché

communautaire ne laisse pas pleinement leur place aux productions antillaises face à la concurrence des bananes provenant de la zone dollar, via l'Allemagne.

Si nous n'y prenons garde, les efforts de modernisation, de productivité, d'amélioration de la qualité menés par nos producteurs seraient donc vains.

Avant de conclure, je ne peux m'empêcher de me réjouir du fait que la loi de défiscalisation votée par le Parlement à l'initiative de M. Jacques Chirac sera prorogée. Cependant, je déplore que l'agrément de votre ministère soit nécessaire ! Nous reconnaissons bien là la tentation centralisatrice - le mot a déjà été employé cet après-midi - du Gouvernement.

Voilà les quelques réflexions que je voulais livrer à la Haute Assemblée, après les brillantes analyses de nos collègues rapporteurs et de mon ami M. Paul Moreau, qui m'a précédé à cette tribune.

Notre devoir d'élus est de tout faire pour que nos départements d'outre-mer puissent être mis en situation d'affirmer leur personnalité propre, à l'intérieur de la communauté française et, plus généralement, dans l'Europe.

Les crédits que vous nous proposez ne le permettent pas. C'est la raison pour laquelle, avec mes collègues du groupe du rassemblement pour la République, je ne voterai pas votre projet de budget, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de budget, qui a d'incontestables points forts, accompagnant de non moins incontestables faiblesses, n'entre pas, à l'évidence, dans la catégorie des budgets annoncés comme relevant des priorités gouvernementales. Ce diagnostic est très modéré au regard de sa progression d'ensemble par rapport à 1991, à savoir 0,03 p. 100 !

Un député de la Guadeloupe de mes amis a qualifié cette présente prévision budgétaire de « plus mauvaise qui nous ait été présentée au cours de ces quatre dernières années ».

Les sénateurs du groupe communiste et apparenté ne peuvent non sans regret, qu'être d'accord avec ce constat.

Il est vrai que les crédits du F.I.D.O.M. et du F.I.D.E.S. progressent de 11 p. 100, mais il est exact aussi qu'au printemps dernier ils avaient été réduits pour participer au financement de la guerre du Golfe.

Nous avons apprécié, l'an dernier, les efforts supplémentaires consentis pour le financement du logement social. Cette année, hélas ! dans ce domaine il y aura recul.

Nous apprécions le coup de pouce donné au Smic. Mais, dans le domaine social, les perspectives ne nous apparaissent pas très réjouissantes.

Si l'on tient compte du fait qu'en métropole les prestations sociales et le Smic sont eux-mêmes en dessous du seuil socialement acceptable, il est difficile d'admettre que nos compatriotes de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion ou d'ailleurs soient contraints d'attendre 1995 pour percevoir le salaire minimum ou les allocations familiales à égalité avec les métropolitains. Instaurons l'égalité sociale le plus tôt possible !

Un autre facteur d'inquiétude pour nos concitoyens d'outre-mer, qui a été évoqué aussi bien par mon ami M. Henri Bangou que par d'autres orateurs, est leurs rapports avec la Communauté économique européenne.

Lorsque l'on songe aux difficultés et à la somme d'insatisfactions qu'entraînent dans le monde paysan métropolitain certaines décisions de Bruxelles, on comprend les interrogations qu'elles peuvent susciter dans ces terres si éloignées de l'exécutif européen !

M. Jean Garcia. Eh oui !

M. Jean-Luc Bécart. A quel avenir, en effet, peuvent s'attendre les producteurs tropicaux si leurs spécificités ne sont pas prises en compte et s'ils ne font pas l'objet d'un dispositif particulier ? A juste raison, me semble-t-il, une intégration forcée à l'Europe angoisse nos collègues d'outre-mer. Nous attendons de vous, monsieur le ministre, des informations précises et, si possible, rassurantes à ce sujet.

Nous attendons aussi qu'une autre logique s'impose en Nouvelle-Calédonie. Certes, nous ne sous-estimons pas l'effort engagé depuis les accords de Matignon, mais il convien-

drait de reconnaître que le retard reste énorme. Tant que ne sera pas mise en œuvre une politique globale dans ce territoire, nous assisterons encore, je le redoute, à un développement des inégalités. Des infrastructures essentielles à la population font encore cruellement défaut et ce n'est pas l'apparition de villages de vacances qui peut faire oublier la réalité.

Quelques mots maintenant sur l'île de la Réunion. Deux chiffres illustrent à mon sens la gravité de ce qu'y vivent les Réunionnais : 49 000 d'entre eux - ce qui veut dire à peu près 150 000 personnes si l'on compte les proches - perçoivent le R.M.I. et 25 000 ressortissants sont concernés par les contrats emploi-solidarité. Dans ces conditions, on comprend que le mouvement en faveur de l'égalité sociale s'amplifie dans ce département.

Nous soutenons la revendication réaliste de la majorité des syndicats, à savoir la mise en œuvre de l'égalité sociale, au plus tard en 1993.

Monsieur le ministre, rien ne nous empêche, dès à présent, de proposer un alignement plus rapide des allocations familiales et, comme cela a déjà été fait, une concertation réelle sur les bas salaires.

Par ailleurs, j'insiste auprès de vous pour que soient reconsidérées les relations institutionnelles entre la France et l'outre-mer, cela dans les meilleurs délais et de façon approfondie.

Selon nous, chaque département d'outre-mer devrait, s'il le souhaite, bien sûr, disposer d'une assemblée unique dotée de compétences et de moyens largement étendus ainsi que de prérogatives spécifiques à l'égard de la C.E.E. ; nous insistons sur ce point.

En réaffirmant notre volonté de voir s'instaurer, sans tarder, une authentique égalité sociale entre toutes les populations de la République et des dispositions audacieuses susceptibles de muscler l'économie des D.O.M.-T.O.M. pour répondre aux enjeux européens, le groupe des sénateurs communistes et apparenté a choisi de s'abstenir sur votre projet de budget. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. François Louisy.

M. François Louisy. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget qui est aujourd'hui soumis à l'examen de la Haute Assemblée traduit la volonté du Gouvernement de poursuivre les objectifs qu'il s'était fixés : le développement économique et social des départements et territoires d'outre-mer, et leur préparation à affronter le grand marché européen de 1993.

En cette période de rigueur budgétaire, le budget des départements et territoires d'outre-mer, qui s'élève à 2 185 millions de francs pour 1992 contre 2 184 millions de francs pour l'année précédente, progresse faiblement. Monsieur le ministre, je salue votre courage et vos efforts au moment des négociations et des arbitrages.

Cependant, je ne voudrais pas que, sous le couvert des régulations budgétaires, ce budget subisse ultérieurement des coupes claires comme cela a été le cas pour le budget primitif de 1991, lequel a été réduit de 285 millions de francs, passant de 2 184 millions de francs à 1 919 millions de francs.

Qu'il me soit maintenant permis d'examiner l'aspect économique et social de votre budget.

Le développement économique et social de ces régions d'outre-mer est la préoccupation principale des élus que nous sommes. Comment peut-il en être autrement quand on sait que 37 p. 100 des habitants ont moins de vingt ans, alors que, en métropole, ce taux est de 26,50 p. 100 ?

Je me réjouis que le F.I.D.O.M., principal instrument de votre politique de développement, soit maintenu à son niveau antérieur. En effet, les autorisations de programme sont à peu près les mêmes que pour 1992 et les crédits de paiement augmentent de 11 p. 100.

Qu'il s'agisse du soutien à l'emploi productif, du développement de la formation, de l'amélioration des infrastructures de ces départements ou encore du développement social des quartiers, votre Gouvernement fait des efforts louables. Je ne peux que vous encourager à poursuivre dans cette voie, monsieur le ministre.

Mais les efforts engagés doivent être poursuivis de façon durable si l'on veut réaliser des objectifs ambitieux tels que le renfort de l'activité économique de nos régions, qui reste

encore très fragile, et la résorption d'un chômage endémique par la formation adaptée des jeunes, qui ont le regard tourné vers nous.

A ce titre, monsieur le ministre, nous arrivons au terme de la loi de programme qui a largement contribué au développement de l'activité économique de l'outre-mer. Que comptez-vous faire maintenant ?

L'autre instrument de la politique de développement économique de ces régions est la loi de défiscalisation de 1986. Mise en œuvre pour favoriser l'investissement dans les départements d'outre-mer et renforcer notre économie, elle a eu des effets positifs, mais, comme pour tout dispositif fiscal, des abus ont été commis.

Sans conteste, cette défiscalisation a permis la relance du bâtiment et des activités liées au tourisme, et a largement fonctionné si l'on en croit les chiffres : 5 397 millions de francs d'investissement ont été déclarés au titre de la défiscalisation en 1988.

Mais elle a surtout permis l'évasion fiscale. Certains investisseurs « à l'appétit spéculatif » et sans scrupule ont détourné la loi de son objectif initial et en ont fait une utilisation abusive. Je le dis avec amertume, n'a-t-on pas vu, comme le soulignait un rapporteur, mouillé dans la marina d'une de ces îles, un bateau de plaisance affichant, en guise de nom, *Merci Béré* ?

Comme on a pu le constater, le caractère plus attractif du dispositif applicable aux entreprises a conduit des particuliers à réaliser des investissements en les plaçant artificiellement par l'intermédiaire de structures interposées dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux. Ils passent d'une réduction d'impôt de 25 p. 100 à 56 p. 100.

Le plus souvent, le bien acquis est directement exploité par un tiers gestionnaire alors que le propriétaire se contente de faire un placement et non de créer une entreprise.

Pour y remédier, ne serait-il pas utile, tout en accordant la réduction de l'impôt au propriétaire du bien, de soumettre le gestionnaire à la procédure d'agrément ?

Certains investissements mobiles, en particulier les bateaux de plaisance, font l'objet d'une délocalisation immédiate après la déduction fiscale. Il n'existe aucune pérennité de l'équipement économique. Quelles sont les retombées d'un tel investissement pour nos départements ?

C'est un outil fiscal qui doit impérativement être adapté au besoin du développement des départements d'outre-mer. Le Gouvernement y apporte de subtiles modifications auxquelles nous accordons un grand intérêt.

Toutefois, certaines de ces mesures marquent un retour en arrière. Ainsi, la procédure d'agrément, telle qu'elle est proposée, met en place un contrôle qui risque de freiner l'investissement dans les départements et territoires d'outre-mer. Tout investissement dans le tourisme, le transport et l'hôtellerie est soumis à un agrément ministériel.

En matière de logement, la loi impose des critères de convention avec l'Etat.

Je comprends qu'il faille contrôler les investissements, mais, à l'heure de la décentralisation, on ne peut revenir à un système archaïque. S'adresser à Paris pour le moindre franc d'investissement n'est pas de nature à instaurer la confiance. Monsieur le ministre, il serait préférable d'accroître les pouvoirs de contrôle des services fiscaux en leur donnant les moyens de leur mission.

Afin que la défiscalisation favorise efficacement le développement de ces régions, dynamise leurs potentialités et provoque la mobilisation de l'épargne, d'autres mesures plus efficaces doivent être retenues.

C'est à ce titre que les sénateurs d'outre-mer, interpellés par la jeunesse et les responsables économiques, se proposent d'amender votre texte.

Le développement économique et social de nos régions passe par des mesures ambitieuses et nous nous devons d'encourager le Gouvernement.

Je ne vais pas terminer sans remercier les différents rapporteurs, mes collègues Rodolphe Désiré, Roger Lise, Louis Virapoullé, Henri Gœtschy, qui, chacun avec sensibilité et conviction, ont porté un éclairage très positif sur ce projet de budget.

Monsieur le ministre, mon groupe et moi-même le voterons. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.*)

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

M. Alphonse Arzel. De Finistérien à Finistérien, permettez-moi, monsieur le ministre, de vous saluer en breton : *Deiz mad deoc'h, aotrou ministr.* (*Sourires.*)

Elu, comme vous, monsieur le ministre, d'un département maritime excentré par rapport aux grands centres de consommation, je comprends mieux les problèmes qui s'y posent.

Avant d'aborder l'examen de ce budget, permettez-moi de féliciter les rapporteurs pour le travail qu'ils ont accompli.

J'ai pris acte des différents chiffres qui ont été cités tant par les rapporteurs que par vous, monsieur le ministre. Ils nous permettent de faire des comparaisons avec certains secteurs de métropole.

A plusieurs reprises, j'ai eu l'occasion de me rendre dans ces départements et territoires lointains, surtout au moment où j'exerçais des responsabilités à la chambre d'agriculture de mon département. Déjà, à l'époque, des relations constantes existaient entre les différentes chambres consulaires, ce qui permettait aux divers responsables de mieux connaître les démarches à effectuer pour tenter de vulgariser des méthodes nouvelles susceptibles d'aider l'économie à mieux se développer.

Plusieurs années durant, nous avons eu le plaisir, dans mon département, d'accueillir des stagiaires des différents départements d'outre-mer, en particulier celui de la Réunion. En l'espace de dix ans, ce sont ainsi plusieurs centaines de stagiaires qui sont venus se former en métropole. Chaque département, comme chaque pays d'ailleurs, doit tenir compte de ses possibilités de production qui, nous le savons, diffèrent selon le climat par exemple. Ces échanges ont permis des développements importants, en matière agricole surtout. Ils ont aussi permis à beaucoup de métropolitains de comprendre l'image de marque qu'ont toutes ces régions éloignées de notre pays.

En métropole, nous connaissons un chômage croissant. Mais comment ne pas reconnaître qu'il est encore plus difficile de le juguler dans ces différents départements ?

Tout le monde le sait, le nombre d'attributaires du revenu minimum d'insertion est beaucoup plus élevé dans les départements et territoires d'outre-mer et la réinsertion y est un problème encore plus ardu.

Même si un effort est fait pour offrir à des jeunes des contrats emploi-solidarité, il est difficile de permettre ces réinsertions sur place. Pourtant, chacun d'entre nous s'en rend compte, il est indispensable de parvenir à l'égalité sociale. Cela suppose un effort plus soutenu de la part de la métropole en direction de ces départements.

Cet effort soutenu est indispensable pour favoriser la construction de logements sociaux. Il faut aussi, selon nous, que continue la défiscalisation en matière de construction dans ces différents départements. Ce qui a déjà été réalisé est très positif et mérite donc d'être poursuivi dans les mêmes conditions.

Ces départements sont fragiles sur le plan économique. Il faut donc défendre les productions locales. Pour ce faire, l'aide de la Communauté économique européenne en faveur de ces régions périphériques à économie fragile et à forte population doit être plus importante.

En cette période où le Gouvernement parle de délocalisation - et je pense que c'est une bonne chose - pourquoi ne pas envisager le déplacement de certaines activités de recherche vers les départements d'outre-mer ?

En effet, dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne le milieu marin, ces départements offrent d'intéressantes opportunités à cet égard. C'est un point qui me semble mériter de retenir l'attention, car je pense qu'un bel avenir s'ouvre à la recherche dans les D.O.M.

J'ai surtout voulu, par cette intervention, mettre l'accent sur la nécessité qu'il y a pour la métropole d'être à l'écoute de ces contrées lointaines et d'apporter à nos collègues élus de ces régions l'assurance du soutien de l'ensemble du Sénat.

Monsieur le ministre, je sais que vous avez à cœur de mener à bien les tâches qui vous sont confiées.

Connaissant votre personnalité, votre goût du travail et votre sens de l'efficacité, je sais que les populations des départements et territoires d'outre-mer peuvent compter sur vous, mais il est également nécessaire que le Gouvernement vous donne les moyens de mener votre politique.

En conclusion, monsieur le ministre, je souhaite que le projet de budget que vous nous soumettez recueille l'accord de notre assemblée. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, ainsi que sur les travées socialistes.*)

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

M. Albert Ramassamy. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je m'associerai, tout d'abord, à l'hommage qui a déjà été rendu à nos rapporteurs pour leur excellent travail et la somme d'informations qu'ils nous ont données dans leurs rapports.

Monsieur le ministre, vous revenez d'un voyage à la Réunion, où vous avez présidé, le 21 novembre, une séance de travail destinée à faire le point de la mise en œuvre soixante mesures qui ont été décidées après les événements du Chaudron.

Ces événements avaient démontré que les graves problèmes de l'île, dans les domaines de l'emploi, du logement et du développement, étaient loin d'être résolus et qu'ils appelaient d'urgence des solutions.

Je souhaite, monsieur le ministre, que vous précisiez ce qu'il est advenu des assises du logement et que vous nous donniez des assurances quant au maintien des engagements de l'Etat sur la L.B.U. - ligne budgétaire unique - certains ayant, sur place, évoqué un désengagement de l'Etat. Il serait fort malheureux que cela fût vrai.

Cela dit, il m'est agréable de souligner devant la Haute Assemblée, monsieur le ministre, que les élus présents à la réunion du 21 novembre, toutes sensibilités politiques confondues, se sont plu à rendre hommage à votre travail et à saluer votre courtoisie. Leurs propos ont d'ailleurs trouvé écho dans la presse nationale.

Si tous conviennent que les soixante mesures ont été convenablement exécutées, malgré le retard enregistré pour certaines d'entre elles, ils sont cependant unanimes à dire que ces mesures ne sauraient, à elles seules, résoudre les très graves problèmes d'emploi qui se posent dans l'île, ni promouvoir le développement.

Cependant, de par leur cohérence, ces mesures constituent une bonne ébauche de ce qu'il faut faire : définir, pour ce département de l'Océan Indien, un plan de développement global. Il y a là un travail de réflexion et d'élaboration de propositions qui pourrait être assumé par le comité du suivi.

Monsieur le ministre, votre déclaration sur l'octroi de mer, lequel fera l'objet d'un nouveau projet de loi, qui devrait prendre en compte certaines propositions des socioprofessionnels, ainsi que les assurances données aux fonctionnaires sur l'épineuse question des retraites témoignent de votre volonté de dialogue et ont été bien ressenties par l'ensemble de la population.

En ce qui concerne les retraites, puisqu'il s'agit d'aller à la disparition du régime actuel en passant par une période transitoire, ne serait-il pas possible de placer sur un pied d'égalité les fonctionnaires d'Etat et ceux des collectivités territoriales, le statut de ces derniers prévoyant l'égalité de traitement entre les deux catégories ? Il s'agit d'ailleurs de fonctionnaires ayant les mêmes diplômes, ayant suivi le même cursus et travaillant souvent dans les mêmes services.

Pour revenir à ce plan global de développement que j'évoquais à l'instant, je souhaite que son élaboration marque la prise de conscience de la nécessité d'imaginer pour les D.O.M. une politique qui tienne davantage compte de leur situation particulière.

L'expérience montre que les nouveaux pays industriels accèdent au développement par des délocalisations, qui les dotent d'un tissu industriel en même temps qu'elles opèrent, à leur profit, des transferts de technologie.

C'est un passage obligé du développement pour les pays qui, depuis l'après-guerre, se sont engagés avec succès dans cette voie, notamment lorsque ces pays constituent de petites unités économiques. Or les D.O.M. ne s'y engagent pas.

Ceux qui parlent en leur nom prétendent qu'ils se préparent à être les prestataires de services et les marchands des produits de haute technologie pour les pays les environnant.

Mais par quel prodige ces départements passeront-ils du non-développement à la haute technologie ? Est-ce vous, monsieur le ministre, qui réussirez ce tour de magie ?

Par le jeu de ces mêmes délocalisations, les activités consommatrices de main-d'œuvre quittent la métropole pour ne plus y revenir. Elles seront remplacées par des activités de service et des technologies de pointe. Or ni les unes ni les autres n'auront de prolongement dans les D.O.M., dont le décrochage économique s'accroîtra.

La mobilité elle-même en sera affectée, en raison de l'incapacité de la plupart des Domiens d'occuper en métropole des emplois autres que ceux de service, pour cause de manque de formation.

Certes, il existe dans les D.O.M. une frénésie de formation, mais elle touche davantage ceux qui en vendent que ceux qui en reçoivent. Mon ami Michel Vergoz, à l'occasion de la réunion du 21 novembre, a d'ailleurs attiré votre attention, monsieur le ministre, sur la nécessité de mettre bon ordre dans le domaine de la formation. Je souhaite que ses remarques soient prises en considération : il y va de l'intérêt de notre département.

A travers mes propos, percez sans doute mon inquiétude pour l'avenir. Nous sommes, certes, sur la bonne voie, celle de l'intégration à la France, puis de l'intégration à l'Europe. Nous n'avons pas vraiment réussi la première et nous risquons d'en faire encore moins bien réussir la seconde. Je n'en fais pas reproche au Gouvernement : c'est nous-mêmes, les Domiens, que je vise.

Parce que s'est déroulée, dans chacun de nos départements, la guerre du statut, la réflexion, chez nous, a cédé la place au réflexe antiséparatiste.

Or ce réflexe est cause de blocage : nous avons ainsi perdu de vue ce qui est essentiel.

Pour un homme politique, l'essentiel n'est pas de savoir se souvenir, il est de savoir inventer. Et nous ne pouvons plus inventer !

Le réflexe antiséparatiste nous a conduits à chercher refuge dans l'assimilation et à ne pas imposer la prise en compte de nos spécificités.

Il est temps de revenir au respect de la réalité. Etre réaliste, c'est convenir que, bien qu'intégrés à la République française, chaque D.O.M. est, à l'intérieur de celle-ci, une petite unité économique autonome, contrainte de résoudre, dans les limites de ses frontières, une bonne partie de ses problèmes d'emploi, d'où la nécessité de recourir à la fois à la décentralisation et à des mesures spécifiques à chacun des D.O.M.

Le R.M.I., les C.E.S. et la poursuite accélérée de l'égalité sociale non seulement sont indispensables au maintien de la paix civile mais assurent en outre à nos populations, même aux chômeurs, un produit intérieur brut par tête encore supérieur à celui des habitants des pays voisins qui n'ont pour vivre que le seul revenu du travail.

Néanmoins, cet avantage, nous ne pouvons en tirer gloire ! Il peut être précaire, car viendra un jour où les revenus sociaux plafonneront, tandis que ceux du travail iront croissant dans les pays voisins.

Pour prévenir la mise en cause de notre statut, il nous faut une politique de développement qui doit respecter l'alignement du Smic et doit débiter dès maintenant par des délocalisations d'entreprises vers les D.O.M.

Je sais, monsieur le ministre, que vous vous y employez et que vous lancez des appels aux entreprises métropolitaines, mais il faut, de surcroît, créer sur place des conditions favorables.

Avec les événements du Chaudron, nous avons appris, ou réappris, que l'oisiveté est la mère de tous les vices, alors que le travail est joie et source de dignité !

Dans votre discours de présentation, monsieur le ministre, vous avez abordé la difficile question d'un modèle de développement pour les D.O.M. Vous rejetez un développement fondé sur de très bas salaires, dont profiteraient les entreprises « délocalisatrices ». Je partage votre point de vue. Un journaliste n'a-t-il pas d'ailleurs qualifié ce procédé, dans un reportage sur une île indépendante, de « forme moderne d'esclavage » ?

Si nous savons parfaitement ce qu'il ne faut pas faire, nous savons moins bien ce qu'il faut faire pour développer les départements d'outre-mer.

Tandis que tâtonnent les gouvernements successifs, la situation économique de ces régions s'aggrave. Dans les foyers on s'impatiente, on glose sur la capacité ou plutôt l'incapacité des élus à tenir leurs promesses et à répondre aux aspirations de leurs mandants ! Il nous faut donc agir, et agir vite !

Ne serait-il pas possible d'établir, pour chaque département d'outre-mer, un plan global de développement, conçu à partir des réalités économiques et sociales de chacun de ces départements, permettant de cerner les éventuels blocages institutionnels, d'envisager la manière de les lever et de donner un contenu à la décentralisation ?

Ainsi éviterait-on d'ouvrir le débat institutionnel sur une idée abstraite qui ne manquerait pas d'allumer les passions, de faire naître ou de réveiller des craintes et de faire surgir la démagogie.

Je dis qu'il faut agir vite mais je conviens que ce n'est pas facile, car, sur le terrain économique, on ne peut pas déblayer avant de bâtir : le passé est là, qui pèse de tout son poids. N'est-ce pas cela qui fit dire à André Gide : « Le présent serait plein de tous les avenir si le passé n'y projetait déjà une histoire. » ? (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de l'union centriste et du R.P.R.*)

M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Je demande la parole.

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

M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Avec les diverses interventions que nous venons d'entendre, ont été abordés presque tous les domaines d'action de mon ministère.

J'avais moi-même évoqué nombre de ces sujets, en quelque sorte par avance, dans la présentation générale que j'ai eu l'honneur de faire devant vous ce matin, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, mais la richesse et la densité des questions qui m'ont été posées me conduisent à vous apporter un certain nombre de précisions, que je regrouperai autour de trois grands thèmes : d'abord, l'emploi, la formation, la vie sociale ou, d'une façon plus ramassée, l'égalité des chances pour les citoyens d'outre-mer, puis les moyens de développement et, enfin, l'appartenance à la Communauté économique européenne.

Certaines questions concernant plus particulièrement telle ou telle collectivité seront abordées dans chacune des parties de mon exposé.

Je l'ai dit tout à l'heure, je le réaffirme, notre objectif est de voir l'outre-mer participer à une communauté nationale à la fois unie et respectueuse des spécificités, dans laquelle tous les citoyens puissent bénéficier, ce n'est que justice, d'une égale dignité.

Tous les orateurs sont intervenus sur ce sujet central. Ils ont rappelé la priorité qui s'attache à la conduite d'une politique ambitieuse et volontariste en matière d'emploi et de formation. Comme l'a souligné M. Désiré, c'est très exactement le sens de ma démarche toute récente en Martinique, au début de ce mois.

Les journées pour l'emploi ont permis de définir un pacte martiniquais pour l'emploi. Il comporte de nombreuses dispositions concrètes. Je veillerai personnellement à leur application. C'était aussi, pour l'essentiel, celui de la table ronde sur la Réunion, qui a eu lieu en avril dernier.

MM. Virapoullé, Ramassamy et Moreau ont évoqué la réunion du comité de suivi des soixante mesures du pacte de solidarité qui s'est tenue jeudi dernier à Saint-Denis-de-la-Réunion avec les participants des journées d'avril. Je ne reviendrai pas longuement à cette tribune sur la mise en œuvre de ces mesures. M. Virapoullé a eu la courtoisie de dire qu'elles représentaient une bonne approche de ce qu'il faut faire, même si, seules, elles ne résoudreont pas les problèmes d'emplois qui se posent à la Réunion.

Je partage ce sentiment ; il faut envisager d'autres adaptations de la politique de l'emploi à la spécificité du marché du travail réunionnais. J'ai d'ailleurs annoncé de nouvelles actions qui vont au-delà des soixante mesures, comme l'utilisation de l'exonération de charges sociales pour faciliter l'insertion en entreprise des jeunes sortant des contrats emploi-solidarité, le renfort de dix-sept agents pour l'A.N.P.E. ou la mise en œuvre, pour la première fois, de stages du fonds national pour l'emploi des cadres.

M. Ramassamy m'a demandé également ce qu'il était advenu des assises du logement. Comme je l'ai dit jeudi dernier à la Réunion, je regrette que les états généraux de l'habitat, organisés en mai dernier, n'aient pas répondu à toutes les attentes - mais ils coïncidaient avec le remaniement gouvernemental. Le travail considérable qui a été réalisé lors de ces états généraux, en particulier à la Réunion, n'a pas été inutile. Il représente la base de réflexion sur les mesures à prendre en faveur du logement dans les départements d'outre-mer.

Le travail de fond réalisé à la Réunion lors de ces états généraux conduit M. Debarge et moi-même à réactiver cette procédure en organisant, soit à Paris, soit à la Réunion, une table ronde pour actualiser et relancer le travail constructif engagé.

MM. Virapoullé, Lise, Moreau et Ramassamy m'ont interrogé sur d'autres points du pacte de solidarité avec la Réunion.

Dans l'esprit de certaines des propositions du rapport présenté par M. le président Fourcade, je confirme la réalisation, pour la première fois dans l'outre-mer, de l'enquête emploi, en même temps qu'en métropole, pour un coût de 6 millions de francs.

Autre exemple dont les effets sont étendus aux quatre départements d'outre-mer à partir de la réflexion réunionnaise : les crédits pour 1992 du fonds national de l'emploi et du fonds de la formation professionnelle permettront de financer la mesure spécifique à l'outre-mer de prise en charge à 90 p. 100 des frais de formation des salariés. Le décret prévoyant une mesure spécifique de prise en charge financière du remplacement du salarié parti en formation sera publié très prochainement au *Journal officiel*.

Autres exemples concernant, cette fois, l'insertion des jeunes : le recrutement et la formation de vingt-cinq opérateurs chargés d'encadrer les bénéficiaires de C.E.S. est en cours. Les crédits du fonds de compensation et les crédits de formation des C.E.S. seront majorés en tant que de besoin. L'implantation du C.N.A.S.E.A. à la Réunion, en accélérant les procédures de paiement, soulagera la trésorerie des communes employeurs.

La mise en place systématique d'un bilan préalable à l'orientation des jeunes, qui est rendue possible par la création de quatre missions locales de l'emploi, permettra d'accroître la concurrence entre les C.E.S. et les mesures de formation en alternance, notamment en apprentissage.

M. Arzel a décrit mieux que je ne l'aurais fait l'intérêt des échanges qui ont pu s'instaurer entre son département métropolitain et la Réunion dans un certain nombre de domaines. J'ai, par ailleurs, apprécié les propos qu'il a tenus sur l'action que je conduis.

Je partage l'analyse de M. Virapoullé lorsqu'il estime que la politique du pacte pour l'emploi de la Réunion d'avril dernier, comme le sera, par la suite, celle du pacte pour la Martinique, peut être remplacée et élargie, notamment dans le domaine de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du R.M.I.

M. Lise a rappelé la nécessité que représentait la mise en œuvre du R.M.I. dans les départements d'outre-mer pour faire face aux situations de détresse et de pauvreté. Nous avons mis en place l'allocation dans de bonnes conditions puisque le rapport de la mission conjointe I.G.F.-I.G.A.S. a révélé que les règles d'attribution et de contrôle du R.M.I. étaient respectées par la C.A.F. de la Réunion. Il nous faut désormais, comme l'ont souligné MM. Lise et Virapoullé, gagner la bataille de l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du R.M.I.

L'insertion progresse puisque 20 000 d'entre eux auront bénéficié d'un contrat d'insertion à la fin de la présente année à la Réunion. Les crédits d'insertion de l'Etat et des conseils généraux permettent de mobiliser 7 000 francs par titulaire du revenu pour soutenir la demande d'insertion, en plus des dispositifs de droit commun auquel il peut accéder.

Dans ce domaine difficile - car l'insertion ne se décrète pas - la conjonction des efforts des associations, des élus, des entreprises et du Gouvernement peut nous permettre, j'en suis convaincu, de progresser avec opiniâtreté dans la réinsertion des exclus de l'outre-mer.

L'avis des parlementaires nous sera très précieux lors de l'évaluation de cette politique, à la suite du dépôt, en janvier prochain, du rapport de la commission d'évaluation du R.M.I. et lors du vote de la loi, à la session de printemps.

MM. Lise et Moreau ont posé des questions sur le F.A.S.S.O. La loi prévoit, comme vous le savez, son maintien en 1992 et la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 1993, d'une prestation spécifique de restauration scolaire, gérée par le moyen de conventions passées entre les caisses d'allocations familiales et les communes.

Certains redoutent une baisse importante, dès cette année, des crédits consacrés à cette action. Cette inquiétude n'est pas justifiée. La stabilisation des crédits de 1991 par rapport à ceux de 1990 est une réponse claire à cet égard.

L'augmentation limitée et progressive de la participation des familles est donc différée, alors que, je le rappelle, un premier relèvement des allocations familiales est intervenu dès le 1^{er} juillet. Ce délai donne le temps des adaptations nécessaires des politiques tarifaires des cantines scolaires.

J'en viens au dossier très important du logement social.

MM. Lise, Moreau, Bécart, notamment, ont évoqué le problème de l'évolution des crédits de la ligne budgétaire unique du ministère chargé du logement.

La loi de programme du 31 décembre 1986 avait prévu un effort exceptionnel au profit du logement social dans les départements d'outre-mer, mais un effort ponctuel, limité dans le temps. Elle prévoyait que la ligne budgétaire unique devait regresser très fortement pour rejoindre un montant normal de 670 millions de francs en 1992.

Les états généraux de l'habitat ont bien montré que les besoins dans les départements d'outre-mer restent considérables et nécessitent un effort dans la durée, et non un simple effort ponctuel. Si nous nous sommes attachés jusqu'en 1991 à respecter scrupuleusement la loi de programme, il ne saurait être question de prévoir une diminution, en 1992, aussi draconienne que celle qui est prévue par la loi du 31 décembre 1986.

L'idéal aurait sans doute été de maintenir le montant des autorisations de programme au niveau de celui qui avait été retenu en 1991, soit 1 134 millions de francs.

En ne retenant que 1 012 millions de francs, le projet de budget pourrait laisser croire à une réduction non seulement de l'effort mais surtout des logements à construire, avec les graves conséquences que l'on imagine pour le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Mais il conviendra, bien sûr, comme l'a annoncé M. Debarge à l'Assemblée nationale, « d'ici à la fin des débats budgétaires, de faire le maximum pour améliorer la situation ». Je m'y emploie activement.

En ce qui concerne la ligne budgétaire unique, je souligne les chiffres de 1 085 millions de francs en 1991 et 1 204 millions de francs en 1992.

Nous devons prendre en compte cette donnée nouvelle, selon laquelle il doit être possible de relayer une partie de l'effort par la mise en place d'un nouveau dispositif d'aide au logement locatif grâce à la défiscalisation. L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un amendement doublement, de 25 p. 100 à 50 p. 100, le taux de la réduction d'impôt pour les investissements qui seront réalisés entre 1992 et 1995 dans le secteur immobilier locatif intermédiaire.

Mais je le répète, M. Debarge et moi-même cherchons les moyens d'améliorer la situation de la ligne budgétaire unique, afin de vous donner satisfaction.

Par ailleurs, en 1992, l'effort en matière de logement en faveur des plus démunis est fortement accentué puisque, dans le projet de budget, il est proposé de doubler les crédits de résorption de l'habitat insalubre prévus pour l'outre-mer.

M. Virapoullé s'est inquiété d'une éventuelle diminution du nombre des volontaires de l'aide technique en 1992. J'attache, pour ma part, une grande importance à cette forme de service national, qui permet à des jeunes d'apporter pendant seize mois une authentique contribution au développement de l'outre-mer. Aussi voudrais-je rassurer M. Virapoullé : le Premier ministre n'a pas encore pris le décret fixant le nombre et la répartition par ministère des jeunes effectuant une forme civile de service national, mais j'ai bon espoir, au vu des travaux préparatoires de ce décret, que les effectifs des volontaires de l'aide technique pour l'outre-mer seront reconduits pour 1992 au niveau atteint en 1991, soit 925.

M. Millaud a souhaité que l'institut Louis Mallarde puisse bénéficier, pour son nouveau laboratoire, de deux médecins supplémentaires. Je suis très favorable à un effort, dès 1992, en faveur de cet institut dont le rôle est unanimement reconnu dans le Pacifique Sud. C'est pourquoi je propose que deux médecins volontaires de l'aide technique soient affectés à cet institut.

M. Millaud m'a aussi interrogé sur les difficultés rencontrées par les corps d'Etat pour l'administration de la Polynésie française.

Je lui répondrai sur le ton qui s'impose. En ce qui concerne, notamment, les policiers polynésiens, plusieurs points ont été examinés depuis l'entretien que j'ai eu avec lui. En effet, en dépit de la tonalité de certains échanges, sachez, mesdames, messieurs les sénateurs, que je dialogue avec M. Millaud, ce que l'on n'aurait pas pu soupçonner en l'écoutant ce matin !

En matière de formation, en l'absence de centre de formation sur le territoire, les policiers bénéficient de la possibilité de se rendre en métropole pour y suivre les mêmes formations que leurs homologues de la police nationale. Cette politique d'accueil sera poursuivie et amplifiée.

S'agissant de leur déroulement de carrière, il apparaît, en effet, que les tableaux de concordance entre les corps d'Etat pour l'administration de la Polynésie française et les corps métropolitains, établis en 1968, n'ont pas été modifiés depuis 1979 pour les corps de policiers. Afin de les adapter au contexte actuel, une actualisation de ces textes m'apparaît donc souhaitable. Soyez persuadés que je suis, pour ma part, déterminé à intervenir avec mon collègue M. le ministre de l'intérieur pour que des mesures significatives puissent être rapidement étudiées sur ces deux points de la formation et du déroulement de carrière.

Pour les autres corps évoqués par M. Millaud, des études complexes, exigeant l'intervention d'autres ministères, sont en cours. Il faut bien tenir compte, monsieur Millaud, de la lourdeur de ces procédures interministérielles.

Enfin, M. Ramassamy a souhaité que les propositions de réforme de la majoration de retraite servie aux fonctionnaires de l'Etat à la Réunion tiennent compte de la situation des fonctionnaires des collectivités locales. Vendredi dernier, lors de ma visite à la Réunion, j'ai fait de nouvelles propositions aux organisations syndicales à ce sujet. Il ne peut être envisagé d'étendre à la fonction publique territoriale un avantage qui ne repose pas sur des cotisations. Par ailleurs, sur le dossier des retraites, j'ai soumis d'autres propositions aux organisations syndicales, qui en ont pris acte avec satisfaction, me semble-t-il.

J'en viens au second thème et aux nombreuses questions qui ont été posées sur les moyens financiers mis en œuvre en faveur de l'outre-mer, ce que j'ai appelé les outils du développement économique.

M. Désiré, rapporteur pour avis, a souhaité notamment que soit proposée une nouvelle loi de programme. J'ai le même souci que lui de voir l'outre-mer se développer. Toutefois, si une loi de programme a l'avantage de permettre des engagements pluriannuels, elle a le défaut de constituer une décision unilatérale de l'Etat qui ne permet pas de prendre en compte pleinement les acquis de la décentralisation.

A ce titre, le Gouvernement préfère privilégier une démarche contractuelle, plus respectueuse des nouvelles compétences des collectivités locales, notamment celle des contrats de plan, qui sont aussi des engagements pluriannuels. Cependant, je comprends votre impatience de voir étudiés, définis les axes de développement de vos départements, territoires ou collectivités territoriales.

Il est, à ce titre, souhaitable que la réflexion locale sur la prochaine génération des contrats de plan commence dès le tout début de l'année 1992, afin que puissent être bien prises en compte les priorités locales. Je rappelle d'ailleurs que les engagements de l'Etat, au titre des contrats de plan de l'outre-mer en cours d'application, représentent 2 825 millions de francs sur la période 1989-1993.

M. Goetschy, rapporteur spécial, a souligné l'effort qui a été fait en faveur de la Guadeloupe, après le passage du cyclone Hugo. Jamais de tels moyens n'avaient été mis en œuvre auparavant pour aider un département d'outre-mer à surmonter une telle épreuve. Même si nous devons encore poursuivre avec persévérance notre action telle que nous

l'avions prévue, puisque la reconstruction doit s'étaler sur les trois années 1990, 1991 et 1992, son bilan, au bout de deux ans, est particulièrement positif et dément les affirmations qui avaient cours à la fin de 1989, selon lesquelles la Guadeloupe mettrait plus de dix ans à se relever de ce cyclone. En moins de deux ans, elle a effacé la grande majorité des séquelles, même si certains secteurs, et notamment celui des logements des plus démunis, requièrent encore nos soins attentifs.

Répondant aux interrogations de M. Bangou, je dirai qu'un bilan précis, quantitatif, financier, sera établi et bien évidemment publié, lorsque les opérations seront terminées.

Quant à la filière canne, sucre, rhum, qui a été aussi évoquée par un certain nombre d'intervenants, elle bénéficie d'un débouché garanti au sein du marché européen. Nous sommes bien décidés, en Guadeloupe comme à la Martinique et à la Réunion, à continuer à apporter notre soutien à cette production, comme nous continuons à défendre avec opiniâtreté le débouché européen de la banane.

Après les outils de planification pluriannuelle, venons-en aux moyens financiers prévus pour l'année 1992. MM. Gœtschy, Henry, Bangou et Louisy se sont émus des coupes claires qu'a subies le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer en 1992. Ces mesures d'économie générale concernant tous les ministères résultaient de l'application de taux préétablis au budget initial - 5 p. 100 pour les dépenses ordinaires, 10 p. 100 pour les autorisations de programme et les crédits de paiement - ainsi que de mesures plus ciblées tenant compte, dans le cas de mon ministère, de la trésorerie importante des crédits d'Etat disponibles à la caisse centrale de coopération économique.

Néanmoins, le montant des annulations réalisées, en ce qui concerne notamment les crédits de paiement, s'est révélé compatible avec la situation des crédits disponibles, sans remettre fondamentalement en cause la poursuite des opérations engagées en faveur du développement économique et social des départements d'outre-mer.

M. Bangou a souhaité un meilleur contrôle des crédits destinés aux départements d'outre-mer, contrôle qui serait effectué par les Domiens eux-mêmes. C'est un souci que je partage.

Vous savez que les élus des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales sont largement associés, à travers le comité directeur du F.I.D.O.M., à l'affectation de ces fonds, de même que les élus des territoires d'outre-mer le sont à travers le comité directeur du F.I.D.E.S.

M. Gœtschy a regretté la sous-consommation des crédits du F.I.D.O.M. les années précédentes et la stagnation de son montant pour l'année prochaine.

C'est vrai, le F.I.D.O.M. général a, depuis de nombreuses années, la réputation de faire l'objet d'une sous-consommation. Il n'est plus de même aujourd'hui. Le ministère des départements et territoires d'outre-mer a pris, depuis deux ans, un ensemble de mesures qui ont permis d'atteindre un taux de consommation des crédits proche de 100 p. 100. Ainsi, la consommation des crédits qui avait été de 211 millions de francs en 1989 a atteint 443,5 millions de francs en 1990.

L'année 1991 devrait également connaître un taux de consommation exceptionnel puisque l'intégralité des crédits de paiement a été mise en place avant l'été.

M. Pen m'a interrogé sur un certain nombre de projets concernant Saint-Pierre-et-Miquelon. En ce qui concerne la piste de Saint-Pierre, les études ont permis de déterminer la solution la plus adéquate, la plus porteuse d'avenir pour l'archipel. Ce choix étant fait, il convient maintenant de franchir résolument les différentes phases de la procédure devant conduire à la réalisation de cette nouvelle piste : établissement de l'étude d'impact, enquête publique en vue de la déclaration d'utilité publique, acquisition des terrains d'assiette et mise au point du dossier de consultation des entreprises. Cela fera l'objet de notre priorité dès les premiers mois de 1992.

M. Pen a également évoqué le problème de la qualité de l'eau distribuée à Saint-Pierre. Le rapport des experts du ministère des affaires sociales et de l'intégration est clair : il est nécessaire de mettre en place, dans les meilleurs délais, une action de chloration et de désinfection. Il convient donc aujourd'hui de présenter très rapidement au conseil d'admini-

nistration de l'agence financière de bassin Seine-Normandie, dont la direction s'est proposée d'aider Saint-Pierre, une convention contractuelle.

L'Etat apportera également son concours pour réaliser l'amélioration progressive de la qualité de l'eau distribuée, comme le proposent les experts.

Enfin, s'agissant de la gestion de la zone économique exclusive française de Saint-Pierre-et-Miquelon, je confirme à M. Pen que le projet de loi préparé par mes services et portant diverses dispositions relatives à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon prévoit que l'Etat concèdera à la collectivité territoriale, à des conditions fixées par un cahier des charges, l'exercice de compétences en matière d'exploration, d'exploitation des ressources naturelles biologiques ou non biologiques du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux adjacentes.

Le projet de loi inclut également d'autres dispositions qui sont relatives au régime budgétaire et comptable de la collectivité, à l'homologation des dispositions du code des douanes, mais aussi à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Au début de 1992, ce projet sera transmis pour avis au conseil général conformément au statut de la collectivité, l'examen par le Parlement pouvant avoir lieu lors de la prochaine session.

De même, il est prévu de lancer la deuxième tranche, dès le début de 1992, des travaux de l'aéroport de Mayotte, complétant les efforts réalisés en matière de désenclavement entamés au cours de ces toutes dernières années, à savoir : la création du port en eaux profondes de Longoni, et la réalisation de la première tranche de l'aéroport.

En outre, s'agissant des problèmes de nature foncière à Mayotte, une solution est en vue. Je proposerai donc au comité directeur du F.I.D.O.M. de mettre en place les moyens correspondants.

En ce qui concerne le F.I.D.E.S., l'autre fonds d'intervention de mon ministère en faveur du développement, M. Girault a appelé mon attention sur le montant des efforts qui ont été faits en faveur des îles Wallis et Futuna.

On a pu constater sur trois ans une progression très nette des interventions du F.I.D.E.S. en faveur de ces îles.

Cet effort sera poursuivi en 1992 puisque des moyens importants seront consacrés à l'amélioration du réseau de télécommunications, au renforcement de la centrale électrique et au fonds de développement de l'économie, ainsi qu'à la mise en œuvre des contrats de village. La liste n'est pas exhaustive puisqu'il ne s'agit que de projets non clairement identifiés.

La démarche prospective qui a été adoptée par le territoire, lequel a décidé d'élaborer un plan de développement, sera accompagnée dans un premier temps - dès à présent - d'études de faisabilité, financées par le F.I.D.E.S., de certains projets de développement. Même si ce terme n'est pas entièrement justifié, Wallis-et-Futuna sera bien « racheté », comme l'a souhaité M. Jean-Marie Girault. Il aura lui-même l'occasion de se rendre compte, sur le territoire, de la réalité de la situation.

Puisque nous en sommes aux concours de l'Etat aux territoires d'outre-mer, je répondrai à M. Millaud, qui m'a interrogé sur la situation financière du territoire de Polynésie française.

Le budget primitif pour 1991 du territoire de la Polynésie française, voté le 4 décembre 1990, s'élevait à 4 336 millions de francs C.F.P.

Le nouveau gouvernement a estimé que l'équilibre de ces prévisions budgétaires n'était pas assuré. Il a donc présenté le 15 juin et le 8 juillet à l'assemblée territoriale deux collectifs budgétaires en vue de réduire sensiblement les dépenses d'investissement et d'accroître les recettes fiscales.

Plus récemment, un projet de délibération portant modification du budget du territoire pour l'exercice 1991, adopté par le conseil des ministres du territoire le 25 octobre, a été transmis au président de l'assemblée territoriale pour qu'il soit soumis au vote de l'assemblée lors de sa session budgétaire, qui a été ouverte le 31 octobre.

L'Etat, pour sa part, a reconduit, à la demande du territoire, les facilités de trésorerie qui avaient été accordées en 1990. Un avenant au protocole du 5 février 1990 concernant la stabilisation de la trésorerie du territoire a été signé par

moi-même et le président du Gouvernement, en février 1991, et, par arrêté du 19 juin, le ministre de l'économie, des finances et du budget a accordé au territoire de Polynésie française une avance de trésorerie de 121 millions de francs. Cette avance devra être remboursée par le territoire au 31 décembre 1991.

Par ailleurs, le versement de la subvention exceptionnelle de 26 millions de francs au profit du régime de protection sociale en milieu rural de Polynésie est actuellement en cours.

Enfin, je pense que les mécanismes de contrôle budgétaire prévus par l'article 77 portant statut de la Polynésie française seront appliqués dans toute leur rigueur : la loi s'applique en Polynésie comme dans tout l'outre-mer.

Enfin, M. Millaud s'est inquiété des risques de désengagement du C.E.A. de Polynésie française. Je ne peux, à cet égard, que me référer aux déclarations de mon collègue M. le ministre de la défense, hier, devant votre assemblée.

Par ailleurs, au début de l'année 1991, M. le ministre de la défense a tenu ses engagements en versant 60 millions de francs pour la revalorisation du forfait douanier qui lie le C.E.A.-C.E.P. au territoire. D'autres discussions se poursuivent pour évaluer le solde de cet effort exceptionnel consenti par le ministère de la défense. Je rappelle que les moyens de développement proviennent aussi d'autres sources.

M. Désiré, rapporteur pour avis, et M. Vinçon ont posé un certain nombre de questions relatives aux dessertes aériennes des départements d'outre-mer sur lesquelles je voudrais apporter quelques brèves précisions.

S'agissant de la fixation des tarifs par Air France et de la consultation des instances régionales, j'indiquerai que les conseils généraux ont été consultés par l'intermédiaire des préfets sur les aménagements tarifaires des mois de décembre 1984, novembre 1989, octobre 1990 et novembre 1991. Cette dernière modification a conduit à une baisse générale de la gamme tarifaire, qui compense la hausse antérieure due à la guerre du Golfe et prend en compte les tarifs sensiblement inférieurs pratiqués par Aéro-maritime, dont Air France a repris les activités.

Quant aux tarifs spécifiques pour le transport des produits agricoles, dits « tarifs de campagne », évoqués par M. Moreau, ils ont effectivement fait l'objet de négociations de gré à gré avec la compagnie nationale. Inférieurs aux prix homologués, ils ne sont pas soumis à l'accord de la direction générale de l'aviation civile et ne sont pas non plus soumis pour avis aux conseils régionaux.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Désiré, rapporteur pour avis, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, je ne peux pas vous laisser dire que, de 1989 à 1991, les conseillers régionaux des départements d'outre-mer ont été consultés par l'Etat, comme le prévoit pourtant la loi. Peut-être l'ont-ils été dans certains départements d'outre-mer, mais je peux vous assurer que tel n'a pas été le cas à la Martinique.

Par ailleurs, les questions écrites que j'ai posées sur ce sujet sont restées sans réponse. J'en déduis donc que vous avez été mal informé, monsieur le ministre.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Je vous ai écouté avec attention, monsieur le sénateur ; j'ai pris note de votre remarque. Les informations dont je disposais ne laissaient subsister aucun doute quant à la consultation des instances régionales aux dates que j'ai indiquées. Mais, bien évidemment, je vais mettre cette question à l'examen et je ne manquerai pas de vous transmettre les résultats de mes investigations.

Enfin, monsieur Désiré, la nécessaire adaptation des infrastructures aéroportuaires à l'évolution des trafics aériens a été prise en compte dans le cadre des contrats de plan Etat-région et des programmes européens.

M. le rapporteur spécial a abordé la question de la défiscalisation des investissements outre-mer et les dispositions adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale.

Je me félicite, pour ma part, de l'adoption, par l'Assemblée nationale, grâce au concours de M. le ministre délégué au budget, de M. le rapporteur général et des élus d'outre-mer, de cette série d'amendements qui visent à prolonger, à élargir mais aussi à préciser le dispositif de défiscalisation outre-mer.

En effet, comme le note M. Gœtschy dans son excellent rapport, ce dispositif a eu des effets manifestement très positifs pour l'économie des départements et territoires d'outre-mer. L'Assemblée nationale a ainsi prévu la prolongation du dispositif jusqu'en 2001, son extension aux investissements dans le secteur de la maintenance industrielle, le doublement - de 25 à 50 p. 100 - du taux de la réduction d'impôt pour les investissements réalisés dans le secteur immobilier locatif de 1992 à 1995.

Plusieurs dispositions ont également été adoptées afin que les investissements défiscalisés profitent bien à l'économie des départements et territoires d'outre-mer.

Je tiens cependant à signaler à M. Lise que j'ai proposé à M. le ministre délégué au budget d'améliorer encore ce dispositif lors de la discussion devant le Sénat ou à l'occasion de la deuxième lecture devant l'Assemblée nationale.

Il me semble ainsi que l'extension de la défiscalisation aux participations dans les sociétés de financement en capital risque et aux investissements dans la production et la diffusion audiovisuelle et cinématographique serait de nature à aider très significativement la création d'entreprises et d'emplois durables outre-mer.

Je suis également favorable, pour ma part, à l'amendement proposé par M. Gœtschy en matière de maintenance dans le secteur du tourisme.

De même, s'agissant de la nécessité d'un agrément préalable pour les investissements réalisés dans les secteurs de l'hôtellerie, du tourisme et des transports, la règle de l'accord tacite, dans un délai de six mois après la démarche, risque, à mon avis, de décourager un certain nombre d'opérations de montant limité.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez été nombreux à vous exprimer sur ce point ; je pense pouvoir répondre à votre préoccupation. Ce délai devrait être modulé, me semble-t-il, en fonction du montant de l'investissement réalisé, sans négliger pour autant les nécessaires contrôles que je souhaite voir se réaliser, tout comme M. le rapporteur spécial d'ailleurs.

En tout état de cause, le Sénat aura l'occasion, au cours de la présente discussion budgétaire, d'apporter sa contribution mais aussi ses éventuelles modifications à la consolidation de ce dispositif, qui me semble fondamental pour le développement économique de l'outre-mer.

Les effets pervers de la défiscalisation ont été soulignés avec raison par M. le rapporteur spécial et par MM. Bécart, Vinçon, Louisy et Arzel. J'ai pris note des propositions formulées par M. le rapporteur spécial. Nombre d'entre elles ne relèvent pas de ma compétence, mais je demanderai une vigilance accrue, notamment en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les précisions que je souhaitais vous apporter sur les moyens du développement de l'outre-mer.

Avant d'évoquer les aspects communautaires, je répondrai aux questions posées sur les aspects institutionnels, tant il est vrai que le développement économique de l'outre-mer ne peut s'appuyer que sur un environnement juridique et institutionnel complet et stable.

M. Henry a cru déceler un contraste entre les efforts du Gouvernement en faveur du développement économique, social et culturel de Mayotte et ce qu'il a appelé l'« immobilisme de la diplomatie française dans la défense des intérêts de Mayotte vis-à-vis de l'étranger », notamment aux Nations unies. Ce point important a également été évoqué par M. Lise, rapporteur pour avis.

Monsieur Henry, la position de la France à cet égard me semble pourtant dénuée de toute ambiguïté. Il suffit, pour s'en convaincre, de reprendre l'intervention du représentant permanent de la France aux Nations unies lors de l'assem-

blée générale du 16 octobre dernier : « Une nouvelle fois, la France ne peut que regretter que l'assemblée générale ait inscrit à son ordre du jour un point relatif à l'île de Mayotte. Elle ne pourra, en effet, que voter contre le texte qui nous est soumis... »

Notre représentant a développé aussi les principes suivants : respect du droit national et du droit international et recherche commune d'une solution équitable entre toutes les parties concernées.

Monsieur Henry, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, principe auquel vous vous référez à juste titre, est très présent dans la position officielle de la France sur Mayotte. C'est bien ce principe intangible que j'ai tenu à réaffirmer, au nom du Gouvernement, le 25 avril dernier à Mamoudzou, en votre présence, à l'occasion du cent cinquantième anniversaire du rattachement de Mayotte à la France.

Vous craignez, monsieur Henry, que l'absence d'un statut définitif pour Mayotte dans la République n'entrave les projets et les progrès de Mayotte. Tel est bien le sens de l'intense travail juridique qui a abouti au projet de loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi d'habilitation du 23 décembre 1989, projet que j'ai présenté à la Haute Assemblée. Cette dernière m'a paru partager le sentiment selon lequel il s'agissait là d'un ensemble non négligeable. Je suis toutefois conscient qu'il reste incomplet ; telle est la raison du dépôt du projet de loi d'habilitation que j'ai eu l'honneur de présenter récemment au Sénat ; ce texte vise à permettre au Gouvernement de poursuivre la mise à niveau juridique de Mayotte.

M. le rapporteur spécial a évoqué la question de l'applicabilité des textes législatifs dans les territoires d'outre-mer. Effectivement, pour être applicable dans les territoires d'outre-mer, tout projet de loi doit comporter une mention d'applicabilité. Le cas échéant, des adaptations s'imposent pour tenir compte du statut des territoires d'outre-mer. En outre, l'article 74 de la Constitution prévoit qu'un tel texte doit être soumis à une consultation de l'assemblée territoriale des territoires concernés.

Soyez assuré, monsieur le rapporteur spécial, qu'à l'occasion de l'élaboration de chaque projet de loi je suis très attentif à l'applicabilité du texte en question dans les territoires d'outre-mer. Mais une telle extension nécessite parfois des adaptations. C'est pourquoi l'applicabilité d'un texte ne peut pas être prévue d'emblée.

Encore faut-il ajouter aux deux projets de loi mentionnés par M. le rapporteur spécial un projet de loi portant diverses dispositions relatives aux territoires d'outre-mer, qui sera soumis à l'avis des assemblées territoriales début 1992, puis déposé sur le bureau des assemblées lors de la prochaine session ordinaire. Les dispositions relatives à la modernisation des entreprises coopératives y seront prévues avec les adaptations indispensables.

Enfin, M. Henry a parlé de l'absence de tout véritable contrôle des flux migratoires en provenance de la République des Comores. Je dois sur ce point le démentir : les expulsions des étrangers en situation irrégulière sont en forte augmentation. Depuis 1988, la délivrance généralisée de cartes d'identité aux Mahorais permet de mieux faire face à l'immigration clandestine.

Par ailleurs, une réforme de l'état civil est en cours ; elle porte à la fois sur l'enregistrement des noms patronymiques et sur les autres éléments de l'état civil.

Enfin, l'adoption, cette année, de l'ordonnance relative au code du travail rend obligatoire l'autorisation de travail pour les travailleurs étrangers, ce qui nous permettra de lutter plus efficacement encore contre l'utilisation de la main-d'œuvre clandestine.

Ainsi que vous le constatez, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous recherchons tous les moyens de prendre en compte à la fois les besoins de développement de l'outre-mer et ses spécificités. C'est aussi ce que fait la Communauté économique européenne. Ce point constituera d'ailleurs le troisième et dernier volet de mon intervention.

Tenir compte des spécificités de l'outre-mer, c'est, par exemple, prendre en considération la fragilité des productions tropicales, comme la banane. Sur ce point, je veux répondre à M. Désiré, rapporteur pour avis. Sans reprendre

le point précis qui figurait dans ma présentation générale, ce matin, je réaffirme la détermination du Gouvernement à ce que les nouvelles règles applicables non seulement à la métropole, mais également au plan européen assurent un débouché et une juste rémunération à nos producteurs.

De même, en ce qui concerne le rhum, nous avons obtenu que la Commission reconnaisse la situation ultrapériphérique des départements d'outre-mer et que cela puisse justifier un traitement particulier en matière de droit d'accises.

Une autre illustration de l'attitude de l'Europe peut être trouvée dans la réforme de l'octroi de mer.

M. Gœtschy a évoqué ce dossier, qui est sûrement l'un des plus importants de ces derniers mois. Nous avons négocié cette question dans le triple respect de la décentralisation, du maintien des ressources aux collectivités locales et de l'existence d'un traitement fiscal différencié, indispensable à la protection des activités locales.

Mais nous avons aussi eu l'idée que, loin de subir cette réforme nécessaire, les économies d'outre-mer devaient en tirer profit en rendant possible la répartition du produit fiscal entre les acteurs du service public, d'une part, et les acteurs économiques créateurs d'emplois, d'autre part.

Je souhaite que ces exemples puissent convaincre MM. Désiré et Virapoullé de ce que le principe de l'adaptation des politiques européennes en faveur des D.O.M. est bien respecté.

Les textes établissant la spécificité de l'outre-mer sont bien établis et clairs, et j'y veille avec l'« énergie » souhaitée par M. Virapoullé. Je m'inspirerai de la sienne !

Les négociations avec la Communauté ont conduit à l'approbation par le Conseil des Communautés européennes du programme d'options spécifiques P.O.S.E.I.D.O.M., qui comporte un volet économique et financier important, mais qui est avant tout un instrument juridique d'une grande portée.

Le P.O.S.E.I.D.O.M. est la reconnaissance explicite d'un statut particulier des D.O.M. au sein de l'Europe. Il permet de ne pas tomber dans les travers d'une harmonisation des réglementations qui serait, en effet, préjudiciable pour les régions d'outre-mer.

D'une certaine manière, le P.O.S.E.I.D.O.M. est au droit communautaire ce que l'article 73 de la Constitution représente dans l'ordre juridique français.

Ce programme est venu conforter l'assise de l'arrêt Hansen, rendu en 1978 par la Cour de justice des Communautés européennes, dans le sens où il reconnaît l'appartenance des D.O.M. à l'Europe tout en indiquant que des dispositions spécifiques pourront être arrêtées afin de prendre en considération leurs particularités. Ce statut n'est pas celui du « tout région » ou du « tout Europe » !

Enfin, l'article 227 du traité est tout à fait fondamental pour l'outre-mer. Le P.O.S.E.I.D.O.M., qui a comme base juridique cet article, interprète et enrichit ce traité, puisqu'il y ajoute des sujétions particulières à la Communauté.

Précisément, ce nouveau dispositif réglementaire, pris au plus haut niveau communautaire - celui du Conseil - et adopté à l'unanimité, correspond exactement au souhait que les D.O.M. bénéficient « d'adaptations réglementaires tenant compte de leur identité géographique et de leurs particularités sociales et économiques ».

Les autres régions européennes qui se trouvent dans des situations quasi identiques ont compris tout l'intérêt juridique d'un texte cadre européen spécifique à une région. L'appartenance des Canaries, des Açores et de Madère à la Communauté a en effet rendu possible l'adoption, en juin 1991, de dispositifs similaires, appelés respectivement Poséican et Poséima. D'autres îles des Etats membres demandent également la création d'un cadre identique.

Enfin, la mise en œuvre d'un statut différent commun à l'ensemble des îles ultrapériphériques pourrait se traduire par un dispositif en retrait ou ne prenant pas suffisamment en compte les particularités de nos régions.

Tous ces éléments doivent, bien sûr, être pris en compte et je sais, monsieur Désiré, pouvoir compter sur votre vigilance comme sur celle de l'ensemble des élus des D.O.M.

Comptez aussi sur la mienne, elle a eu l'occasion de s'affirmer en de nombreuses occasions ces derniers temps.

Comme l'a souligné M. Lacour, pour les T.O.M., la nouvelle décision d'association est très satisfaisante, en ce qui concerne tant les moyens de financement - plus 50 p. 100 par rapport au fonds européen de développement précédent - que le régime juridique - régime douanier et protection de l'emploi local.

M. Millaud a fait part de ses doutes, craignant que la décision d'association n'apporte pas de solution aux problèmes posés.

Il me semble cependant que le partenariat répond bien au souhait des élus locaux de voir les territoires associés, aux côtés de l'Etat, à tous les stades de l'élaboration et du suivi des programmes communautaires.

Les élus locaux, en tant que partenaires, peuvent ainsi s'assurer que ces programmes répondent bien aux besoins des territoires. Ils disposeront, pour cela, de 40,2 millions d'ECU, auxquels s'ajoutent les 5,4 millions d'ECU prévus pour des projets de coopération régionale, soit presque le double de la dotation du F.E.D. précédent.

S'agissant du droit d'établissement des personnes et des services, je précise que les Etats membres ne sauraient refuser l'installation de personnes originaires des T.O.M. possédant un passeport français. Ils sont, en effet, ressortissants français et, à ce titre, ils ont droit au libre établissement dans la Communauté.

En revanche, en vertu de l'article 232, « les autorités compétentes pour les pays et territoires d'outre-mer peuvent établir des réglementations dérogeant, en faveur de leurs habitants et des activités locales, aux règles normalement applicables aux ressortissants, sociétés et entreprises de tous les Etats membres, pour autant que de telles dérogations soient limitées à des secteurs sensibles dans l'économie du P.T.O.M. concerné et s'inscrivent dans le but de promouvoir ou soutenir l'emploi local ».

De la même façon, la décision d'association me semble améliorer le régime commercial des territoires d'outre-mer qui disposent d'une libre entrée sur le territoire communautaire depuis 1957 et qui, désormais, pourront imposer des restrictions aux importations en provenance des Etats membres.

M. Millaud m'a aussi interrogé sur le jugement rendu le 5 novembre 1991 par le tribunal administratif de Papeete, portant sur la compétence en matière de nomination des notaires en Polynésie française.

Je passe sur le raisonnement juridique, que je communiquerai à M. Millaud, mais, pour être direct et clair, je peux lui répondre que mon ministère s'associera à la démarche du président du gouvernement du territoire, qui vient de saisir le Conseil d'Etat d'une requête en appel de la décision du tribunal administratif, avec demande de sursis à exécution.

Dans ces conditions, il m'apparaît opportun d'attendre l'arrêt de la haute juridiction.

Sur le plan institutionnel, enfin - question évoquée par MM. Désiré, Virapoullé, Bangou, Bécart et Ramassamy - je ne peux que redire ce que j'ai indiqué dans mon discours liminaire ce matin : le Gouvernement a clairement fait savoir qu'il était disposé à étudier une évolution maîtrisée de la décentralisation dans les départements d'outre-mer.

Je suis donc ouvert à cette réflexion, pour toujours prendre en compte la spécificité de chaque département. Je pense même, pour ma part, que le statut de chacun d'entre eux pourrait être différent pour tenir compte des aspirations et des conditions locales, et je suis prêt à envisager, avec les élus et tous les responsables concernés, cette « décentralisation sur mesure » pour l'outre-mer.

Si M. Bangou a été attentif à mes propos successifs, il se sera aperçu qu'il n'y a pas de recul dans les positions du ministre des D.O.M.-T.O.M.

Je ne propose pas depuis Paris de modèle unique, ni même de calendrier unique pour tous ; je suggère simplement un cadre de discussion très souple avec chacun des D.O.M.

Un certain nombre de suggestions ont été émises sur la procédure de réflexion à retenir. Je les examinerai avec attention et je ferai connaître rapidement la réponse du Gouvernement.

Voilà, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, les précisions que je voulais apporter en réponse à vos différentes questions.

Elles s'intègrent dans les grands objectifs de la politique que je conduis pour l'outre-mer et qui ont nom développement économique, égalité sociale, insertion régionale, poursuite de la décentralisation.

La présentation de mon budget à la Haute Assemblée m'a donné l'occasion de les rappeler et je sais pouvoir compter sur votre concours pour relever ces défis. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E. et de l'union centriste. - M. Hamel applaudit également.*)

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant le ministère des départements et territoires d'outre-mer et figurant aux états B et C.

ETAT B

M. le président. « Titre III, 30 323 754 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

M. le président. « Titre IV, moins 22 245 945 francs. » - (*Adopté.*)

ETAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 81 100 000 francs ;

« Crédits de paiement, 37 360 000 francs. » - (*Adopté.*)

« Titre VI. - Autorisations de programme, 1 189 080 000 francs ;

« Crédits de paiement, 480 240 000 francs. » - (*Adopté.*)

Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère des départements et territoires d'outre-mer. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Mes chers collègues, conformément aux décisions de la conférence des présidents, nous examinerons les dispositions du projet de loi concernant les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération à dix-sept heures trente ; il y a donc lieu d'interrompre nos travaux pendant quelques instants.

La séance est suspendue.

La séance, suspendue à dix-sept heures quinze, est reprise à dix-sept heures trente-cinq.

M. le président. La séance est reprise.

LÉGION D'HONNEUR ET ORDRE DE LA LIBÉRATION

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

Je suis heureux, au nom du Sénat, de saluer la présence aux côtés de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, du général Biard, grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur, et du général Simon, chancelier de l'ordre de la Libération.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, messieurs les chanceliers, le budget annexe de la Légion d'honneur, qui avait bénéficié en 1991 d'une augmentation de 6,05 p. 100, avant intervention, il est vrai, des mesures de gel, continuera à progresser en 1992 puisqu'il passe de 104 860 000 francs à 110 470 000 francs, ce qui traduit un accroissement des dotations de 5,35 p. 100 par rapport à l'année passée.

Cette augmentation provient, à concurrence de 3 690 000 francs, de crédits de paiement affectés aux opérations de capital, notamment pour la poursuite du programme de rénovation des maisons d'éducation de la Légion d'honneur.

Les dotations de fonctionnement nécessaires au règlement des dépenses de personnel et à l'informatisation des ordres nationaux progressent, quant à elles, de 1 920 000 francs.

Au titre des dépenses de personnel sont financées les tranches annuelles de 1992 relatives au plan de revalorisation de la fonction enseignante et du protocole d'accord sur la réforme de la grille de la fonction publique. Sont par ailleurs ouverts les crédits nécessaires à la classe de brevet de techni-

cion supérieur de commerce international de deuxième année, mise en place, en septembre 1991, à la maison d'éducation de Saint-Denis.

A la grande chancellerie, l'informatisation des ordres nationaux se poursuit : elle concernera, au cours de 1992, le service de la médaille militaire, dont l'effectif - 400 000 membres - est le plus important des personnes décorées dépendant de la grande chancellerie. Deux emplois sont supprimés parmi les personnels des bureaux en contrepartie de cette modernisation.

Par ailleurs, les crédits nécessaires au paiement des traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire font l'objet d'une réduction de 850 000 francs pour tenir compte de l'évolution prévisible des effectifs des bénéficiaires en 1992.

Aucune revalorisation du montant de ces traitements n'est envisagée. Les traitements sont, certes, très modestes, mais leur caractère symbolique, indiquant que la décoration qu'ils accompagnent a été acquise sous les armes, a été maintes fois précisé.

En revanche, des mesures sociales sont prises en faveur des ressortissants des ordres nationaux : les crédits de secours s'accroissent de 50 000 francs, tandis que les sociétés représentatives des personnels décorés, au nombre de trois, bénéficieront chacune d'une subvention de 50 000 francs pour leur permettre d'améliorer les conditions de leur fonctionnement et de gérer leurs œuvres d'assistance en faveur de leurs membres.

La grande chancellerie envisage de poursuivre cette action dans l'avenir en utilisant une partie du disponible qui sera dégagé par la diminution progressive du nombre de bénéficiaires du traitement.

Dans les maisons d'éducation, la mise en place des classes préparatoires, première et deuxième année, au brevet de technicien supérieur de commerce international est réalisée. Toutefois, il est nécessaire de doter la classe préparatoire, deuxième année, de B.T.S. d'un emploi supplémentaire de professeur de langue espagnole, en raison de l'insuffisance des effectifs d'enseignants dans cette discipline.

La situation des personnels enseignants continue d'être améliorée en fonction des étapes du plan de revalorisation de la fonction enseignante : quatre transformations d'emplois sont prévues à ce titre au 1^{er} septembre 1992.

Par ailleurs, les personnels de service et ouvriers vont, au cours de l'année 1992, voir leur statut aménagé selon des dispositions semblables à celles qui viennent d'être mises en œuvre, en 1991, en faveur des personnels de service et ouvriers des établissements d'enseignement de l'éducation nationale.

Enfin, les dépenses d'équipement inscrites au budget de 1992 au titre des maisons d'éducation permettront d'entreprendre la rénovation des anciens dortoirs de la maison de Saint-Denis, en commençant par les équipements sanitaires, qui sont les plus vétustes, et de poursuivre l'opération de restauration des façades et des toitures de cette maison, qui fait l'objet d'un financement conjoint avec le ministère de la culture.

Il serait souhaitable que le rythme de la rénovation des dortoirs de la maison d'éducation de Saint-Denis puisse être accéléré afin de doter, dans un délai raisonnable, toutes les élèves de cette maison d'éducation d'un hébergement moins austère.

Il s'agit, cependant, d'une opération coûteuse, car il faut adapter des équipements fort anciens aux normes en vigueur dans les établissements d'enseignement modernes.

J'apporterai mon appui aux demandes que M. le grand chancelier présentera en ce sens lors de la préparation du prochain budget.

A la maison des Loges, les dotations ouvertes permettront de terminer la restauration de la cour d'honneur, d'assurer la consolidation indispensable de la toiture de la chapelle, d'effectuer divers travaux d'amélioration de la sécurité et des équipements de la chaufferie.

Mesdames, messieurs les sénateurs, il est de tradition d'évoquer, au cours de ce débat, les résultats scolaires des élèves des maisons d'éducation.

Ces résultats sont toujours remarquables, tant pour le premier cycle que le second : 96,47 p. 100 des élèves présentées ont été admises au brevet des collèges, tandis que le pourcentage de succès a été de 91,18 p. 100 pour le baccalauréat.

En outre, dans le cadre des formations spécialisées et de la classe supérieure d'hypokhâgne, mises en place tout récemment, d'excellents résultats ont été obtenus aux concours d'entrée aux instituts de sciences politiques et en matière d'équivalences à la première année du diplôme d'études universitaires générales.

S'agissant de l'ordre de la Libération, la subvention du budget général, seule recette du budget annexe de l'ordre, atteindra, pour 1992, 3 945 042 francs, soit une augmentation de 2,9 p. 100 par rapport à l'année précédente.

Les dépenses ordinaires progressent de 3,6 p. 100, en raison, principalement, de la revalorisation des rémunérations et des frais de renouvellement de véhicules.

Le montant des crédits de secours reste stable ; il s'élève à un peu plus de 400 000 francs.

Enfin, les dépenses de capital atteignent 210 000 francs. Elles correspondent à la poursuite des travaux sur les bâtiments de l'ordre de la Libération. Ceux-ci porteront, en 1992, sur la rénovation de la façade ouest de la chancellerie.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques indications que je voulais vous donner sur ces budgets annexes. (*Applaudissements.*)

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

M. Louis Perrein, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur, monsieur le chancelier de l'ordre de la Libération, mes chers collègues, après l'excellent exposé qui vient de nous être fait sur la situation dans l'ordre de la Légion d'honneur et dans l'ordre de la Libération, on comprendra que je sois très bref, d'autant que tous les chiffres figurent dans mon rapport écrit.

Les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération progressent, en 1992, vous l'avez dit, monsieur le ministre, à des rythmes différents, et bien moins que les deux années précédentes.

S'agissant de l'ordre de la Légion d'honneur, cette progression est de 5,35 p. 100. L'augmentation est moins rapide que les deux années passées, mais elle reste le signe d'un effort budgétaire soutenu puisque la subvention de fonctionnement versée par le budget de la justice, qui constitue l'essentiel des recettes du budget, progresse de 5,5 p. 100 pour s'établir à 104 252 000 francs. Ainsi, le budget annexe progressera, cette année encore, plus rapidement que les dépenses de l'Etat. Nous ne pouvons que nous en réjouir.

En ce qui concerne les ressources propres, les pensions et trousseaux des élèves des maisons d'éducation augmentent de 4,8 p. 100 du fait de la réévaluation annuelle du prix des pensions. En revanche, les droits de chancellerie diminuent de près de 2 p. 100 du fait de la baisse du nombre prévisible de membres de l'ordre national du Mérite fixé par contingent de 1991 à 1993.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, j'ai noté une diminution des crédits de traitement des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires de plus de 8 p. 100. Elle correspond, d'une part, à la diminution prévisible du nombre de bénéficiaires, d'autre part, au blocage des traitements des légionnaires constaté depuis 1983.

J'ai également relevé une légère progression, de près de 3 p. 100, des crédits de fonctionnement de l'administration centrale de la grande chancellerie de la Légion d'honneur et des maisons d'éducation. Cette progression est le fait des mesures de revalorisation des rémunérations et de l'augmentation forte des crédits d'informatisation de la grande chancellerie qui ont été engagées depuis plusieurs années.

Enfin, je souligne une progression tout à fait appréciable des crédits de secours de 50 000 francs ; par ailleurs, pour la première fois, il est prévu d'attribuer une subvention de 150 000 francs aux sociétés d'entraide de la Légion d'honneur, de l'ordre du Mérite et des médaillés militaires. C'est une bonne mesure.

Ainsi, les dépenses de fonctionnement progressent un peu moins qu'en 1991.

Quant aux dépenses en capital, les crédits de paiement progressent fortement - plus de 45 p. 100 - alors que les autorisations de programme diminuent de 10 p. 100 ; cela

signifie que les programmes engagés ces dernières années sont en phase de résolution. Cette évolution est due à l'engagement de travaux de rénovation importants à la maison d'éducation de Saint-Denis, pour 9,28 millions de francs.

Sur le budget annexe de la Légion d'honneur, je présenterai deux séries de remarques, au nom de la commission des finances.

En premier lieu, la commission se félicite de la revalorisation des rémunérations du personnel, ainsi que de la progression de l'informatisation de la grande chancellerie et, enfin, des travaux engagés à la maison d'éducation de Saint-Denis. Cela traduit un effort de rénovation tout à fait indispensable et remarquable, et qui doit se poursuivre. Je soulignerai, une fois encore, l'excellence des résultats, comme vous l'avez fait, monsieur le garde des sceaux, des maisons d'éducation dont l'enseignement s'étend et dont la qualité se maintient.

En second lieu, je vous ferai part de deux interrogations : pourquoi ne pas avoir assoupli les conditions d'attribution de la croix de chevalier aux anciens combattants de la guerre de 1914-1918 ?

Vous savez, monsieur le garde des sceaux, que c'est une grande revendication : nous souhaiterions que tous les anciens combattants de la guerre de 1914-1918, à la fin de leur vie, soient enfin décorés de la Légion d'honneur. Il vous appartiendra l'année prochaine, peut-être dès cette année, de prendre un décret d'attribution de la Légion d'honneur à tous ces anciens combattants qui ont été honorés par M. le Président de la République, le 11 novembre dernier.

Par ailleurs, pourquoi ne pas avoir revalorisé les traitements et, bien au contraire, avoir limité par un décret du 24 avril 1991 l'octroi du traitement aux militaires nouvellement décorés dont le dossier fait apparaître une blessure, une citation ou un acte de courage et de dévouement ? Il y a là quelques restrictions que la commission des finances ne s'explique pas.

J'en viens maintenant au budget de l'ordre de la Libération.

La totalité de ses ressources provient d'une subvention versée par le budget de la justice, et qui progresse de 2,9 p. 100 en 1992.

Les dépenses de fonctionnement, en effet, augmentent, du fait de la revalorisation des rémunérations, de 1,2 p. 100, ce qui porte le volume des charges de personnel à 2 565 000 francs alors que les effectifs restent fixés à treize personnes.

La progression de 120 000 francs des charges de matériel et de fonctionnement est due au renouvellement d'un véhicule de fonction. Le montant des crédits affectés aux secours est stable : 409 000 francs.

Enfin, les dépenses en capital s'établissent à 210 000 francs - et non 210 millions de francs, comme cela figure par erreur dans mon rapport écrit - en diminution de 8,7 p. 100 par rapport à 1991, du fait du déroulement des travaux sur les bâtiments de l'ordre de la Libération. La progression des crédits de ce budget annexe est donc due non pas à un surcroît d'activité, mais à un louable effort de modernisation dont nous nous réjouissons.

En conclusion, la commission des finances recommande au Sénat l'adoption de ces deux projets de budgets annexes, symboles de la reconnaissance de la nation envers les enfants qui l'ont servie. (*Applaudissements.*)

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

M. André Jarrot. Avant toute chose, je tiens à m'associer personnellement aux salutations que M. le président a adressées, tant à M. le grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur qu'à M. le chancelier de l'ordre de la Libération, MM. les généraux Biard et Simon.

Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez présenté, ainsi que M. le rapporteur spécial de la commission des finances, les crédits de ces deux projets de budgets annexes. Pour ma part, je vous entretiendrai d'un tout autre sujet.

Lors de la séance du Sénat du 5 décembre 1990, vous avez reconnu vous-même, monsieur le garde des sceaux, que « le nombre des survivants de la guerre de 1914-1918 qui réunissent les deux titres de guerre requis pour être proposés pour la croix de chevalier de la Légion d'honneur est en très sensible diminution. » Je le regrette aussi. Vous ajoutiez

quelques instants plus tard : « On peut s'interroger sur le maintien d'un contingent spécial. » Je suis navré que vous ayez prononcé de telles paroles.

Monsieur le garde des sceaux, je sais bien qu'au cours des années, et pour tenir compte des mérites particuliers que se sont acquis à notre reconnaissance les poilus de la grande guerre, les conditions nécessaires à l'attribution de la Légion d'honneur ont été successivement réduites - j'y ai vigoureusement contribué comme député - au point qu'aujourd'hui il n'est plus exigé que deux titres de guerre.

Néanmoins, je ne dois pas vous cacher que j'éprouve un sentiment très pénible chaque fois que je me trouve devant nos monuments aux morts en présence de quelques rares survivants de l'effroyable hécatombe.

Bien sûr, le fait d'avoir survécu jusqu'à un très grand âge aux épouvantables épreuves subies jadis dans les tranchées n'est pas en lui-même un titre d'attribution de notre premier ordre national. Pourtant, en ma qualité d'ancien combattant de la Seconde Guerre mondiale - après avoir vu, à l'âge de cinq ans, partir mon père en 1914 - et de compagnon de la Libération, j'ai le sentiment que la représentation nationale et le Gouvernement devraient faire un geste envers nos anciens de la Première Guerre mondiale.

C'est triste à dire, monsieur le garde des sceaux, et j'ai souvent honte de ne rien pouvoir faire en faveur de ceux à qui nous devons tant et dont la plupart sont maintenant âgés de quatre-vingt dix ans à cent ans.

Lors des cérémonies du 11 novembre dernier, je me suis trouvé aux côtés de deux poilus. L'un était né en 1892. Il entre maintenant dans sa centième année. Il a participé au défilé. Il a déposé la gerbe devant le monument aux morts de la Grande guerre. Il avait tenu à venir avec nous honorer ses camarades qui ont eu moins de chance que lui. Que j'aurais aimé voir sur sa poitrine épinglé le ruban rouge !

Il faut non seulement maintenir le contingent mais aussi ouvrir davantage les possibilités qu'il offre aux derniers représentants d'une génération qui fut celle de l'enfer et du sacrifice. Nous faillirions à notre devoir en nous en tenant à des règles trop strictes qui n'ont plus de sens alors que l'armistice de 1918 a été signé voilà soixante-treize ans. Nombre de nos collègues étaient en culotte courte à ce moment-là !

Les mêmes sentiments de responsabilité envers les anciens combattants doivent également nous inciter à octroyer plus largement la Légion d'honneur à ceux qui ont été volontaires dans la France libre et dans la Résistance. Le caractère particulier que leur confère ce volontariat doit avoir pour contrepartie une plus large souplesse pour l'attribution des ordres nationaux et, d'abord, du premier d'entre eux.

Etre soldat en période de guerre, c'est déjà beaucoup ; mais être soldat volontaire quand le pays est occupé, c'est encore plus. Leur rendre hommage est, à mon avis, la moindre des choses lorsqu'on connaît le rôle primordial qu'ils ont joué dans la libération de notre pays. Ils avaient vingt ans pour la plupart, ne l'oublions pas, et ont quitté leur famille et tout ce qu'ils possédaient pour libérer la France.

Dieu sait que l'inflation, que vous semblez redouter, monsieur le garde des sceaux, pourrait être mieux contrôlée en ce qui concerne les civils. Pourquoi distribuer si largement et si complaisamment le ruban rouge à des gens qui ne font qu'exercer leur profession, certes avec talent, et, dans le même temps, restreindre de façon si catégorique l'attribution de ce même ruban à ceux des nôtres qui n'ont pas hésité, aux heures les plus sombres de notre histoire moderne, à se lancer dans une aventure héroïque dont nous savons qu'elle s'est souvent terminée, pour nombre d'entre eux, devant le peloton d'exécution ou en déportation dans les camps de la mort ?

Soyons plus généreux, monsieur le garde des sceaux, envers ceux qui ont survécu à ce drame dont ils ont été les acteurs volontaires. Soyons plus circonspects envers tant d'autres qui n'ont pas témoigné du même courage.

N'oublions jamais que la Légion d'honneur a été instituée d'abord et avant tout pour récompenser les mérites militaires et les faits de guerre. C'est rester fidèle aux intentions de son créateur que de souhaiter voir honorés les anciens combattants des deux grands conflits. De plus, cela n'entraîne pas d'incidence financière.

Après avoir écouté les dernières nouvelles, il me paraît plus facile de décorer nos anciens poilus détenteurs de la médaille militaire et justifiant une blessure ou une citation que de modifier la loi électorale à la veille d'un scrutin...

M. Maurice Schumann. Très bien !

M. André Jarrot. J'en viens maintenant à l'ordre de la Libération.

A mesure que diminue toujours plus le nombre des compagnons vivants - aujourd'hui, deux messes sont célébrées aux Invalides à l'intention de deux de nos compagnons qui viennent de disparaître - le nombre des veuves, lui, s'accroît considérablement et beaucoup d'entre elles - j'en connais plusieurs - sont dans le besoin, car l'héroïsme en temps de guerre n'a jamais fourni de rente.

La société d'entraide des compagnons de la Libération est de plus en plus sollicitée. Avec une grande pudeur, ceux qui l'animent évitent de demander par trop l'aide de l'Etat. Permettez-moi de le faire à leur place, à cette tribune, alors que je sais, de façon certaine, que se sont multipliés, au cours de ces dernières années, les cas sociaux.

Nous ne devons pas laisser dans une situation critique les femmes - et éventuellement les enfants - de ceux qui ont mérité le titre particulièrement éminent de compagnon de la Libération qui, lui, à la différence de la Légion d'honneur, va s'éteindre naturellement dans les années qui viennent. C'est pourquoi je vous demande, monsieur le garde des sceaux, de bien vouloir envisager l'accroissement sensible de la subvention inscrite au projet de budget de votre ministère.

En conclusion, je tiens à dire que je me rallie aux conclusions du rapport de mon collègue M. Perrein, rapporteur spécial. (*Applaudissements.*)

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je demande la parole.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je voudrais, très brièvement, revenir sur un point qui a été soulevé à la fois par M. le rapporteur spécial et par M. Jarrot : je veux parler des contingents de la Légion d'honneur et, en particulier, de ceux qui seraient destinés - si la proposition de M. Jarrot était suivie - aux combattants de la Première Guerre mondiale.

Il est vrai que les contingents qui étaient réservés aux anciens combattants ont été réduits à partir de 1991, afin, tout simplement, de tenir compte de la diminution sensible du nombre de personnes qui remplissent les conditions requises, au titre tant de la guerre de 1914-1918 que de celle de 1939-1945.

Le Gouvernement est sensible à votre raisonnement, monsieur Jarrot, ainsi qu'à cette sorte de devoir moral qui veut que les derniers anciens combattants de 1914-1918, qui sont aujourd'hui très âgés, puissent être honorés. Voilà pourquoi des possibilités de nomination subsistent hors contingent, et le ministère de la défense continue à recueillir les candidatures et à transmettre les dossiers à la grande chancellerie pour examen par le Conseil de l'ordre.

D'ailleurs - vous l'avez dit vous-même, monsieur le sénateur - la traditionnelle promotion du 11 novembre d'anciens combattants de la guerre 1914-1918 vient de paraître au *Journal officiel*, au début du mois de novembre.

Je compléterai cette réponse par quelques remarques relatives au statut de la Légion d'honneur en tant que récompense universelle. Il est sans doute important de rappeler que la Légion d'honneur a bien été créée pour récompenser les mérites éminents qui ont été acquis au service de la nation, que ce soit à titre civil ou sous les armes, deux principes qui ont été posés lors de la création de l'Ordre et qui ont été repris en exergue du code de la Légion d'honneur.

Pas plus qu'une décoration exclusivement militaire, la Légion d'honneur ne saurait être refusée à telle ou telle catégorie de personnels civils. En effet, la nation est une et il n'est pas possible d'exclure de cette entité telle ou telle activité, si spécifique soit-elle.

Je ne m'adresse bien évidemment pas seulement à vous, monsieur Jarrot, mais à tous ceux qui liront le compte rendu de nos débats. Je veux tout simplement leur rappeler, notamment aux plus jeunes des Français, ce qu'est et ce que doit rester notre ordre national de la Légion d'honneur.

M. André Jarrot. On peut attendre quelques mois quand on a trente ans, mais on n'attend plus rien quand on a cent ans !

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 46 et 47.

LÉGION D'HONNEUR

Services votés

M. le président. « Crédits, 102 844 284 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 46.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

Mesures nouvelles

M. le président. « I. - Autorisations de programme, 8 550 000 francs ;

« II. - Crédits de paiement, 7 631 094 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits inscrits à l'article 47.

(*Ces crédits sont adoptés à l'unanimité.*)

ORDRE DE LA LIBÉRATION

Services votés

M. le président. « Crédits, 3 618 778 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 46.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

Mesures nouvelles

M. le président. « I. - Autorisations de programme, 210 000 francs ;

« II. - Crédits de paiement, 326 264 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits inscrits à l'article 47.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

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

JUSTICE

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

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. 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 de la justice, le premier dont je sois entièrement responsable, j'ai encore en mémoire les très intéressants débats qui se sont déroulés ici-même le 9 octobre dernier, lors de la discussion du rapport de la commission sénatoriale de contrôle des services relevant de l'autorité judiciaire, présenté par MM. Haenel et Arthuis.

Je vous avais dit à l'époque, mesdames, messieurs les sénateurs, combien j'avais apprécié à la fois l'opportunité de ce rapport et une grande partie de son contenu. Ce texte, en effet, m'apportait un appui de la part du pouvoir législatif,

puisqu'il montrait que la Haute Assemblée, une fois accomplie la tâche tout à fait nécessaire de l'analyse approfondie des causes de la crise de la justice, pensait, comme moi, que le temps des projets précis de réformes était venu. Je pouvais d'ailleurs constater que bien des propositions de votre commission coïncidaient très largement avec celles que j'avais formulées.

Cela m'autorise à penser que l'année qui vient de s'écouler depuis la dernière discussion budgétaire - année mouvementée et agitée par de nombreuses revendications - aura été aussi une année féconde, puisque nous sommes aujourd'hui entrés dans ce que nous pourrions appeler la réalisation des plus nécessaires et des plus urgentes de ces réformes.

Voilà juste un an, le Gouvernement a pris la mesure des besoins du ministère de la justice, rompant ainsi avec un *statu quo* fort ancien. Il est apparu brusquement que la portion congrue qui revenait traditionnellement à la justice dans le budget de l'Etat expliquait, en première analyse et pour une grande part, nos difficultés.

Le Président de la République, dans son intervention lors de la célébration du bicentenaire de la Cour de cassation, prenait l'engagement solennel de faire du budget de la justice l'une des priorités du Gouvernement et affirmait la nécessité de l'augmenter progressivement, grâce à un effort portant sur plusieurs années.

Pour concrétiser cette orientation, le Gouvernement a, par un amendement, renforcé de manière notable le budget prévu pour 1991. Par la suite, la justice a bénéficié d'un traitement privilégié quand ont été prises les mesures d'économie du mois de mars 1991.

Quant au projet de loi de finances, il confirme, malgré un contexte économique difficile, le caractère prioritaire du budget de la justice et nous permet de commencer à tenir la promesse d'un effort pluriannuel.

Toutefois, il serait naïf de penser que le simple accroissement des dotations budgétaires de la justice suffirait à venir à bout de la crise que vos rapporteurs ont si longuement décrite.

Je ne voudrais pas, mesdames, messieurs les sénateurs, que vous voyiez dans mes propos l'expression d'une sorte d'astuce de présentation. Non, je ne me contente pas de ce que j'ai obtenu. Encore faut-il utiliser les moyens dont nous disposons le plus efficacement possible.

D'ailleurs, tous les observateurs sérieux - je veux dire par là raisonnables, non démagogues - tous ceux qui sont de bonne foi, qu'ils soient à l'intérieur ou à l'extérieur de l'institution judiciaire, savent bien que, parmi les causes principales de la crise que connaît notre justice figurent, à côté des insuffisances budgétaires que je viens de rappeler, les faiblesses de l'organisation de la Chancellerie ainsi que l'archaïsme du fonctionnement des juridictions. Vos rapporteurs l'avaient d'ailleurs eux-mêmes souligné avec beaucoup de vigueur.

Par conséquent, en même temps qu'un redressement budgétaire est consenti en sa faveur, l'institution judiciaire doit se révéler capable de mettre en œuvre de manière efficace les moyens nouveaux qui lui sont alloués. Pour cela, elle doit se doter de structures, de méthodes, d'un état d'esprit permettant une gestion rigoureuse et moderne de ses moyens, tant humains que matériels.

C'est pourquoi - j'insiste sur ce point - je considère que la demande de moyens nouveaux pour la justice que j'adresse et que je continuerai d'adresser au Gouvernement ne peut être séparée du programme de modernisation que j'ai fait approuver par le conseil des ministres en juin dernier.

Nous avons donc progressé depuis un an. Les magistrats et les fonctionnaires des services judiciaires, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire, tout comme les auxiliaires de justice, n'ont certes pas encore recouvré la paix et la sérénité ; je me serais d'ailleurs étonné de les voir en si peu de temps soutenir mon action. Mais j'ai du moins la possibilité de constater qu'aujourd'hui c'est sur des dossiers que j'ai ouverts que les magistrats, les fonctionnaires débattent, critiquent - ce qui est normal - et revendiquent - ce qui est légitime.

On parle aujourd'hui de l'aide juridique, on discute du projet de départementalisation, on s'interroge sur la réforme des statuts. Nous sommes passés d'une problématique de la crise sans issue à une problématique des réformes.

Le projet de budget que je vous présente ce soir est en progression de 4,8 p. 100 sur celui de 1991, soit une augmentation de 867 millions de francs.

Mais il faut tenir compte des effets de l'achèvement cette année du programme « 13 000 » d'équipement pénitentiaire. Il libère pour de nouvelles actions les 452 millions de francs qui lui étaient encore consacrés dans le budget de 1991. Ainsi l'augmentation réelle des moyens du ministère de la justice résulte de l'addition de 867 millions et de 452 millions, soit 1 319 millions de francs.

Comme vous le savez, la structure générale du projet de budget se trouve grandement modifiée, puisque la masse des fonds consacrée à l'aide juridique passe, comme je m'y étais engagé, de 435 millions de francs en 1990 à 900 millions de francs en 1992.

Chacun, je pense, se félicite de cette progression, qui respecte les engagements pris par le Gouvernement et qui doit d'ailleurs se poursuivre sur plusieurs exercices budgétaires.

L'extension considérable de l'aide juridique à de nouvelles catégories de justiciables, qui s'accompagne d'une revalorisation réelle de la rétribution des avocats, constitue une avancée sociale attendue et un des éléments importants de notre entreprise de modernisation de la justice.

Pour autant, il n'est pas exact de prétendre, comme certains l'ont fait, que l'aide juridique absorbe l'essentiel de la progression du budget de la justice pour 1991. En effet, elle ne représente que 29 p. 100. de cette progression.

Je disposerai donc, mise à part l'aide juridique, de 934 millions de francs de moyens nouveaux. Le progrès est réel. Il est bien évidemment insuffisant, mais il ne mérite pas le dédain que j'ai entendu exprimer un peu facilement ici ou là.

Une autre manifestation du caractère prioritaire reconnu au budget de la justice, à mon sens plus significative que les taux de progression globaux, qui sont des critères très partiels, est l'importance des mesures en faveur de l'emploi.

Alors que l'ensemble des ministères connaissent une diminution moyenne de 0,1 p. 100 des emplois, alors que l'éducation nationale voit le nombre de ses emplois augmenter de 0,5 p. 100, la justice, elle, va créer, en 1992, 477 emplois, soit un taux de progression de 0,9 p. 100.

Ainsi, en deux ans, 2 093 emplois auront été créés. Ces créations intéressent tous les secteurs du ministère de la justice.

L'effort en faveur des hommes figure tout naturellement au premier rang de nos priorités. On ne peut, en effet, concevoir de remobiliser en faveur de la modernisation des hommes et des femmes découragés dans leur travail quotidien par les vacances d'emplois, les sous-effectifs, la précarité ou la sous-qualification des emplois.

Je parlais à l'instant de 477 emplois nets. C'est qu'en effet 94 emplois sont voués à disparaître, essentiellement en raison de l'achèvement du programme « 13 000 » pour lequel ils avaient été créés à titre temporaire.

Ce sont donc finalement 571 emplois qui seront répartis entre les diverses directions du ministère, à savoir 400 emplois à l'administration pénitentiaire, 110 emplois aux services judiciaires, 35 emplois à la protection judiciaire de la jeunesse, 10 emplois à l'administration centrale, 12 emplois dans les juridictions administratives et, enfin, 4 emplois à la commission nationale de l'informatique et des libertés.

J'attire particulièrement votre attention sur les mesures prises pour remédier aux vacances d'emplois, qui constituent un des principaux sujets d'insatisfaction dans l'institution judiciaire, en particulier dans les juridictions.

Dans ce but, nous avons mené une politique active de recrutement, qui a concerné tous les services, mais surtout les services judiciaires.

Pour ces derniers, un concours exceptionnel, autorisé par le Parlement, a connu un grand succès et va permettre de recruter 95 magistrats avec un excellent taux de sélection.

Parallèlement, le recrutement latéral a été intensifié, de sorte que les vacances, au nombre de 380 postes en juin 1990, ne seront plus que de 53 à la fin de 1993, soit un taux de 0,9 p. 100.

En ce qui concerne les fonctionnaires, le recrutement a été très important : 1 451 fonctionnaires ont été recrutés en 1990 et 1991, contre seulement 118 en 1988. Cela a été notamment rendu possible par la mise en place de concours de recrutement régionalisés, qui ont connu un grand succès.

A la fin de l'année 1991, le taux de vacances pour ces catégories de personnel sera ramené à 2,2 p. 100, et ce alors que 550 emplois supplémentaires ont été créés au cours des deux dernières années.

J'ajoute que, pour nous mettre en accord avec la décision que nous avons prise de prévoir dorénavant les besoins supplémentaires entraînés par les réformes législatives votées par le Parlement, 70 emplois de greffiers sont créés pour permettre aux bureaux d'aide juridique de faire face à la charge supplémentaire qui pourra résulter de la réforme de l'aide légale.

Par ailleurs, le projet de budget vise à revaloriser la situation des magistrats et de toutes les autres catégories d'agents, tant du point de vue des statuts que du point de vue de la situation financière.

Le plan pluriannuel de restructuration du corps des magistrats sera poursuivi et bénéficiera cette année de 6,5 millions de francs. Il vise à améliorer le déroulement des carrières pour tenir compte de la structure de la pyramide des âges et de la future réforme des statuts qui vous sera prochainement soumise, ce qui doit permettre de mieux adapter le niveau de l'emploi aux responsabilités assumées.

Le régime indemnitaire des greffiers en chef et des greffiers est transformé, le calcul de la dotation budgétaire s'effectuant désormais par pourcentage du traitement brut. A cette garantie de progression future s'ajoute, dès 1992, une amélioration de 2,2 millions de francs ; elle fait suite à celles qui ont déjà été décidées depuis 1989 : 119 millions de francs d'amélioration indemnitaire pour les personnels des greffes.

Par ailleurs, 260 emplois d'agents de catégorie C faisant fonction de greffiers sont transformés pour leur permettre l'accès à ce corps et vingt emplois de greffiers en chef sont créés pour structurer la fonction « d'aide à la décision ». Les réflexions engagées en la matière doivent aboutir à des redéfinitions, dès 1992, de la répartition des tâches, entre magistrats et greffiers en particulier, dès 1992, pour l'application de la loi sur le surendettement des ménages.

J'ajoute qu'un projet de nouveaux statuts du corps est actuellement en cours de négociation avec les organisations syndicales.

L'amélioration du régime indemnitaire des personnels éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse se traduit par des crédits atteignant 7,9 millions de francs. Les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse ont en outre bénéficié cette année d'une revalorisation de leur statut par l'élévation de leur niveau de recrutement, et par le passage en catégorie A d'une grande partie d'entre eux. Sur le plan budgétaire, pour 1992, ces transformations se traduisent par 8,44 millions de francs de crédits nouveaux.

A ces mesures viennent s'ajouter diverses revalorisations indemnitaires, en particulier au profit des personnels administratifs et de surveillance gradés de la pénitentiaire, du personnel de direction de la protection judiciaire de la jeunesse et des mesures de repyramidage d'emplois.

La mise en œuvre du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique se poursuivra avec une dotation de 62 millions de francs pour l'ensemble des fonctionnaires concernés, et se traduira, pour les personnels de surveillance et les gradés de l'administration pénitentiaire, par l'adoption de nouveaux statuts.

Sachez enfin que l'effort significatif mené en 1991 en faveur de la formation est poursuivi en 1992 avec un crédit supplémentaire de 11,4 millions de francs, soit une progression de près de 10 p. 100.

Après les hommes, ma deuxième priorité porte sur l'équipement, particulièrement sur l'équipement judiciaire.

En effet, on ne peut concevoir une justice moderne fonctionnant dans des locaux délabrés et trop petits, manquant de salles d'audience, de bureaux pour les magistrats, avec des greffes toujours aussi exigus, surchargés et dépourvus d'équipements bureautiques suffisants.

C'est la raison pour laquelle un programme pluriannuel d'équipement a été engagé, qui sera réalisé sous l'autorité de la délégation générale que j'ai récemment créée à la Chancellerie sur le modèle de la délégation générale que j'avais créée pour réaliser le programme « 13 000 ». Il repose sur un ensemble de schémas directeurs départementaux, dont vingt-six sont déjà lancés et dix en cours d'achèvement.

Accompagnant cet effort, les crédits de l'équipement judiciaire progresseront de 31 p. 100 et atteindront 630 millions de francs, ce qui permettra, dès 1991, de rééquiper les juridictions dans un certain nombre de départements reconnus prioritaires après étude.

J'ajoute que cet effort au profit de l'équipement judiciaire ne s'effectuera pas au détriment des opérations d'équipement des autres secteurs, auxquels seront également consacrés des moyens en augmentation. Ainsi, les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse progressent de 13 p. 100 et l'administration pénitentiaire verra ses moyens destinés aux établissements anciens s'accroître de 22 p. 100.

En prenant mes fonctions, j'avais pu rapidement constater que l'un des archaïsmes de l'administration de la justice résidait dans l'absence quasi totale d'instruments de mesure des besoins et de programmation. Il est évident que la constitution de tels instruments m'apparaît encore comme un préalable tout à fait indispensable à une bonne affectation et à une bonne gestion des ressources, nécessairement limitées, qui nous sont et nous seront sans doute attribuées pour mener à bien notre programme de modernisation.

Nous nous sommes donc, depuis un an, attelés à cette tâche avec résolution.

Pour ce qui concerne les équipements judiciaires, la programmation a fait un progrès décisif, comme je l'ai dit, par la création de la délégation générale et l'élaboration des schémas directeurs départementaux, qui permettront à la Chancellerie de gérer enfin de manière rigoureuse le patrimoine immobilier qui lui a été transféré en 1987.

Pour les équipements pénitentiaires et ceux de la protection judiciaire de la jeunesse, un important travail de constatation des besoins a été entrepris depuis un an.

Pour ce qui concerne les emplois, la refonte en cours des organigrammes permettra, dès la fin de cette année, une appréciation claire des besoins quantitatifs et qualitatifs de l'administration pénitentiaire.

Je signale enfin qu'en juillet dernier a été entreprise, avec l'aide de bureaux privés, une étude visant à une appréciation objective de la charge de travail dans les greffes. Les résultats de ce travail seront disponibles au milieu de l'année 1992, au moins pour les tribunaux de grande instance.

Mais, comme je le disais en commençant mon propos, l'attribution de nouveaux moyens à l'institution judiciaire ne peut aller sans un renforcement et une modernisation de sa gestion. C'est à quoi vise l'augmentation de 18,7 p. 100 de l'informatisation, l'encouragement de l'informatique d'initiative locale, la poursuite de la déconcentration de la gestion et de la globalisation des budgets.

Mais l'ambition que j'affiche devant vous va plus loin. Je veux donner une structure nouvelle et plus solide aux juridictions, en les réorganisant sur une base départementale. Comme le disais en octobre dernier, avec netteté et vigueur, encouragé dans cette voie par le rapport présenté par vos collègues MM. Haenel et Arthuis qui le recommandent aussi, j'ai préconisé une départementalisation de la justice.

Je dois à la vérité de dire que je suis moins radical dans mon approche. En particulier, je crois qu'il est indispensable de distinguer ; à la fois pour la clarté du débat et pour l'efficacité de la réforme, le dossier de la départementalisation de celui de la « carte judiciaire ». Beaucoup ont tendance à les confondre. Je me demande d'ailleurs s'il ne s'agit pas d'une confusion voulue.

Je crois que l'on surestime beaucoup le profit qui pourrait être retiré de la fermeture d'une série de petits tribunaux. Ce profit serait en tout cas plus que compensé par la perte qui en résulterait et qui est difficile à comptabiliser en terme de proximité de la justice et du justiciable.

Je le répéterai sans cesse, mon projet ne comporte aucune mesure visant à la fermeture de tribunaux.

Son objectif est double. Il consiste à renforcer d'abord la position de la justice vis-à-vis des autres autorités locales, responsables administratifs et élus, face à qui elle pourra parler d'une seule voix. Cela paraît tout particulièrement nécessaire pour rendre effectif le contrôle, par les parquets, des différents services de police judiciaire qui sont, de leur côté, en cours de départementalisation.

On le voit bien, un tel objectif est aux antipodes d'une fantasmagorie soumission de la justice aux préfets, laquelle a été évoquée par certains.

Pas plus fondée est la crainte de voir le président départemental exercer une autorité hiérarchique sur les autres magistrats du siège de son département, qui resteront, comme aujourd'hui, indépendants et inamovibles. Ils n'en auront pas plus que n'en ont aujourd'hui les premiers présidents sur les magistrats des tribunaux de grande instance ou des tribunaux d'instance de leur ressort.

Le second objectif est la mise en œuvre d'une véritable politique de gestion départementale concertée entre toutes les parties prenantes du département.

Au lieu de l'émiettement et de la fragmentation actuelle, on pourra ainsi constituer une structure efficace sous la forme d'une cellule départementale de gestion distincte des greffes et placée sous la direction du président départemental.

A écouter - ce qui m'arrive souvent - les adversaires de cette réforme, j'ai le sentiment que, pour eux, la justice ne tire finalement son autonomie, son indépendance et son autorité que de sa dispersion, de la faiblesse de son organisation, de son absence des lieux où s'affrontent les pouvoirs. Sachez que, pour ma part, je refuse cette conception étrange de l'autorité de la justice.

J'ai donc entrepris avec résolution d'engager l'institution judiciaire dans un processus de mise à niveau de ses moyens et de réorganisation de ses structures.

Mais il est aussi capital - je conclurai sur ce point - que soit traité avec beaucoup d'énergie et de détermination un autre aspect des difficultés rencontrées par notre institution judiciaire, aspect auquel, je le sais, beaucoup d'entre vous sont sensibles : je pense à l'inflation et à la complexité des textes qui sont l'une des causes de l'engorgement des juridictions.

Dans ce domaine, nous avons, je crois, chacun notre part de responsabilité. Pour ce qui me concerne, en tant que membre du Gouvernement, j'assume volontiers la mienne. Nous devons veiller à n'écrire que des lois courtes et à ne pas multiplier les occasions d'encombrement.

Aussi je crois devoir insister pour que, à l'occasion de la discussion des textes qui vous sont soumis, nous portions tous une attention particulière à l'incidence que peuvent avoir de nouvelles dispositions sur le fonctionnement des tribunaux.

Vous avez déjà adopté en ce sens des textes importants, concernant la saisine pour avis du Conseil d'Etat puis de la Cour de cassation.

Dans le même sens, le texte en cours d'adoption sur la sécurité des chèques et des cartes de paiement renforcera la sécurité des bénéficiaires tout en allégeant considérablement la tâche des juridictions.

Dans le même esprit, j'ai l'intention de vous proposer bientôt une réforme destinée à traiter avec beaucoup plus d'efficacité et de rapidité le contentieux de la sécurité routière. Je pense en effet que les solutions à apporter à la crise de l'institution judiciaire sont de natures diverses. Elles ne sont pas toutes d'ordre budgétaire ou matériel ; beaucoup sont d'ordre législatif ou dépendent encore de la réglementation que nous demandons aux magistrats de mettre en œuvre.

Telles sont les quelques réflexions que je voulais vous présenter au début de ce débat sur le budget du ministère de la justice. *(Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E. et de l'union centriste.)*

Motion d'ordre

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

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

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Monsieur le président, je vous remercie de me donner la parole à ce moment du débat et je prie M. Arthuis de bien vouloir m'excuser d'intervenir ainsi, immédiatement après M. le garde des sceaux.

Mes chers collègues, je dois vous informer de deux modifications relatives à l'organisation de nos travaux.

En fin de matinée, M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt, m'a fait savoir que, contrairement à l'ordre du jour prioritaire qui était fixé, il ne pourrait venir demain matin défendre son budget devant le Sénat. Il participe, en effet, à un comité interministériel d'aménagement du territoire consacré à l'espace rural, au cours duquel seront arrêtées des dispositions en faveur de l'agriculture.

Plutôt que de reporter au début de l'après-midi l'examen du budget de l'agriculture et celui du B.A.P.S.A., comme il me l'avait tout d'abord proposé, nous avons souhaité, M. le rapporteur général et moi-même, que le Sénat ait la primeur des décisions prises, souhait qui traduit, selon nous, le sentiment unanime de la Haute Assemblée. Nous nous sommes en effet souvenus du précédent débat agricole. Vous aviez alors été nombreux à considérer que le fait d'annoncer la veille certaines mesures avait constitué un geste quelque peu inélegant à notre égard.

Nous nous sommes donc réunis, sous l'égide de M. le président du Sénat, le ministre de l'agriculture, M. le rapporteur général et moi-même, pour arrêter l'ordre du jour de la séance de demain.

Je suis en mesure de vous informer que M. Louis Mermaz a accepté de venir devant notre assemblée à l'issue du comité interministériel pour nous faire part, en priorité, des dispositions qui auront été prises par le Gouvernement en faveur de l'agriculture. Après quoi, nous examinerons le budget annexe des prestations sociales agricoles, appelé communément le B.A.P.S.A., puis le budget de l'agriculture et de la forêt.

Nous siégerons, par conséquent, demain à onze heures pour entendre, préalablement à l'examen des budgets, une déclaration de M. le ministre de l'agriculture.

Comme nous serons conduits à poursuivre nos travaux tard dans la nuit, l'ordre du jour prévu pour la matinée du vendredi 29 novembre, à savoir l'examen des crédits des services du Premier ministre - services généraux, secrétariat général de la défense nationale, Conseil économique et social - et celui du budget des Journaux officiels, est reporté au dimanche 1^{er} décembre, à seize heures, et cela en accord avec les ministres et les rapporteurs concernés.

Telles sont, mes chers collègues, les quelques modifications apportées à l'ordre du jour de nos travaux que je tenais à porter à votre connaissance.

M. le président. Mes chers collègues, vous venez d'entendre M. le président de la commission des finances.

Le Sénat siégera donc demain à onze heures pour entendre M. le ministre de l'agriculture qui nous fera part des décisions prises par le Gouvernement lors du comité interministériel. Puis il examinera le B.A.P.S.A. et le budget de l'agriculture.

Onze heures de débat étant prévues et le Sénat étant, par conséquent, amené à siéger jusqu'aux environs de quatre heures du matin, l'ordre du jour de la matinée du vendredi 29 novembre 1991 est reporté d'ores et déjà au dimanche 1^{er} décembre, à seize heures. Il est bien entendu que si d'autres budgets devaient être reportés, ils seraient examinés également ce jour-là.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Nous aviserons à ce moment-là, monsieur le président.

JUSTICE (suite)

M. le président. Nous reprenons l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère de la justice.

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, le contexte et l'ambiance de la discussion budgétaire ont heureusement changé par rapport à l'an passé. Nous étions alors victimes d'un parasitage suscité par les circonstances.

Il est vrai, chacun s'en souvient, que la célébration du bicentenaire de la Cour de cassation venait de donner lieu à une tumultueuse confrontation entre les plus hautes autorités de l'Etat et le monde judiciaire en colère.

La tension fut alors brusquement apaisée par l'annonce de crédits complémentaires que nous avons vainement demandés. La rue se faisait mieux entendre ! C'est ainsi que 97 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement furent inscrits, non pas dans la loi de finances pour 1991, mais dans le collectif 1990, voté en décembre.

La satisfaction fut aussi formelle qu'éphémère puisque le même montant, pratiquement, fut annulé le 7 mars 1991, par arrêté du ministre des finances. Nous devons faire preuve d'humilité !

S'il est vrai que les crédits pour 1992 progressent de 4,8 p. 100, il est abusif d'affirmer que la progression réelle des moyens serait de 5,4 p. 100. C'est une fiction que nous dénonçons.

En outre, la situation des finances de l'Etat n'est pas telle que nous puissions, aujourd'hui, écarter une première vague de régulation budgétaire dès les prochains mois ; quel sera alors le taux résiduel des crédits de la justice ?

Pourtant, pour la deuxième année consécutive, le budget de la justice a été qualifié par le Gouvernement de prioritaire. Monsieur le garde des sceaux, je crois bien volontiers que, sans votre détermination et votre conviction, le budget ne serait pas ce qu'il est. Comment pouvons-nous pour autant souscrire à votre appréciation si prometteuse ? Sans doute pas en analysant l'évolution des masses de crédits.

Vous voici, monsieur le garde des sceaux, avec un budget « prioritaire » en « progression optique » de 4,8 p. 100. Force est toutefois de constater que ce « bonus » trouve étrangement sa ressource dans la « poche » des justiciables.

En effet, l'article 18 du projet de loi de finances prévoit de rétablir un droit d'enregistrement de 50 francs sur les actes des huissiers effectués dans le cadre d'instances devant les tribunaux de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, sauf pour ceux qui sont établis à la demande des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Il s'agit là d'un véritable gage de 250 millions de francs, prélevé au détriment du principe de gratuité de la justice. Dès lors, on peut considérer que la véritable progression des crédits est de 3,4 p. 100, et ce avant une régulation budgétaire qu'on ne peut exclure.

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, le Sénat a opportunément écarté cette proposition que je qualifierai de « réactionnaire ». Se rangeant aux arguments très convaincants de M. Etienne Dailly, il a en effet supprimé l'article 18. En vérité, monsieur le garde des sceaux, je me suis étonné que vous ayez pu laisser se glisser une telle incongruité dans le projet de loi de finances.

En décembre 1977, lors de la discussion du projet de loi présenté par le garde des sceaux de l'époque, M. Alain Peyrefitte, portant gratuité des actes de justice, le rapporteur devant le Sénat, notre éminent collègue M. Jacques Thyraud définissait ainsi la démarche : « La justice traîne depuis longtemps comme un remords l'obligation faite à ses usagers de payer les frais nécessaires à son fonctionnement. Depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle est gratuite. Cependant, si le justiciable n'a plus à payer ses juges, il n'en doit pas moins se présenter au guichet du greffe pour acquitter de nombreux taxes et droits, ainsi que le coût des formalités. La réforme, met fin à une situation anachronique et s'inscrit dans un ensemble de mesures destinées à améliorer l'accès à la justice dont il n'est pas permis de méconnaître l'importance. »

Les difficultés de l'institution, on le voit, sont anciennes !

A l'Assemblée nationale, ce même texte reçut également un accueil favorable. M. Claude Michel, quant à lui, était plus réservé : « Nous voterons cependant votre texte, monsieur le garde des sceaux, car, même si, en dépit de vos grandes affirmations, sa portée reste bien minime, il profitera tout de même un peu au justiciable ». Ces propos furent salués par des applaudissements sur les bancs des socialistes et des radicaux de gauche.

Ainsi donc, en 1977, la gratuité fut établie par la loi. C'est bien ce principe que vous avez tenté de remettre en cause !

Renonçons, si vous le voulez bien, à cette ressource médiocre, qui prendrait les justiciables en otage, et tentons de commenter le niveau et l'affectation des dépenses prévues à votre budget.

L'évolution globale des crédits ne nous permettant pas de reconnaître les signes apparents d'une priorité budgétaire, je voudrais maintenant exprimer, sur chacune des grandes actions conduites par le ministère de la justice, les principales observations et interrogations qu'inspire ce projet de budget.

S'agissant, tout d'abord, de l'administration centrale, les mouvements de crédits opérés en 1992 recouvrent quelques efforts de réorganisation, tels que la création de la délégation à l'équipement, nécessaire du fait de l'inaptitude constatée des services à prendre en main les problèmes immobiliers des juridictions, dont les immeubles sont placés sous la responsabilité de la Chancellerie depuis le 1^{er} janvier 1987.

De même, on ne peut que se féliciter du mouvement de régularisation de la situation des agents des services extérieurs travaillant à l'administration centrale et souhaiter que cette opération puisse être généralisée aux quatre cents agents exerçant actuellement leurs fonctions dans ces conditions.

Il n'est pas convenable, en effet, que des postes soient créés fictivement dans des juridictions, donc hors de l'administration centrale, et que les agents affectés à ces postes travaillent au sein de l'administration centrale. Votre programme doit traduire fidèlement la réalité.

Enfin, la création de nouveaux postes d'encadrement répond à un besoin réel de renforcement de l'administration centrale.

Toutefois, les problèmes essentiels de la Chancellerie restent posés, vous l'avez souligné voilà un instant : la gestion de l'administration par le corps des magistrats - merveilleux gisement ! - qui nuit à la communication avec son environnement ; la difficulté de dialoguer avec les services extérieurs et les juridictions ; la quasi-impossibilité de s'exprimer auprès de l'opinion publique, en dépit de la mise en place récente d'un service de communication ; le cloisonnement des directions, qui pourrait toutefois s'atténuer avec le projet de création d'une direction du droit, regroupant les affaires civiles et criminelles ; le devenir de la sous-direction des équipements, désormais court-circuitée par la délégation à l'équipement.

Enfin, l'ambition du programme informatique pour l'année 1992 ne peut effacer le souvenir des échecs passés et laisse encore planer de fortes incertitudes sur la portée des opérations à venir.

J'en viens aux services judiciaires.

Le budget des services judiciaires pour 1992 ne comporte pas de réponse à la crise très profonde de la justice.

Cette crise est longuement analysée dans le rapport de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de financement des services relevant de l'autorité judiciaire, remis le 4 juin 1991 à M. le président du Sénat. Il s'avère que les magistrats et greffiers connaissent un malaise, professionnel autant que social, et que l'organisation actuelle de la justice est largement empirique, se situant parfois à la limite de la régularité.

Face à cette situation, 60 p. 100 des Français estiment que la justice est l'institution qu'il faut réformer en priorité.

Les visites que nous avons effectuées auprès des juridictions ont révélé des retards de plusieurs mois, voire de plusieurs années, dans la délivrance des jugements, des certificats de nationalité, ou dans le paiement de l'aide judiciaire.

Ces déplacements ont également montré que certains services sont financés de manière illicite : ainsi, des dactylographes privés sont rémunérés sur crédits de matériel sous couvert de fausses factures - oui, de fausses factures ! - et des « contrats emploi-solidarité » sont employés dans des greffes sous couvert d'associations créées à ce seul effet, ou encore certaines collectivités locales prennent en charge des agents des greffes de leur ressort.

Ces pratiques douteuses, ces errements, sans doute dictés par la nécessité, ont-ils cessé, monsieur le garde des sceaux ?

Il y a bien un véritable « abandon » de la justice par l'Etat. Or les crédits des services judiciaires pour 1992 ne permettent pas d'amorcer une reprise en main.

Certes, l'ébauche d'un programme pluriannuel des équipements judiciaires est en elle-même une bonne chose. Toutefois, il est encore trop tôt pour parler véritablement de programmation, les premiers schémas départementaux ne pouvant être produits avant le mois de décembre 1991.

Par ailleurs, les mesures relatives aux emplois restent marginales : alors que les tribunaux sont largement dépassés par la montée des contentieux, on ne crée que soixante-dix emplois de greffier pour l'ensemble des juridictions, afin « d'accompagner la mise en place de l'aide juridique ».

Enfin, les mesures indemnitaires prises en faveur des greffiers ne constituent qu'une réponse très partielle aux problèmes des métiers de greffe, largement analysés dans le rapport de M. Le Vert, remis en novembre 1990.

En réalité, la Chancellerie se trouve confrontée, en 1991, à son problème le plus grave, et vous l'avez rappelé, monsieur le garde des sceaux : la méconnaissance de ses tâches et de ses moyens.

C'est ainsi que la délégation générale à l'équipement ne peut opérer que sur quelques départements, faute de logistique.

De même, la détermination du nombre de greffiers se heurte à la question essentielle de l'évaluation des tâches des greffes, qui fera l'objet prochainement d'un audit par un cabinet privé.

Enfin, comment ne pas craindre que, dans ce contexte incertain, la réforme de l'aide juridique n'ait été lancée sans prévision de la montée en charge des contentieux ? Dès lors, les efforts que vous avez entrepris, monsieur le garde des sceaux, pour gérer les services judiciaires ne risquent-ils pas d'être progressivement réduits à néant ?

Je voudrais citer quelques extraits des réponses que viennent de m'adresser des chefs de juridiction que j'ai consultés par lettre en date du 21 octobre :

« J'estime que nous ne disposons ni de personnel, ni de moyens suffisants pour faire face à cette réforme. »

« L'informatisation devrait permettre un traitement correct des demandes d'aide juridique, mais ne résoudra pas les difficultés liées aux charges supplémentaires résultant de l'augmentation du volume des contentieux. »

« Comment allons-nous nous organiser ? Nous avons recruté deux contrats emploi-solidarité, qui sont en cours de formation. »

Est-ce à dire que l'Etat peut employer des jeunes dans le cadre de contrats emploi-solidarité ?

« En personnel des greffes et fonctionnaires, trois équivalents temps plein sont vacants, avec peu d'espoir que cela change dans les mois à venir. Si la juridiction n'est pas pourvue en personnels supplémentaires, c'est encore une tâche de plus qui devra être supportée par ceux qui sont déjà en place. Jusqu'où pourra-t-on aller dans ces conditions ? »

« Nous restons donc dans l'expectative, prêts à subir encore les effets d'une nouvelles réforme, dont les tenants et aboutissants sont encore inconnus, avant que de subir, huit mois après, les effets de la réforme sur le juge de l'exécution, qui va récupérer tout le contentieux du surendettement des ménages. »

« Il sera absolument indispensable, si l'on veut assurer le succès de la réforme, de renforcer les effectifs budgétaires de toutes les juridictions, et non pas seulement au niveau national d'une manière non individualisée. »

J'aborderai maintenant les questions relatives aux juridictions administratives.

La politique d'équipement de ces juridictions paraît prendre un tour assez dynamique, comme en témoigne la récente réalisation du nouveau tribunal administratif de Bordeaux.

Toutefois, les mesures prises en 1992 concernant les moyens de fonctionnement des juridictions sont très loin de répondre à une situation, là aussi, critique.

Ainsi, les délais moyens de jugement du Conseil d'Etat sont d'un peu moins de deux ans ; ils sont de treize à quatorze mois pour les cours administratives d'appel, encore récentes, qui ont mobilisé les plus expérimentés des magistrats des tribunaux administratifs, et de deux ans trois mois et vingt jours pour les tribunaux administratifs. Ces « moyennes », si de tels chiffres peuvent être ainsi qualifiés, laissent imaginer le sort qui peut être réservé à certaines affaires : cela s'apparente, en fait, à un véritable déni de justice.

Quant à l'administration pénitentiaire, la logique de son budget n'est, pour 1992, qu'apparente.

En effet, la suppression de postes à l'E.N.A.P., l'école nationale d'administration pénitentiaire, ne correspond pas à son plan de charge, la durée de formation initiale des personnels étant portée de quatre à huit mois et la durée moyenne de la formation continue étant censée être multipliée par dix dans les années à venir.

Alors que cent vingt emplois sont créés pour les établissements classiques, il reste que plus de trois cents emplois ont été prélevés dans les maisons d'arrêt pour satisfaire aux attentes du « programme 13 000 ».

La conséquence de cette rigueur budgétaire est double : d'une part, le taux d'encadrement est de un surveillant pour 2,37 détenus, alors qu'il est de un pour un dans la plupart des pays de l'Europe du Nord ; d'autre part, l'insuffisance globale des effectifs amène les personnels de surveillance à exercer en fait des fonctions administratives - c'est le cas actuellement pour environ 1 800 d'entre eux, sur un total de plus de 21 000. L'organigramme doit rapidement être remis en ordre ; je crois que c'est d'ailleurs votre volonté.

Par ailleurs, l'achèvement du « programme 13 000 » ne permettra pas d'atteindre un taux d'occupation normal des prisons en 1992.

En effet, la population carcérale augmente régulièrement depuis le début des années quatre-vingt. Elle est d'ores et déjà de plus de 50 000 personnes, alors que la capacité des établissements est de 46 549 places.

Si cette progression est due à l'allongement moyen des peines, une de ses conséquences pour le moins fâcheuse est la suroccupation des établissements par les prévenus, la priorité étant donnée au desserrement de l'hébergement des détenus sur la base de neuf mètres carrés par personne.

Par ailleurs, la rénovation des prisons existantes, qui exigeait un rythme de construction d'un établissement par an, est suspendue faute de moyens.

Enfin, un problème particulièrement préoccupant n'est pas pris en compte dans ce projet de budget : les crédits d'entretien sanitaire des détenus sont loin de couvrir les charges. Ainsi l'Etat, qui est amené, à titre exceptionnel, à jouer le rôle d'assureur social pour toute une population, conserve-t-il 60 millions de francs d'impayés vis-à-vis des hôpitaux.

Il y a sans doute là un vrai sujet de réflexion et de réforme dans un contexte où les dépenses de santé s'alourdissent sensiblement chaque année.

J'évoquerai enfin la protection judiciaire de la jeunesse, la P.J.J., dont les crédits pour 1992 ne comportent pas de mesure véritablement nouvelle.

Or la protection judiciaire de la jeunesse, ex-éducation surveillée, institution ancienne volontiers considérée comme répressive, ne peut plus exercer ses activités derrière les barreaux d'établissements souvent retirés en pleine campagne : elle est bel et bien confrontée au défi quotidien de l'insertion des jeunes dans la société urbaine.

Cette rénovation indispensable est très certainement entravée par le croisement des interventions : alors que le président du conseil général intervient vis-à-vis des mineurs ou jeunes majeurs en risque de danger, l'Etat prend en charge les « mineurs en danger » sur des bases juridiques différentes et assure toutes les mesures d'investigation, quelles qu'elles soient. De même, à côté du secteur public existe un très important réseau associatif qui intervient auprès de deux tiers des jeunes concernés.

Il y a là une nécessité absolue de clarification des responsabilités, qui ne peut que profiter à l'Etat, aux collectivités locales, aux associations et aux jeunes eux-mêmes. L'étape préalable à cette clarification est évidemment la réalisation, visiblement difficile, des schémas départementaux. J'aimerais, monsieur le garde des sceaux, vous croire animé par la volonté de faire avancer ce dossier dans le sens de la clarté.

L'autre question essentielle est celle des relations entre les « prescripteurs » - les juges des enfants - et les organismes d'accueil, financés par l'Etat et par le département, mais dans tous les cas dépendant des décisions de l'autorité judiciaire. Cette logique ne peut perdurer indéfiniment, sauf à renoncer à toute tentative de rationalisation et d'efficacité.

Au cours du débat qui s'est déroulé au Sénat le 9 octobre dernier, monsieur le garde des sceaux, vous avez déclaré : « Tout accroissement de crédits doit se traduire de manière visible par un meilleur service rendu au justiciable. » Comment ne pas souscrire à cette affirmation ?

Toutefois, même si certaines mesures vont dans le bon sens et même si toutes les réformes ne se traduisent pas par des coûts supplémentaires, telle la départementalisation des juridictions, le budget de 1992 pour la justice n'est pas l'outil indispensable de modernisation qu'il devrait être, pour deux raisons essentielles : les instruments d'évaluation des objectifs et des moyens manquent encore cruellement, et c'est encore le poids des corporatismes qui continuent de déterminer l'essentiel des politiques.

Au-delà des problèmes matériels que ne règle pas votre projet de budget, nous ne percevons rien qui soit de nature à enrayer la crise d'autorité morale qui affecte la justice.

Pour les Français, si l'on en croit le sondage effectué par le Sénat en avril 1991, la justice n'est plus crédible : 97 p. 100 considèrent qu'elle est trop lente ; 85 p. 100 estiment qu'elle est difficile d'accès ; 84 p. 100 trouvent qu'elle est trop coûteuse pour les justiciables - et encore n'avaient-ils pas connaissance de l'article 18 du projet de loi de finances ! - 83 p. 100 pensent qu'elle ne traite pas les riches et les pauvres de la même manière ; enfin, 82 p. 100 considèrent qu'elle est trop soumise au pouvoir politique.

S'il est bien vrai que la loi confie aux magistrats la direction, la surveillance et le contrôle de la police judiciaire, il est également évident que, dans la pratique, les magistrats, parfois par manque de volonté et de courage par rapport au pouvoir politique, par manque de moyens humains et matériels bien souvent, ne maîtrisent pas la police judiciaire. C'est dans ces conditions que naît le soupçon et que le citoyen perd confiance en l'Etat et en la justice.

Est-il sain, à l'heure où nous recherchons des économies, de laisser des commissions administratives de retrait du permis de conduire, sous l'autorité du préfet, et les tribunaux, dont vous avez la charge, instruire en parallèle les mêmes contraventions au code de la route ? Dans certains départements, le juge va plus vite que le préfet, m'a-t-on dit. Outre le gâchis de moyens, si modeste soit-il, cette dualité perpétue l'image d'un ministre de l'intérieur responsable du droit et de la justice.

M. Hubert Haenel. Tout à fait !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Il est urgent, monsieur le garde des sceaux, que la Chancellerie redevienne le ministère de la loi. Pour ma part, j'aurais aimé vous entendre sur les incompréhensibles conservation et diffusion du fichier des juifs établi durant l'Occupation. J'aurais également apprécié que votre ministre délégué fit connaître une opinion - qui fut autre que de s'en remettre à la sagesse de l'assemblée - lors du vote, par les députés, la semaine dernière, d'un amendement visant à amnistier les douaniers.

M. Hubert Haenel. Effectivement !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Je dois vous avouer que je m'interroge sur la signification d'une multiplication d'amnisties : est-ce le signe d'une démocratie en bonne santé ?

Il convient, à l'évidence, que la justice soit identifiée par les citoyens, faute de quoi il y aura perte de confiance en l'Etat et en les institutions judiciaires.

C'est peu dire que d'affirmer que la France se trouve aujourd'hui confrontée à des difficultés considérables. Pour les dépasser, pour créer un sursaut, il faudra faire des sacrifices et renoncer à certaines revendications corporatistes, à certains égoïsmes. Cela sera possible uniquement si la perspective d'un redressement salutaire existe et si l'effort est conduit sous les auspices de la justice.

Il faut donc que le décor change. Monsieur le garde des sceaux, vous venez de dissiper l'illusion que pouvaient encore nourrir ceux qui laissaient croire que votre projet de loi tendant à réformer le Conseil supérieur de la magistrature allait offrir un gage d'indépendance aux magistrats. Voilà un leurre qui se dissipe et je n'en suis pas fâché, non pas qu'il n'y ait pas matière à réforme, mais parce que celle-ci doit être plus profonde. Le problème de l'indépendance des magistrats ne sera pas résolu par la seule réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Entre la « docilité » de tel procureur de la République et le manque de moyens de tel Parquet qui utilise l'opportunité des poursuites comme mode de gestion des stocks d'affaires

pour classer sans suite plus de 70 p. 100 des dossiers, le citoyen ne se révolte même plus, il prend ses distances. C'est cela qui est préoccupant.

Sans doute existe-il, çà et là, d'heureuses initiatives conduites par des magistrats et par des fonctionnaires de greffe. Nous ne doutons pas de vos intentions. La situation n'est pas désespérée, mais elle appelle un sursaut qui, s'il ne se limite pas aux seuls aspects financiers, fait toutefois de l'adéquation des moyens matériels une condition préalable à tout redressement.

C'est pour cette raison que nous sommes dans l'obligation de rejeter les crédits de la justice pour 1992. J'ai bien conscience, en cet instant, d'exprimer un cri d'alarme, comme M. Haenel et moi l'avons écrit voilà quelques mois dans notre rapport sur la justice, selon un rituel qui a prouvé son inefficacité. Un cri de plus, un rapport de plus, direz-vous. Pussions-nous nous comprendre. Le débat du 9 octobre dernier nous le laisse espérer. Les solutions que nous avons préconisées appellent une véritable révolution dans les mentalités et les habitudes. Il doit être clair que toute autre démarche ne serait que faux-semblant. En tant que législateur nous aurons à mieux apprécier les conséquences des décisions que nous prenons, des lois que nous adoptons, lesquelles contribuent à l'encombrement des juridictions.

Permettez-moi de conclure par un avertissement que j'emprunte à M. Jean-Denis Bredin dans la préface qu'il a bien voulu rédiger pour la publication des travaux de notre commission de contrôle : « Le temps est court, en tout cas, qui nous reste pour entreprendre cette vaste réforme de notre justice ici proposée. Dans quelques années, le "sinistre" sera accompli. Il sera trop tard. » (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Germain Authié, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (services généraux). Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, cette année encore, la commission des lois du Sénat présentera pour avis trois rapports concernant les crédits alloués au ministère de la justice. J'ai personnellement la charge de présenter, devant notre assemblée, celui qui concerne les crédits relatifs aux services généraux.

Mes chers collègues, je ne me livrerai pas à des comparaisons statistiques ou de pourcentages pour analyser objectivement le document budgétaire qui nous est proposé. Cela conduit trop souvent à dégager des conclusions fort éloignées de la réalité. Je n'utiliserai donc pas cette méthode, contrairement à ce qui est fait trop souvent, pour conclure, monsieur le garde des sceaux, que votre budget est meilleur ou moins mauvais qu'un autre, ou qu'il est prioritaire.

Je me limiterai simplement à tenter de rechercher, à travers les crédits inscrits, les dispositions qui sont suffisantes mais aussi celles qui paraissent insuffisantes, afin d'établir un bilan objectif et complet.

Le budget de la justice - cela a déjà été dit - s'élève à 19 044 millions de francs. Ce chiffre progresse en valeur absolue par rapport à 1991. Mais il varie peu. La progression est de 1,4 p. 100, et chacun, bien sûr, ne peut que le regretter.

Cependant, si on recherche parmi les mesures nouvelles, on constate une augmentation sensible de la masse des crédits de paiement - 655 millions de francs, près d'un tiers de plus qu'en 1991 - et autant en autorisations de programme.

La priorité, annoncée voilà un an, de promouvoir le renouveau et la modernisation du service public de la justice va donc pouvoir se poursuivre.

S'agissant d'une opération d'une telle ampleur, l'effort financier nécessaire doit forcément porter sur plusieurs années. Vous l'aviez déclaré l'année dernière, monsieur le garde des sceaux. Vous avez tenu, en ce qui vous concerne, à tout mettre en œuvre au moment de la préparation du budget pour tenir votre engagement. Cela n'a pas été possible, nous en sommes certains, dans les proportions que vous souhaitez, compte tenu de la situation économique générale de notre pays.

Toutefois, vous avez tenu à maintenir les actions entreprises dans le budget précédent. Certaines sont même amplifiées pour tenir compte des réformes qui ont été votées en cours d'année.

Ainsi, le nouveau régime de l'aide juridique instauré par la loi du 10 juillet 1991, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1992, assurera aux usagers du service public de la justice dont les revenus sont modestes la garantie d'une défense de qualité.

Cette réforme, d'un coût élevé, se traduira par une progression des crédits budgétaires étalée sur trois ans. Pour 1992, le chiffre prévu est majoré de 460 millions de francs, ce qui est peut-être insuffisant pour couvrir tous les besoins, mais c'est déjà un signe. Les moyens ainsi alloués sont le double de ceux qui avaient été attribués à l'aide juridique et à l'indemnisation des commissions d'office en 1990.

Cette volonté d'améliorer l'accès au droit des citoyens s'accompagne du souci clairement affirmé - vous l'avez rappelé voilà quelques instants - de promouvoir une justice plus rapide et mieux adaptée aux besoins de notre temps.

L'année 1992 sera celle de l'engagement du programme pluriannuel d'équipement judiciaire, les exercices 1993 et suivants étant appelés à consolider l'effort entrepris.

Je vous renvoie, mes chers collègues, à mon rapport écrit pour de plus amples informations sur toutes ces dispositions.

Le projet de budget de la justice pour 1992 crée dix emplois de magistrats dans les juridictions de zones sensibles.

On a prétendu que c'était insuffisant, voire dérisoire, alors que les procédures sont longues, compliquées et lentes.

Votre rapporteur a cependant noté, au cours des auditions auxquelles il a procédé, que, d'une manière générale, le corps judiciaire avait conscience que, dans l'immédiat, avant de créer de nouveaux emplois qui ne pourraient être pourvus par manque de personnels suffisamment formés, il fallait apporter une réponse rapide au problème des vacances d'emplois.

Dans cette optique, vous avez, monsieur le garde des sceaux, impulsé une politique active de recrutement dans tous les services et, d'abord, dans les services judiciaires, pour lesquels un concours exceptionnel, autorisé par le Parlement, va permettre le recrutement de 95 magistrats qui entreront ainsi rapidement en activité.

Parallèlement, le recrutement latéral a été intensifié. Les vacances de postes, qui s'élevaient à 380 en juin 1990, ne seront plus, selon les informations qui nous ont été fournies par les services de la Chancellerie, que de 53 à la fin de 1993.

En 1991, 220 emplois de greffiers avaient été créés. Les crédits prévus pour 1992 devraient permettre d'en créer 100 de plus.

En matière d'équipement, un programme pluriannuel est engagé sous l'autorité de la délégation générale. Il repose sur un ensemble de schémas directeurs commerciaux, dont 26 sont lancés et 10 en cours d'achèvement.

Par ailleurs, 200 millions de francs seront consacrés à l'informatique judiciaire, y compris pour le casier judiciaire national, ce qui représente une majoration de un cinquième par rapport au budget précédent.

L'informatique d'initiative locale, à laquelle tiennent beaucoup les différentes juridictions, n'est pas oubliée puisqu'elle bénéficiera d'un crédit de 41,5 millions de francs.

L'action engagée pour la formation obtient, pour 1992, les moyens nécessaires à sa poursuite.

Enfin, la transformation de 260 emplois d'agents de catégorie C en emplois de catégorie B est aussi une mesure positive.

Nous avons estimé utile, dans notre rapport écrit, de rappeler le contenu du plan de modernisation de l'institution judiciaire présenté par M. le garde des sceaux le 12 juin 1991. Cette modernisation est définie comme une priorité qui justifie qu'un effort pluriannuel soit engagé afin de mettre la justice en état de répondre à ses enjeux, de satisfaire une demande croissante occasionnée notamment par le développement des échanges et la garantie des droits, tout en assurant accessibilité et l'indépendance.

En conclusion, votre rapporteur constate que la justice de notre pays se trouve, depuis plusieurs décennies, dans une situation difficile, qui, au fil des ans, est devenue critique.

Tout budget est le reflet d'une politique d'avenir. Il doit prendre en compte le passé et le présent afin de répondre aux nécessités du futur. Dans cette optique, il est indéniable que, malgré les efforts budgétaires faits ou prévus dans un délai très court, les moyens mis en œuvre ne suffisent pas dans l'immédiat, à résoudre la crise que connaît actuellement la justice. Le malaise persiste et il est profond. Cette situation justifie-t-elle l'indignation qui, ici ou là, se manifeste trop souvent à l'égard du budget de la justice qui nous est proposé ?

Dans une très large proportion, les représentants des personnels de la justice que nous avons rencontrés, tout en reconnaissant les améliorations apportées au fonctionnement de l'institution, estiment que le budget qui nous est soumis demeure cependant trop en deçà des exigences requises au titre de la priorité maintes fois réaffirmée par les pouvoirs publics.

Après avoir dressé le bilan, que je viens de résumer, des mesures positives et des dispositions considérées comme insuffisantes, votre rapporteur avait proposé à la commission des lois de s'en remettre à la sagesse du Sénat. Mais la commission des lois, dans sa grande majorité, a tenu à émettre un avis défavorable sur les crédits du ministère de la justice pour 1992. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Michel Rufin, en remplacement de M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (administration pénitentiaire). Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, j'ai l'agréable mais difficile mission d'exposer aux lieux et places de notre éminent collègue M. Thyraud le rapport qu'il a préparé sur l'administration pénitentiaire, au nom de la commission des lois. Je vous prie de bien vouloir m'excuser si je ne le fais pas avec le brio de notre collègue.

Le budget de l'administration pénitentiaire pèse lourd dans le budget du ministère de la justice. Il représente, cette année, plus d'un quart de celui-ci, alors que s'achève le programme de construction de 13 000 nouvelles places de prison, programme qui restera dans l'histoire de l'administration pénitentiaire comme un événement exceptionnel.

Si important soit-il, ce budget est encore insuffisant par rapport aux besoins d'un service public mal aimé, mal compris, et qui compte pourtant parmi les plus utiles à la nation.

Les missions de l'administration pénitentiaire sont clairement définies par les textes. Depuis longtemps, notre pays a dépassé l'âge de la barbarie et de la vengeance. Il a organisé le châtement, précisé les finalités de l'incarcération, mais il y a comme un regret de la part de l'Etat à lui fournir les moyens financiers qui lui sont pourtant indispensables pour qu'il remplisse efficacement ses obligations.

Le projet de budget pour 1992 prévoit 400 emplois nouveaux. Ce chiffre, apparemment élevé, ne permettra pas de couvrir les besoins en postes de secrétaires administratifs, d'assistantes sociales, d'éducateurs, d'infirmières. Est-il normal, par exemple qu'il n'y ait qu'un poste d'infirmière pour 150 détenus ?

La condition du personnel a été améliorée mais de façon encore insuffisante. Les mouvements de protestation, pour être moins spectaculaires que ceux que j'évoquais l'an dernier, n'en ont pas moins continué, au point de troubler encore gravement, dans certains établissements, le fonctionnement de l'institution judiciaire.

L'ambition des surveillants est d'accomplir des tâches enrichissantes. Ils ne veulent plus être réduits au rôle de porteclés. Ils éprouvent des inquiétudes sur l'intérêt de leurs fonctions dans les nouvelles prisons du programme 13 000.

Bien entendu, il est encore trop tôt pour porter un jugement sur la gestion privée de vingt et une d'entre elles. D'après les témoignages que j'ai recueillis, les cahiers des charges me semblent interprétés d'une manière trop restrictive pour l'alimentation et les cantines. Cette situation risque d'ailleurs de conduire à de graves désordres.

En revanche, on ne peut que se féliciter de la possibilité qu'offrent ces prisons d'une détention uni-cellulaire. Elle représente un très grand progrès par rapport à la promiscuité due à la surpopulation, que la commission des lois a souvent dénoncée dans le passé.

Le rapport écrit de la commission contient des tableaux sur l'état statistique de la population carcérale. Je ne les commenterai pas au cours de cette brève intervention. Je préfère évoquer quelques mesures significatives prises en compte dans le budget ou qui mériteraient de l'être.

Un effort est, enfin, consenti en matière d'accueil des familles : restauration, garde des enfants. Il se développe à Fresnes et à Marseille sur la base d'un partenariat. De tels exemples doivent inspirer d'autres initiatives.

La commission des lois a, par ailleurs, été très intéressée par les divers protocoles conclus avec plusieurs ministères pour prendre en compte les besoins de formation et d'éducation des détenus. Ils permettent d'aider une administration qui se sentait bien seule en dehors du concours de quelques associations bénévoles.

Après avoir dit « la prévention est l'affaire de tous », il faut proclamer maintenant que « la réinsertion des condamnés est l'affaire de tous ».

La prison joue un rôle pour l'élimination plus ou moins longue des condamnés. Le débat sur les peines incompressibles a été relancé récemment par M. le Président de la République. Mais il est des circonstances où l'incarcération doit être évitée.

Tel est le cas à l'évidence lorsque joue la présomption d'innocence. Le Sénat n'a jamais cessé de protester contre les abus de la détention préventive. Il a fallu que la France soit montrée du doigt par les instances de protection des droits de l'homme pour que ces abus diminuent. En quelques années, le taux de détention préventive est passé de plus de 50 p. 100 du nombre des détenus à 40 p. 100.

La détention préventive ne doit pas être un moyen de pression, hérité de la torture, pour obtenir l'aveu. Elle ne doit pas davantage être une peine prononcée par anticipation. Les juges d'instruction ont comme tout le monde, et peut-être plus que d'autres, le droit de prendre des vacances, mais il arrive que la longueur de certaines détentions soit fonction de la durée de ces congés. C'est sans doute parce qu'il ressent la gravité du problème que le Gouvernement vient d'adopter un projet de loi sur la procédure pénale.

Ce rapport met l'accent sur l'importance du milieu ouvert et des peines alternatives.

Aux 52 000 détenus se trouvant aujourd'hui incarcérés s'ajoutent 21 500 personnes faisant l'objet d'un contrôle judiciaire. Les probationnaires étaient eux-mêmes 105 814 le 1^{er} janvier 1991. Pour les travaux d'intérêt général, la demande dépasse maintenant l'offre, ce qui est un résultat inespéré, qu'il a fallu plusieurs années pour atteindre.

L'action du juge de l'application des peines en milieu ouvert et en milieu fermé est essentielle. Ils sont quelque deux cents magistrats à assurer cette fonction, qui, si elle n'est pas la plus recherchée, est certainement la plus humaine de toutes celles qu'offre la carrière. Ces magistrats doivent faire l'objet d'une sollicitude toute particulière, et la moindre des choses serait de leur offrir tous les moyens nécessaires à la bonne exécution de leur mission.

Certains d'entre eux ont à gérer plus de deux mille dossiers, dans lesquels ils prennent en charge aussi bien les intérêts des victimes que ceux des détenus, des probationnaires et de leur famille.

Le plus souvent, ils n'ont qu'un secrétariat réduit, ou même pas de secrétariat. Ce service est parfois assuré par un détenu. La commission des lois insiste, monsieur le garde des sceaux, pour que vous procuriez des moyens aux juges de l'application des peines. Vous limiterez ainsi les trop fréquentes récidives.

Comme elle le fait chaque année, la commission tient à exprimer ses craintes au sujet du développement du sida dans les prisons. Ses appréhensions sont justifiées par l'extension de la maladie. Le taux de séropositifs et de malades atteints d'un sida avéré est en nette progression. Les taux que l'on a constatés à la Santé et à la prison pour femmes de Fleury-Mérogis sont particulièrement inquiétants. Des mesures doivent être prises pour éviter la contamination. La responsabilité de la puissance publique serait engagée si le problème était purement et simplement banalisé.

Le rapport de la commission des lois décrit les dispositions prévues pour de nouveaux équipements dans les départements et territoires d'outre-mer. Permettez-moi de vous rappeler à cet égard, monsieur le garde des sceaux, que la commission des lois attend de vous une réponse aux questions qui ont été plusieurs fois posées par notre collègue M. Daniel Millaud, sénateur de la Polynésie française. Nous avons d'ailleurs évoqué ce problème au cours d'une mission d'information en Polynésie française.

Le budget de l'administration pénitentiaire témoigne, sur de nombreux points, d'une évolution heureuse ; mais il est encore insuffisant. Il s'inscrit dans la crise de l'institution judiciaire dénoncée par le Sénat. Cette crise justifie l'avis défavorable donné sur l'ensemble du budget par la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. le président. Monsieur Rufin, je vous donne de nouveau la parole, mais, cette fois, pour présenter le rapport pour avis de la commission des lois sur la protection judiciaire de la jeunesse.

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, mes chers collègues, la protection judiciaire de la jeunesse constitue traditionnellement, hélas ! une part modeste des crédits du ministère de la justice : 1,93 milliard de francs sur un budget de 19,04 milliards de francs, soit environ 10 p. 100 de l'ensemble.

Trois catégories de population sont concernées par la protection judiciaire de la jeunesse : les mineurs délinquants, les mineurs en danger et les jeunes majeurs éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale.

Chaque année, environ 200 000 jeunes font l'objet de mesures d'assistance éducative exécutées soit en internat, soit dans un cadre plus souple, tel que l'externat ou la demi-pension, sur décision des juridictions de la jeunesse.

L'intégration de ces jeunes marginalisés doit rester une priorité. Le renforcement des services de la protection judiciaire de la jeunesse constitue, à notre avis, une impérieuse nécessité.

C'est donc en fonction de cet impératif que doit être apprécié l'effort consenti dans le budget de l'État au profit de la protection judiciaire de la jeunesse.

Auparavant, il convient de donner quelques indications sur les populations prises en charge.

A partir de chiffres provisoires pour 1990, il ressort que les jugements initiaux ont concerné 62 000 jeunes délinquants, 92 500 jeunes en danger et 5 150 jeunes majeurs de dix-huit à vingt et un ans.

Ainsi, 159 650 jugements initiaux ont été rendus concernant des jeunes délinquants, des jeunes en danger et des jeunes majeurs visés par l'article 375 du code civil.

L'institution de 10 100 tutelles aux prestations sociales a concerné la même année 31 896 mineurs.

Le nombre de jugements concernant des jeunes délinquants, qui avait significativement diminué entre 1985 et 1988, a de nouveau augmenté depuis cette date.

S'agissant des tranches d'âge des jeunes pris en charge, on relève que, dans le secteur public, les jeunes de seize à dix-huit ans sont les plus nombreux - plus de 41 p. 100 - alors que, dans le secteur habilité, les jeunes de moins de dix ans sont au contraire les plus nombreux - plus de 44 p. 100.

Au 31 décembre 1989, 127 367 jeunes ont fait l'objet de mesures d'assistance éducative. L'augmentation est sensible - plus 2,8 p. 100 - par rapport à l'année dernière et aux années antérieures au cours desquelles ce chiffre était resté stable, autour de 123 000 jeunes pris en charge.

Enfin, il convient de prendre en compte les statistiques relatives aux mineurs incarcérés, tant en détention provisoire qu'en exécution de peines. Après leur incarcération, ces jeunes font en effet généralement l'objet d'une prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

En 1990, 416 mineurs étaient incarcérés - ils étaient 543 en 1989 et 509 en 1988 - dont 72,4 p. 100 en détention provisoire et 27,6 p. 100 en exécution de peines. On remarque, depuis 1986, une baisse continue des mises en détention de mineurs.

L'activité du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et du secteur associatif habilité appelle, en outre, quelques observations.

S'agissant tout d'abord du secteur public, il convient de rappeler que seuls les personnels éducatifs du secteur public ont la capacité d'assurer les fonctions d'accueil et d'orientation éducative auprès des tribunaux de grande instance pourvus d'un tribunal pour enfants. Cette activité est en progression régulière depuis 1985.

Cette évolution correspond à la volonté de promouvoir des solutions éducatives alternatives à l'incarcération pour les mineurs délinquants.

Ainsi, un arrêté en date du 30 juillet 1987 a mis en place des services éducatifs auprès de chaque tribunal de grande instance pourvu d'un tribunal pour enfants, ce qui a permis des prises en charge éducatives pour une majorité de mineurs.

On compte 135 services de ce type auprès des tribunaux de grande instance.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse gère également 219 établissements et services à vocation pédagogique, qui fonctionnent de plus en plus de manière éclatée. Les différentes fonctions éducatives - hébergement, suivi en milieu ouvert, insertion professionnelle - sont progressivement installées dans des lieux géographiquement différents et distincts. Les gros internats sont peu à peu remplacés par des pavillons avec jardins, des appartements, voire des studios en H.L.M., pour l'hébergement ou le milieu ouvert, et des ateliers en zone industrielle, pour l'insertion professionnelle. Il y a là un effort certain.

Les petites unités nouvelles restent attachées administrativement aux structures traditionnelles - internats professionnels d'éducation surveillée ou centres d'orientation et d'action éducative.

Cependant, un projet de refonte des arrêtés départementaux créant les établissements et services publics de la protection judiciaire de la jeunesse devrait, à notre avis, aboutir à une nouvelle présentation des structures.

S'agissant des modalités de prise en charge dans les services et établissements du secteur public, on relèvera que l'immense majorité des jeunes - plus de 90 p. 100 - sont suivis en externat.

Au total, le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse aura pris en charge, en 1990, 67 043 jeunes, dont 67,1 p. 100 de garçons et 32,9 p. 100 de filles.

S'agissant, en second lieu, du secteur associatif, il convient de souligner que le récent renouvellement de l'habilitation, en application d'un décret du 6 octobre 1988, a permis de préciser la mission de service public exercée par chaque service ou établissement.

En outre, les schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse, en cours d'élaboration, devraient permettre d'obtenir une vue générale sur la nature des besoins et les perspectives de développement ou d'adaptation de l'équipement.

En 1990, on a recensé 1 012 structures du secteur associatif habilité. Le nombre de ces structures a donc sensiblement augmenté au cours de ces dernières années, puisque l'on en comptait 957 en 1985.

En 1989, les services et établissements du secteur associatif habilité ont pris en charge, sur décision d'une juridiction de la jeunesse, 145 436 jeunes, soit 82,1 p. 100 du total, 18,2 p. 100 de jeunes étant pris en charge suivant une autre décision.

Les orientations de la politique de la protection judiciaire de la jeunesse, en 1992, sont définies à partir de l'objectif de la Chancellerie en matière de délinquance juvénile, qui tend à réduire l'incarcération.

Outre les services éducatifs auprès des tribunaux, que j'ai déjà mentionnés, la Chancellerie encourage les formules expérimentales qui mettent en place la procédure de médiation et la réparation des dommages causés. Ces formules sont utilisées pour contribuer au règlement définitif d'affaires en fonction de critères qui tiennent compte de la nature de l'infraction, de la gravité du dommage et du degré de complexité de l'affaire.

Enfin, une circulaire du 15 octobre 1991 émanant de la Chancellerie et portant sur la protection judiciaire de la jeunesse et sur le rôle des Parquets met en avant la primauté de la réponse éducative, la rapidité d'intervention et le respect des garanties.

A cet égard, il convient de souligner le rôle très important joué par les maires dans la connaissance des phénomènes de délinquance qui touchent les jeunes.

Au regard de ces orientations, quels sont les moyens mis en œuvre ?

En premier lieu, s'agissant des personnels, on relève que les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse seront renforcés par la création de 35 emplois budgétaires.

Par ailleurs, des emplois sont transformés ou transférés des services extérieurs vers l'administration centrale.

Au 1^{er} janvier 1991, les effectifs budgétaires de la protection judiciaire de la jeunesse s'élevaient à 4 280 postes. A la même date, les effectifs réels s'élevaient à 4 075 postes, dont 1 903 éducateurs titulaires, 206 éducateurs stagiaires ou contractuels et 426 chefs de service éducatif.

En 1991, 56 emplois auront été créés, dont 20 emplois d'éducateurs qui font suite aux 30 emplois d'éducateurs créés en 1990, notamment pour assurer la mise en œuvre de la loi du 6 juillet 1989 en ce qui concerne la détention provisoire des mineurs.

On soulignera néanmoins la détérioration, au cours des cinq dernières années, de l'évolution du rapport numérique entre le nombre de jeunes pris en charge par le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et les effectifs réels du personnel : 16,4 jeunes par éducateur en 1990, d'après les résultats provisoires, contre 14,1 en 1986 ; 9 jeunes par agent, contre 7,9 en 1986. Cette statistique ne prend pas en compte divers personnels : ceux qui sont affectés à la formation, ceux qui travaillent dans les services administratifs, ceux qui assurent des fonctions d'orientation éducative auprès des tribunaux et ceux qui assurent une mission de consultation.

En outre, l'inquiétude des personnels devant les projets statutaires témoigne de la nécessité de reconsidérer la profession d'éducateur, afin de la rendre plus attractive au service d'une mission mieux définie.

En second lieu, s'agissant des moyens matériels, on relève plusieurs types de mesures prévues au bénéfice du secteur public, notamment pour le développement de la formation et l'implantation de structures éducatives.

Le secteur associatif bénéficiera, pour sa part, de crédits majorés de 100 millions de francs, afin de mieux adapter ces crédits aux prestations fournies.

Enfin, la programmation des opérations d'équipement portera notamment sur la modernisation et l'adaptation de l'appareil de formation.

La commission des lois relève que le projet de budget de la protection judiciaire de la jeunesse n'est pas à la hauteur du rôle très important de la protection judiciaire pour un nombre toujours croissant de jeunes en péril.

Il n'est pas non plus, à nos yeux, adapté aux missions ambitieuses qui sont reconnues aux services de la protection judiciaire de la jeunesse.

D'une part, ces services se voient confier des jeunes qui pourraient relever d'autres services ; d'autre part, ils sont de plus en plus accaparés par des actions qui, si elles ne sont pas à négliger, ne constituent néanmoins pas leur mission essentielle.

Or cette charge croissante n'est pas accompagnée d'une adaptation suffisante des moyens de ces services.

Dans ces conditions, le contraste est grand entre certains départements à faible population et à dominante rurale - j'en parle savamment en ce qui concerne mon propre département - dans lesquels les associations habilitées et le secteur public peuvent mener leur action de manière efficace et, malheureusement, les grandes agglomérations à forte concentration de population, dans lesquelles la portée de ces actions reste limitée, en dépit du travail important accompli par les éducateurs et les chefs de services éducatifs.

Dans ces conditions, une politique efficace en la matière devrait passer par la définition d'un véritable projet pour la protection judiciaire de la jeunesse, un renforcement des

moyens des services concernés, un recentrage de l'activité de ces services sur leurs missions essentielles et sur les jeunes qui relèvent véritablement de leur compétence spécifique, et par une complémentarité accrue entre le secteur public et le secteur associatif, notamment par leur présence équilibrée dans chaque département.

En conséquence, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la commission des lois a émis un avis défavorable sur les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse qui figurent dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1992. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)*

M. le président. Mes chers collègues, au moment où nous allons interrompre nos travaux, permettez-moi de vous faire rêver un peu : compte tenu de la nouvelle organisation de nos débats, nous entendrons demain matin, à onze heures, M. le ministre de l'agriculture et de la forêt, qui nous fera part des dernières décisions prises par le Gouvernement ; puis nous examinerons le projet de B.A.P.S.A., sur lequel deux rapporteurs et treize orateurs sont inscrits ; enfin, viendra en discussion le budget de l'agriculture, sur lequel cinq rapporteurs et trente-six orateurs sont inscrits.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Jean Chamant.)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère de la justice.

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, 17 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 12 minutes ;

Groupe socialiste, 16 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 31 minutes ;

Groupe communiste, 15 minutes ;

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

La parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, le hasard du tirage au sort m'appelle à prendre la parole en premier, mais, en fait, mon propos ne concerne pas l'ensemble des crédits du ministère de la justice. C'est en tant que sénateur des Français de l'étranger que je m'exprimerai, et je me bornerai à présenter trois observations de caractère ponctuel.

Ma première remarque, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, concerne un point particulier qui a déjà été souvent évoqué dans cet hémicycle. Il s'agit de la reconnaissance de la nationalité française à nos compatriotes résidant à l'étranger.

Le Gouvernement, conscient de l'importance d'une présence française hors de nos frontières, tant pour le rayonnement de notre culture que pour l'essor économique de notre pays, s'efforce d'encourager l'expatriation des Français. Or cette politique se trouve contrariée par des difficultés légales que rencontrent nos compatriotes dans nos propres consulats.

En effet, lorsqu'ils se présentent pour y être immatriculés, on leur demande toutes sortes de documents, difficiles à se procurer et dont, souvent, il n'a jamais été question pour eux en France même.

Savez-vous que, quelquefois, l'immatriculation est refusée à des Français s'ils présentent simplement un passeport à jour - le passeport, paraît-il, n'est pas une preuve de nationalité - et même, dans certains cas, s'ils produisent une carte nationale d'identité en règle ?

Certes, cette question relève du ministère des affaires étrangères ; bien sûr, nous l'avons alerté. Mais là où le ministère de la justice et ses services entrent en jeu, c'est lorsqu'on exige de nos compatriotes un certificat de nationalité française. A combien d'entre nous un certificat de nationalité a-t-il été réclamé en France même ? A l'étranger, cette demande, en certains endroits, devient systématique.

Or la délivrance d'un certificat de nationalité requiert beaucoup de temps : des mois, voire parfois des années. Un service spécialisé existe pour la délivrance de ces certificats. Il dépend du tribunal d'instance de Paris et se trouve rue Ferrus. Le personnel y est d'une compétence reconnue et ne manque pas de dévouement. Mais il se trouve en nombre tout à fait insuffisant. En ce moment même, et ce depuis le mois de septembre, un seul greffier rédacteur y est affecté. Un autre poste est demandé à la C.A.P., commission administrative paritaire, qui se réunit en décembre. Nous espérons qu'il sera pourvu, et ce d'autant plus que notre rapporteur pour avis, M. Authié, nous a confirmé que la création de 100 postes de greffier était prévue.

Par ailleurs, ce service est toujours en panne d'informatique ; le logiciel est inadéquat et les demandes qui ont été faites à la chancellerie à ce sujet n'ont toujours pas été satisfaites...

Dans ces conditions, il reste rue Ferrus quelque 13 000 dossiers à traiter, la plupart datant de 1990 et 1989, certains étant plus anciens encore. Les dossiers reçus en 1991 ont été enregistrés. Ils sont, pour être précis, au nombre de 4 029, mais pas un seul d'entre eux n'a pu encore être ouvert. Il faut absolument, monsieur le garde des sceaux, donner au service de la rue Ferrus les moyens qui lui sont nécessaires.

Ce qu'il faudrait aussi - ce sera ma seconde remarque - c'est que l'on vous envoie moins de demandes de certificats de nationalité. Cela, naturellement, fait partie de la requête que nous avons adressée au ministère des affaires étrangères.

Toutefois, il est un point juridique sur lequel vous pourriez agir. La plupart des dossiers que les consulats vous transmettent se fondent sur un article du code de la nationalité que vous connaissez bien - c'est, a-t-on dit, la « bête noire » des Français de l'étranger - le tristement célèbre article 144 qui impose de prouver la nationalité française, non seulement d'au moins un de ses parents et un de ses grands-parents, mais aussi de s'assurer qu'ils n'ont jamais cessé pendant cinquante ans d'être en contact avec les autorités françaises et d'avoir la possession d'état de Français, une notion fort vague, non clairement définie et qui prête à discussion.

La commission Marceau Long a recommandé la suppression de cet article 144. Les sénateurs représentants les Français établis hors de France, moi le premier, ont déposé plusieurs propositions de loi dans le même sens.

Elles n'ont pu aboutir parce que vous ne voulez pas, pour le moment, toucher au code de la nationalité. Peut-être pourriez-vous au moins, monsieur le garde des sceaux, en attendant cette suppression indispensable, adresser, en accord avec le ministre des affaires étrangères, bien sûr, une circulaire demandant que cet article soit appliqué, avec une rigidité draconienne, mais avec la bienveillance qu'il convient d'accorder à des compatriotes qui demandent avec insistance de ne pas perdre la citoyenneté à laquelle ils sont tant attachés.

Un autre point de droit doit être soulevé. Cet article 144 a été introduit dans le code de la nationalité par une loi du 22 décembre 1961. Or, on l'applique systématiquement, même pour les cas antérieurs à cette date, ce qui est évidemment contraire au principe de la non-rétroactivité des lois. En fait, cet article établit une prescription cinquantenaire qui n'aurait pas dû, en principe, entraîner de sanction avant cinquante ans, c'est-à-dire avant l'an 2011. Cette considération devrait aussi être prise en compte par vos services, monsieur le garde des sceaux, et par les tribunaux d'instance. Elle me paraît, en tout cas, de nature à justifier la compréhension et la bienveillance qu'une nouvelle fois je vous demande, au nom des Français de l'étranger.

Ma troisième observation, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, est d'ordre plus général. Il me semble de mon devoir de vous dire gravement que, me déplaçant souvent à l'étranger de par mes fonctions, je suis atterré par la façon dont on parle maintenant de la justice française dans le monde entier.

Certes, les critiques qui lui sont adressées, pour les raisons que nous connaissons tous, sont également nombreuses en métropole. Mais vous comprendrez que nous soyons particulièrement frappés lorsque, en se fondant sur des faits précis, qu'il est inutile de rappeler ici, des étrangers nous font des remarques des plus désobligeantes sur la façon dont la justice serait aujourd'hui rendue en France.

Trop souvent, hélas ! il est difficile d'y répondre, car certaines évidences apparaissent difficilement contestables. M. Arthuis nous a dit tout à l'heure que, même en France, la grande majorité de nos compatriotes pense que « la justice n'est plus crédible ».

Parfois, cependant, il s'agit d'incompréhension ou de manque d'informations. Ainsi, par exemple, on nous reproche constamment, à nous parlementaires, l'article 19 de la loi du 15 janvier 1990, le fameux article relatif à l'amnistie.

Mes chers collègues, il ne faut pas manquer de rappeler ce qui est tout à l'honneur de notre assemblée - que jamais cet article n'a reçu la caution du Sénat. Sur le rapport de notre collègue Christian Bonnet, nous l'avions supprimé du texte. Les députés l'y ont rétabli. Dès lors, au moment du vote bloqué, le Sénat a refusé, en raison de la présence de cet article, de voter le projet de loi qui nous était soumis. Celui-ci n'est devenu loi que par la seule volonté de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Nous n'avons donc pas, nous autres sénateurs, à rougir d'une disposition que nous n'avons jamais approuvée et qui, malheureusement, a été perçue par l'opinion publique, en France comme à l'étranger, comme une sorte d'auto-amnistie que s'étaient octroyée ministres et parlementaires.

Cela n'est pas bon. On a pu, alors, avoir l'impression que la justice n'était plus la même pour tous, qu'on s'en prenait aux petits en épargnant les grands, qu'on pourchassait les faibles en ménageant les forts.

De telles inégalités sont, bien sûr, inadmissibles. Une politique de « deux poids, deux mesures » n'est pas possible. Franklin Roosevelt déjà, au début de sa présidence, disait que « gouverner, c'est d'abord maintenir égale pour tous la balance de la justice ». C'est en tout cas la première condition d'une démocratie.

Monsieur le garde des sceaux, il faut restaurer l'image de notre justice. Il faut la dégager du pouvoir politique, il faut assurer son indépendance, gage de son impartialité.

Plus que pour les crédits du projet de budget pour 1992, que nos commissions nous demandent, à juste titre, de repousser, c'est sur votre attitude et sur vos décisions sur les problèmes que je viens d'évoquer que les Français de l'étranger, et ceux de France aussi, jugeront de votre action. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)*

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

M. Hubert Haenel. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, mes excellents collègues Jean Arthuis, Germain Authié et Michel Rufin ont décrit dans le détail la situation actuelle de la justice ; je ne reviendrai donc pas sur tous les points qu'ils ont évoqués, ni d'ailleurs sur ceux qui figurent dans le rapport de la commission de contrôle du Sénat.

Mes observations porteront sur deux points essentiels : l'un touche au fonctionnement et à la modernisation des juridictions administratives, l'autre porte sur l'important et inquiétant projet de loi gouvernemental relatif à la sécurité intérieure.

S'agissant du fonctionnement et de la modernisation des juridictions administratives, M. de Montalembert a récemment déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des juridictions administratives. Celle-ci sera prochainement examinée par la commission des lois. Sans préjuger les décisions de celle-ci et, ensuite, mes chers collègues, votre propre décision, nous devons utilement envisager la possibilité pour le Sénat d'étudier l'organisation, le fonctionnement, la mise en place des réformes votées par le Parlement, tant en ce qui concerne le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel que les tribunaux administratifs.

Quelle solution adopter ? La commission d'enquête « nouvelle formule » ou la mission d'information ? Nous sommes en train d'y réfléchir et de consulter. Nous en reparlerons.

Dois-je rappeler, cependant, que ces investigations ont été souhaitées par la commission de contrôle chargée d'examiner les conditions de fonctionnement de la justice judiciaire, qui a précisé : « Devant une telle situation, il a paru indispensable à la commission de contrôle que soit créée une mission d'information parlementaire chargée d'étudier les problèmes de la juridiction administrative et de dégager des solutions permettant d'améliorer son fonctionnement. » Voilà pour le premier point.

Il est un second point que j'évoquerai très rapidement, messieurs les ministres, et qui concerne le statut de la magistrature. Le Sénat peut-il espérer examiner avant la fin de la présente session le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature, qui a été adopté sans modification profonde, la semaine dernière, par l'Assemblée nationale ?

Ce texte n'est pas, à ma connaissance, inscrit à l'ordre du jour des prochaines semaines. Même s'il ne répond pas aux préoccupations que nous avons maintes fois exprimées, ce texte a au moins le mérite d'exister et de permettre au Parlement d'engager une réflexion et un débat sur cet important problème, débat au cours duquel nous pourrions, bien entendu, l'améliorer.

Venons-en maintenant à ce que j'appelle la sécurité intérieure, liée aux problèmes de justice, d'état de droit et de liberté. Je veux parler du projet de loi relatif à la sécurité intérieure, qui a fait l'objet d'une communication de M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, au conseil des ministres du 20 novembre dernier.

Que savons-nous de ce projet ? Nous en connaissons ce que nous avons pu lire dans un grand quotidien du soir auquel le ministre de l'intérieur a accordé une interview. Je note qu'une fois de plus le Parlement est le dernier informé du projet d'un ministre, mais ce n'est ni la première fois ni, sans doute, la dernière !

Qu'il soit nécessaire de coordonner l'action des forces de police, de la gendarmerie et des douanes, nous en sommes tout à fait d'accord.

Qu'il faille aussi donner plus de cohérence à toutes les implantations et missions de ces forces de police, nous répondons : oui ! Mais ne risque-t-on pas de transformer, insidieusement, le ministre de l'intérieur en un super-ministre de toutes les polices, y compris la police judiciaire ? Ne risque-t-on pas d'en faire - je le dis en souriant - un « Fouché des temps modernes » ?

Si tel était le cas, je dirais alors : « Attention casse-cou, attention danger ! Danger pour l'état de droit et les libertés, danger pour la justice. » Peut-être me demanderez-vous, monsieur le garde des sceaux, en quoi cela vous concerne ? Je vous répondrai d'abord que le ministre de l'intérieur deviendrait le ministre de toutes les polices, que sa direction générale de la police nationale deviendrait coordinatrice de l'ensemble des forces qui concourent à la sécurité intérieure, jusques et y compris la police judiciaire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous oubliez la gendarmerie !

M. Hubert Haenel. M. Marchand ne s'en est d'ailleurs pas caché cet été dans une interview qu'il a accordée à un grand journal du matin, lorsqu'il déclarait que l'on pouvait tout à fait imaginer, à terme, une fusion entre la gendarmerie et la police nationale. Après tout, pourquoi pas ? Mais il faut savoir ce que l'on veut exactement et mesurer les risques que l'on prend en préconisant une telle mesure.

Pourquoi privilégier la gendarmerie ? C'est là que l'affaire vous concerne, monsieur le garde des sceaux : jusqu'ici les magistrats - et il y en a un certain nombre autour de vous - avaient le choix de confier une enquête soit à la gendarmerie, soit à la police nationale, pour des raisons diverses, et il en va de même pour les juges d'instruction.

Or le risque est, en quelque sorte, selon moi, de « policia-riser » de plus en plus la gendarmerie à tel point qu'on ne pourra plus la différencier.

Il est un second risque, à savoir que les préfets deviennent de plus en plus les véritables maîtres de toutes les polices du département : gendarmerie, police nationale, douanes. Le ministre de l'intérieur indique en effet que « ce mouvement s'accompagnera de la réaffirmation de l'autorité du préfet sur la police, la gendarmerie et la douane ». C'est donc la révélation d'un état de fait.

Jusqu'ici, les apparences étaient sauvées. Demain, il sera écrit que le préfet du département dirige la gendarmerie ! Je ne reviens pas sur cet aspect du problème.

Certes, le ministre de l'intérieur a senti la faille, puisqu'il a aussitôt pris la précaution, purement formelle, me semble-t-il, de préciser : « Il va de soi que cette réorganisation est sans influence sur les missions de police judiciaire qui demeurent sous la direction et le contrôle des magistrats. » Mais - pour parler familièrement - que l'on ne nous fasse pas prendre des vessies pour des lanternes ! Qu'on ne nous fasse pas croire que la coordination et le redéploiement des forces de police, de gendarmerie et des douanes seront totalement sans influence sur les missions de police judiciaire.

Ne faudrait-il pas d'ailleurs que le Sénat prenne les devants et enquête sur le fonctionnement de la police nationale, de la gendarmerie et de la douane en matière de police judiciaire ? Cela n'a pas été fait dans le rapport de notre excellent collègue Lucien Lanier, qui ne traite que des problèmes d'ordre public, donc de police administrative.

Chacun sait que les forces de police, y compris les unités spécialisées de police judiciaire, sont placées sous l'autorité et le contrôle étroit du ministre de l'intérieur, *via* la direction générale de la police nationale.

De même, chacun sait que tous les commissariats de quartier, toutes les polices urbaines exercent des missions de police judiciaire, bien plus, d'ailleurs, que les unités spécialisées de police judiciaire, les S.R.P.J. N'oublions pas, en outre, car cela concerne les libertés, que ces officiers de police judiciaire ont des pouvoirs qu'on peut qualifier d'exorbitants puisqu'ils peuvent perquisitionner, placer en garde à vue, transmettre ou ne pas transmettre des procédures.

Qu'en est-il pour la gendarmerie ? Toutes les brigades - vous le savez bien, monsieur le garde des sceaux, vous qui êtes élu d'une commune rurale - font de la police judiciaire. C'est d'ailleurs, aux yeux des gendarmes, une de leurs tâches les plus nobles. Ils y tiennent énormément et ils ont bien raison ! Toutes les compagnies, les unités de police judiciaire de la gendarmerie sont, elles, étroitement imbriquées dans une chaîne de commandement. Dès lors, comment faire la différence ? Ce n'est pas simple.

La crainte que l'on peut exprimer, c'est qu'en fin de compte le véritable procureur de la République, maître de la police judiciaire, ne soit, dans chaque département, le préfet et qu'à l'échelon central celui qui jugera en quelque sorte de l'opportunité du constat des infractions - je me tourne ici vers M. Arthuis - ne soit le ministre de l'intérieur lui-même. Par conséquent, s'agissant de l'opportunité du constat des infractions et des suites à donner, il arrive que cela relève uniquement de l'appréciation des officiers de police judiciaire. (*M. Arthuis fait un signe d'approbation.*)

C'est le monde à l'envers ! Ce serait une rupture grave avec l'état de droit et le fragile équilibre institutionnel actuel. J'ai adressé récemment au ministère de la justice des coupures de presse faisant apparaître que les craintes exprimées ici étaient fondées. Ainsi, à propos des manifestations de paysans, le ministre de l'intérieur a déclaré qu'il allait donner l'ordre à la police judiciaire de constater les infractions et d'arrêter les coupables. Eh bien, non, cela ne relève pas de l'état de droit français !

Par ailleurs, certains préfets ont indiqué que s'agissant d'un délit ou d'un crime, ils donneraient les instructions pour que l'enquête soit menée rapidement et à son terme. Il y a là une ambiguïté. Il faut donc clarifier, ou alors nous devons recommencer toutes nos études de droit !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Tout à fait !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. On en a connu qui disaient que l'enquête était élucidée !

M. Hubert Haenel. J'ai déjà eu l'occasion de relever ce fait dans d'autres circonstances et je ne manque jamais de le répéter, monsieur Dreyfus-Schmidt !

En 1980, que n'a-t-on pas entendu à propos de la loi « sécurité et libertés » ! Je crains qu'aujourd'hui, sous couvert de sécurité intérieure, on ne donne le sentiment que, peut-être, l'efficacité l'emportera sur les libertés et sur la justice.

Par conséquent, messieurs les ministres, pouvez-vous dissiper nos propres inquiétudes - il est temps de le faire puisqu'il ne s'agit encore que d'un projet - qui sont aussi celles de nombreux magistrats, de nombreux policiers, de nombreux gendarmes et de nombreux douaniers ?

Je voudrais tout de même être un peu constructif, comme je l'ai toujours été jusqu'ici, tout au moins avec vous, monsieur le garde des sceaux. Que faut-il faire ? Il faut, selon moi, clarifier la situation, dresser des garde-fous et je voudrais ici signaler quelques pistes, quelques réflexions.

Tout d'abord, je vous propose d'adopter à ce projet de sécurité intérieure, que je qualifierai de « policière », un projet de sécurité intérieure, cette fois-ci « judiciaire », et ce afin d'équilibrer le précédent, un projet dans lequel seraient traités tous les problèmes de sécurité intérieure relevant de la compétence de la justice - constat des infractions, suites à donner, etc. - ainsi que tous ceux qui sont afférents à l'organisation, au fonctionnement, à la direction, au contrôle, à la discipline de la police judiciaire, quel que soit le ministère dont celle-ci relève.

Je propose ensuite - cela pourrait faire l'objet d'un amendement - que tous les enquêteurs des douanes relèvent soit du statut d'officier de police judiciaire, soit du statut d'agent judiciaire. Cela me paraît beaucoup plus clair. Nous éviterions ainsi tous les problèmes rencontrés précédemment.

Certes, je suis bien conscient que M. Charasse ne sera peut-être pas d'accord, mais ce serait une mesure saine, car les enquêteurs des douanes ont des pouvoirs de police judiciaire sans en avoir la qualité et, par conséquent, ne relèvent pas de la discipline des procureurs. Bien sûr, vous pouvez m'objecter que les procureurs y sont mêlés. C'est vrai, mais tout à fait indirectement.

Par ailleurs, vous êtes en train de créer une grande direction de la loi en faisant fusionner les directions des affaires criminelles et des grâces et les directions civiles. Pour ma part, je me demande si le moment n'est pas venu de créer une sous-direction de la police judiciaire, non pas pour gérer les problèmes d'une certaine époque, mais simplement pour qu'existe un lien entre les services de police judiciaire du ministère de l'intérieur, les services de police judiciaire des forces armées, donc la gendarmerie, et ceux des douanes. Cela permettrait aux procureurs généraux, qui rencontrent des difficultés dans l'exercice de la police judiciaire - tous ceux que nous avons rencontrés, à l'exception d'un seul, nous l'ont dit - d'avoir au moins un correspondant.

Le signe immédiat que nous attendions, et qui n'est pas venu tout à fait, est celui, aussi symbolique que significatif, de la nomination d'un magistrat à la tête de la direction centrale de la police judiciaire. Bien sûr, si j'étais à votre place, je ne pourrais peut-être pas obtenir tout ce que je veux, mais il faut le dire et le répéter.

Certes, ce matin, j'ai eu la satisfaction de voir un premier signe dans la nomination, en conseil des ministres, à la tête de la gendarmerie nationale, d'un magistrat, M. Jean-Pierre Dintilhac, qui se trouvait cet après-midi à vos côtés, monsieur le garde des sceaux, et que je félicite. Je me réjouis de cette nomination pour le symbole qu'elle représente et pour l'homme qui a été désigné.

Enfin, monsieur le garde des sceaux - vous pouvez le faire dès maintenant - pourquoi ne pas adresser à tous les procureurs généraux et procureurs de la République une circulaire leur rappelant leurs prérogatives en matière de police judiciaire et leur demandant d'appliquer strictement la loi ?

Un projet de loi visant la sécurité judiciaire et non plus seulement policière, quatre mesures administratives dont aucune n'a d'incidence budgétaire, voilà ce qu'il faut engager pour dissiper tout malentendu et rétablir le droit.

Si vous rencontrez des réticences de la part de vos collègues, demandez à M. le Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, gardien des libertés, d'évoquer cette question et de trancher.

Je voudrais aborder maintenant des problèmes d'ordre plus local, mais non moins intéressants et non moins importants.

M. le président. Monsieur Haenel, veuillez conclure, je vous prie, car le temps de parole imparti au groupe auquel vous appartenez est épuisé.

M. Hubert Haenel. J'évoquerai simplement, concernant la départementalisation, l'expérimentation haut-rhinoise. Vous avez demandé aux maires de Colmar et de Mulhouse de se rapprocher et de s'entendre. Apparemment, l'accord n'a pu se faire. Dès lors, que décider ? Une expérimentation dans cet état d'esprit est-elle bonne ou ne vaudrait-il pas mieux surseoir, au moins sur ce point ?

J'en viens à un autre problème, celui de l'informatisation du livre foncier en Alsace et en Moselle. Je n'en ferai pas l'historique, mais je rappellerai simplement que le livre foncier, héritage du droit local, est le support de la publicité foncière dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Son informatisation est indispensable pour éviter que cet instrument de publicité ne devienne obsolète au regard de l'évolution des besoins et par comparaison avec les institutions similaires étrangères ou, tout simplement, avec le fichier immobilier et le cadastre.

Quant aux arguments qui militent en faveur de cette informatisation, vous les connaissez bien, messieurs les ministres. En Allemagne et en Autriche, cela existe déjà avec succès. Par ailleurs, on va prochainement informatiser la Conservation des hypothèques en France et l'on ne peut imaginer que nos trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle soient laissés pour compte.

J'insiste aussi sur l'intérêt que présente un outil informatisé pour la vie économique, pour la restructuration foncière dans les villes et surtout dans les campagnes, pour les communes aussi.

Ce projet-là est donc bien avancé et les magistrats, notamment le premier président de la cour d'appel de Colmar, M. Paul Haegel, ont bien travaillé.

Ils vous demandent aujourd'hui de passer à la phase numéro deux, à savoir l'expérimentation sur un site, celui d'Haguenau dans le Bas-Rhin. Pour ce faire, il est nécessaire que vous dégagiez quelques postes de fonctionnaires, un poste de juge du livre foncier et, bien entendu, quelque argent. Pour tout ce qui s'est fait, l'argent de l'Etat n'a jamais été sollicité. Ce n'est pas mon excellent collègue et ami M. Rudloff qui me contredira ; ...

M. Marcel Rudloff. Ah non !

M. Hubert Haenel. ... il serait même plutôt de cet avis !

M. Marcel Rudloff. Ah oui !

M. Hubert Haenel. Il faudrait donc une participation de l'Etat sous une double forme : une aide financière, de l'ordre de 500 000 francs à 1 000 000 de francs, et un renforcement temporaire des effectifs.

Permettez-moi, enfin, d'émettre une proposition : la réalisation de la troisième phase, la phase définitive, qui concerne l'extension à tous les bureaux fonciers et qui devrait être complètement prise en charge par l'Etat, pourrait être financée - pourquoi pas ? - par une taxe modique de délivrance d'extrait ou de consultation calquée sur la redevance perçue par la Conservation des hypothèques.

Voilà, monsieur le ministre, des questions précises sur un sujet très important pour les Alsaciens et les Mosellans, celui de la modernisation d'un outil qu'on nous envie et auquel nous sommes particulièrement attachés. Le Sénat, particulièrement les représentants de ces trois départements, toutes tendances politiques confondues, apprécierait que vous répondiez sur ce point avec beaucoup de précision. *(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. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, avec 19 milliards de francs, le budget de la justice enregistre une augmentation de 4,8 p. 100, soit une progression inférieure à celle du produit intérieur brut, lequel s'élève à 5,1 p. 100.

Ce budget représente 1,43 p. 100 de celui de l'Etat contre 1,42 p. 100 en 1991. Compte tenu du montant des dépenses publiques, dont le taux moyen de progression est de 3,1 p. 100, on peut, bien sûr, considérer qu'il s'agirait presque d'un budget « prioritaire » !

Force est pourtant de constater que de nombreux budgets vont connaître une progression supérieure à celui de la justice : 13,6 p. 100 pour l'environnement, 7,8 p. 100 pour les affaires étrangères, 10,1 p. 100 pour la jeunesse et les sports.

Au moins avons-nous fait, cette année, l'économie d'un effet d'annonce du type « année de la justice », comme ce fut le cas l'an passé.

Ce budget est bien le fruit d'un choix politique, une politique de rigueur et d'austérité.

La question qui se pose est celle de savoir si ces choix budgétaires répondent aux demandes de nos concitoyens, aux besoins de notre société, à l'urgence, car c'est bien à cette aune qu'il faut mesurer les efforts budgétaires à réaliser par le Gouvernement.

Selon les rapports présentés par MM. Haenel et Arthuis, 78 p. 100 des Français pensent que la justice ne remplit pas bien son rôle - ils la situent même au premier rang des institutions à réformer - 97 p. 100 estiment que la justice est trop lente, 85 p. 100 jugent qu'elle est difficile d'accès et 84 p. 100 pensent qu'elle est trop coûteuse pour les justiciables.

Plus grave encore, les Français estiment à 66 p. 100 que les jugements rendus ne sont pas équitables. Cette appréciation est renforcée par leur opinion sur l'impartialité de la justice : 83 p. 100 pensent que la justice ne traite pas les riches et les pauvres de la même manière, et 82 p. 100 estiment que la justice est trop soumise au pouvoir politique.

Ce sondage réalisé auprès de mille personnes ne m'apprend personnellement rien que je n'aie déjà ressenti chez nos concitoyens.

Si l'on prend point par point votre budget, monsieur le garde des sceaux, rien ne s'y trouve qui pourrait combattre la misère matérielle et la misère en personnel humain des juridictions dont il est question dans le rapport de mes deux collègues. Les organisations syndicales des professionnels du droit ne s'y trompent pas et les qualificatifs dont ils usent à son égard soulignent leur désapprobation. Voyons maintenant les choses de plus près.

Concernant les services judiciaires, qui peut croire que la création de dix postes de magistrats dans les juridictions des zones sensibles va aider réellement au désengorgement des juridictions ? Alors qu'on sait que 330 postes, pourtant budgétisés, étaient vacants au 1^{er} juillet 1991 - ils n'étaient que 103 en 1988 - le problème du recrutement des magistrats reste essentiellement lié à leur rémunération et à leurs conditions de travail, et le présent budget ne marque pas de progression dans ce domaine.

Trois emplois de juges des enfants, trois pour les juges de l'application des peines, deux pour les substituts et deux pour les juges placés auprès des chefs de cour : ces dix créations d'emplois sont insuffisantes compte tenu de l'accroissement du volume du contentieux et des missions confiées aux magistrats, et cela d'autant plus que le budget de 1991 prévoyait la création de quarante-cinq emplois de magistrats sans que cela ait pu notablement désengorger l'appareil judiciaire !

De même, comment penser que la création de cent emplois de greffiers pour toute la France va pouvoir répondre aux besoins des services judiciaires ? On peut d'ailleurs noter que vingt de ces postes sont destinés à l'aide à la décision alors que ce service n'est pas encore organisé et que sa fonction n'est pas encore clairement définie. N'auriez-vous recherché qu'un effet d'annonce ?

Après les nombreux projets de loi adoptés qui, dans leur application, concernent la justice, il est urgent de donner aux tribunaux les moyens de les faire appliquer.

Prenons un exemple. On connaît les conséquences de la loi Neiertz sur le surendettement des ménages, conséquences sur lesquelles j'avais attiré l'attention du Gouvernement lors de son examen en 1989.

Les dossiers s'entassent dans les tribunaux d'instance en raison de la situation que subissent les victimes de la politique gouvernementale. Les crédits que vous proposez ne peuvent pas permettre de trouver même un début de solution au problème posé. Rien n'est en fait prévu pour ces milliers de familles qui sont dans l'attente d'une réponse et, à la fin du mois de février 1991, onze mille cinq cents dossiers avaient été soumis aux tribunaux. Dans le même temps et à cause des conséquences de cette même loi, la Banque de France avait recruté plusieurs centaines d'agents.

De plus, alors que de très nombreux services sont sous-équipés et peu ou pas informatisés, il est surprenant, dans votre budget, de voir qu'une économie de 63 687 000 francs est réalisée sur les dépenses d'informatique, de bureautique et de télématique.

Notre inquiétude grandit encore quand nous constatons que, de 1972 à 1983, le nombre des affaires nouvelles a été multiplié par trois et que, de 1980 à 1990, les crédits d'équipement ont diminué de 50 p. 100 en francs constants.

Concernant l'accès à la justice et au droit, si j'ai bien noté que soixante-dix des cent emplois de greffiers créés y sont affectés et que 385 millions de francs supplémentaires y sont consacrés par rapport à l'an passé, je constate que, sur cette question, nous restons quand même le mauvais élève en Europe.

Nous avons les mêmes inquiétudes qu'au moment où nous avons débattu de l'aide juridique parce que celle-ci ne permet pas de répondre aux besoins de ceux qui doivent avoir accès à la justice et au droit.

Si nous comparons, en francs constants, les plafonds des ressources donnant droit à une aide, il y a bien régression par rapport à 1972. A cette date, le plafond de ressources pour l'attribution de l'aide totale était supérieur au Smic de 35 p. 100. Aujourd'hui, malgré les avancées du printemps, ce plafond n'est que de 4 400 francs alors que le Smic brut est de 5 300 francs !

Nous en arrivons à une situation où la population dont les revenus sont égaux au Smic, voire inférieurs, est exclue de l'aide juridique. Dans ces conditions, comment parler d'accès à la justice alors que ces exclus représentent une partie très importante de la population et qu'ils ont souvent, beaucoup plus que d'autres, besoin d'accéder aux institutions judiciaires ?

Tel est le premier problème sur lequel nous voulons attirer l'attention du Sénat au sujet de l'accès à la justice.

Le deuxième problème découle du premier.

Même si cette réforme de l'aide juridique légale ne concerne pas suffisamment de gens, elle va cependant augmenter de 30 p. 100 les foyers fiscaux qui bénéficieront de l'aide totale et de 170 p. 100 le nombre de ceux qui bénéficieront de l'aide partielle !

Ce sont les conséquences matérielles et concrètes de cette réforme qui nous préoccupent dans un contexte où, comme je le rappelais tout à l'heure, on constate, dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance, une augmentation des « stocks », je veux dire de la masse des dossiers non réglés.

J'ai rappelé que soixante-dix emplois de greffiers allaient être créés pour l'aide juridique. Mais ce nombre est sans commune mesure avec les besoins des juridictions puisqu'il existe cent soixante-quinze tribunaux de grande instance et un nombre important de tribunaux d'instance, le tout sans oublier cent quatre-vingt-un bureaux d'aide juridictionnelle !

Dans ces conditions, comment peut-on espérer rendre notre justice effectivement plus accessible ?

Que dire de la « rétribution » versée aux avocats commis d'office ou désignés quand on sait que, aux assises, un avocat qui aura suivi l'instruction et plaidé pendant deux jours percevra environ 30 francs de l'heure et que l'unité de valeur prévue pour les missions achevées en 1992 sera de 125 francs ? Comment qualifier une pareille rétribution ?

Quelles seront par ailleurs les conséquences de l'application de la réforme de l'aide juridique du fait du versement, dès janvier 1992, du montant des « enveloppes » globales aux barreaux, à charge pour eux d'en répartir le contenu ?

De nombreuses organisations syndicales d'avocats se sont élevées contre l'insuffisance des enveloppes consacrées à l'aide juridique, insuffisance qui dénature, faute de crédits, la portée de la loi.

Ces organisations soulignent aussi, comme je l'avais fait en 1990 au nom du groupe communiste, que l'assujettissement à la T.V.A. des prestations effectuées par les avocats rapporte à l'Etat 200 millions de francs.

On apprécie à cette occasion la portée de l'adage juridique : « Donner et retenir ne vaut ». Comme l'a fait justement remarquer M. Arthuis, vous revenez sur le principe de la gratuité de la justice, monsieur le garde des sceaux. A juste titre, ces organisations font encore valoir que les textes projetés pour l'application de la loi dénaturent la volonté du législateur, notamment parce qu'ils ne respectent pas la notion de rétribution de l'avocat et la disposition selon laquelle la dotation due chaque année au barreau donne lieu au versement d'une provision initiale en début d'année et ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle.

Comment ne pas être inquiet quand on apprend dans le rapport de MM. Haenel et Arthuis que, dans un tribunal de grande instance, le retard pris par la régie de paiement de l'aide judiciaire a atteint, en un an, une somme égale à 10 millions de francs ?

Ce transfert de responsabilité est inadmissible, qui laisse aux barreaux le soin de gérer la pénurie, et ce d'autant plus que les demandeurs potentiels varient en nombre selon les régions. A terme, cette situation remet en cause, une fois de plus, l'égalité des citoyens devant la justice, égalité qui est une des conditions de l'exercice réel de la démocratie.

Nous le savons bien, la crise que subit l'institution judiciaire est intimement liée à la crise de la société tout entière. Dans notre pays, où les inégalités sociales, qui s'aggravent, sont autant d'obstacles à l'accès à la justice pour tous, nous avons le devoir de prendre des mesures permettant de rendre au service public de la justice sa fonction essentielle de garantie des droits de chaque citoyen.

L'effort consenti en direction de la protection judiciaire de la jeunesse est quasiment imperceptible ; mon amie Mme Fraysse-Cazalis y reviendra.

S'agissant de l'administration pénitentiaire, force est de constater qu'il existe un réel problème de sous-effectifs et que les revendications des personnels, après les importants mouvements que nous avons connus, restent à l'ordre du jour.

Vous annoncez la création de quatre cents emplois dans ce domaine, mais ils ne concernent que la gestion des nouveaux centres, ceux du « programme 13 000 » : ils ne permettront donc pas d'alléger la charge de travail du personnel des centres anciens.

Parallèlement, la population carcérale recommence à augmenter. En outre, si le taux des prévenus en détention préventive est passé de 45,3 p. 100 en 1990 à 40,5 p. 100 en 1991 - et il faut s'en féliciter - il reste cependant l'un des plus forts d'Europe.

En résumé, c'est une bien mauvaise image de la justice de leur pays que vont avoir, encore cette année, les justiciables comme les professionnels du droit.

Puisque se déroulent en ce moment des procès qui mettent en cause, en même temps que certains hommes politiques, des lois qui les ont scandaleusement blanchis sur un plan juridique - lois que seuls les communistes ont, en tant que membres d'un parti, ici et à l'Assemblée nationale, repoussées - donnons les moyens d'agir à ceux qui ont encore la volonté de mener à terme les instructions ou de les ouvrir, la volonté d'agir pour la transparence et l'honnêteté, afin que ne disparaissent plus, contrairement à ce qui a été annoncé ce matin même, des dossiers dits « sensibles ».

Le projet de budget que vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, ne satisfait pas à ces exigences. Les sénateurs communistes ne le voteront pas.

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

M. Claude Pradille. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, longtemps insuffisants, les crédits de la justice votés l'année dernière ont amorcé un véritable tournant. Le budget de la justice pour 1991 a, en effet, été le meilleur qui ait été présenté depuis 1985.

Par ailleurs, les objectifs qui y étaient tracés marquaient une rupture avec la politique du « tout carcéral » entreprise entre 1986 et 1988. La priorité a été, en particulier, donnée au renouveau du service public de la justice et à la prévention de la délinquance.

L'effort était significatif mais, pour prendre tout son sens, il devait s'inscrire dans la durée.

Vous vous étiez engagé, monsieur le garde des sceaux, à poursuivre l'effort budgétaire concernant les crédits de la justice. Cette promesse est tenue dans le projet de loi de finances pour 1992.

Les crédits de la justice représentent 19 milliards de francs, soit 1,4 p. 100 du budget de l'Etat, ce qui en fait, cette année encore, un budget prioritaire.

Les actions entreprises avec le budget précédent sont maintenues. Certaines sont même amplifiées, pour tenir compte des réformes votées cette année.

Je voudrais m'arrêter un instant sur le travail législatif effectué en un an, qui a été particulièrement important.

Je mentionnerai, d'abord, la réforme de l'aide juridique, celle des professions juridiques et judiciaires ainsi que le texte relatif aux écoutes téléphoniques. La réforme des procédures civiles d'exécution est en cours.

En ce qui concerne l'aide juridique, dotée de 435 millions de francs en 1991, il est proposé, dans le présent projet de budget, d'ajouter à cette somme 385 millions de francs, ce qui permettra d'atteindre d'ores et déjà un rythme de croissance.

Outre les textes très attendus que je viens de mentionner, d'autres sont venus enrichir notre législation, tels que la réforme du code pénal, les textes relatifs à la lutte contre le travail clandestin, au trafic de stupéfiants, à la sécurité des chèques et des cartes bancaires.

La réforme du statut de la magistrature sera abordée par notre assemblée après l'examen du projet de budget.

La discussion d'importants projets de loi est d'ores et déjà prévue pour 1992 : réformes du code de procédure pénale, du droit de succession, du droit des sociétés, modification de l'ordonnance de 1945 sur les mineurs, responsabilité médicale et hospitalière, bio-éthique.

Revenons au présent projet de budget. Il marque une progression de 4,8 p. 100 et même de 5,4 p. 100 si l'on se réfère à la loi de finances corrigée. Ce n'est pas négligeable quand on connaît les contraintes qui pèsent cette année sur le budget de l'Etat !

Au moment où un redressement budgétaire est consenti en sa faveur, l'institution judiciaire doit se révéler capable de mettre efficacement en œuvre les moyens nouveaux qui lui sont alloués. Pour cela, elle doit se doter des structures, des méthodes et acquérir l'état d'esprit lui permettant d'assurer une gestion rigoureuse et moderne de ses moyens.

C'est la raison pour laquelle cette croissance des crédits ne peut être séparée du programme de modernisation que vous avez fait approuver, monsieur le garde des sceaux, par le conseil des ministres, en juin dernier, et dont nous nous réjouissons.

Examinons ce budget action par action.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'amélioration de l'accès des citoyens à la justice, l'extension de l'aide judiciaire à de nouvelles catégories de justiciables, jointe à une revalorisation de la rétribution des avocats, constitue une avancée sociale attendue et un élément important de l'entreprise de modernisation de la justice.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est vrai !

M. Claude Pradille. Pour 1992, la dotation budgétaire est augmentée de 75 p. 100, atteignant 900 millions de francs.

Pour tenir compte de l'incidence de la réforme sur l'activité des bureaux d'aide juridictionnelle, le projet de loi de finances prévoit la création de soixante-dix emplois de greffier.

Afin de promouvoir une justice plus rapide et mieux adaptée aux besoins des justiciables, vous augmentez les moyens en personnel et les moyens en matériel.

S'agissant des moyens en personnel, alors que l'ensemble des ministères connaissent une diminution moyenne de 0,1 p. 100 des emplois et que l'éducation nationale voit ses emplois augmenter de 0,5 p. 100, la justice va enregistrer une création nette de 477 emplois, ce qui représente un taux de progression de 0,9 p. 100.

Le projet prévoit notamment la création de dix emplois de magistrat dans les juridictions de zones sensibles : trois juges pour enfants, trois juges de l'application des peines, deux substituts et deux juges placés auprès des chefs de cour.

Par ailleurs, il est prévu une mesure nouvelle de 6,5 millions de francs pour adapter la structure des emplois aux besoins des services. Il s'agit là de la deuxième phase du plan pluriannuel de restructuration des emplois du corps judiciaire qui a été mis en œuvre à compter de 1991.

Ce plan vise à améliorer le déroulement des carrières pour tenir compte de la pyramide des âges et de la future réforme du statut de la magistrature.

S'agissant des vacances d'emplois, vous menez une politique active de recrutement dans tous les services, particulièrement dans les services judiciaires, pour lesquels un concours exceptionnel autorisé par le Parlement va permettre de recruter quatre-vingt-quinze magistrats. Parallèlement, le

recrutement latéral a été intensifié, de sorte que les vacances, qui concernaient trois cent quatre-vingts postes en 1990, ne seront plus que cinquante-trois à la fin de 1993, ce qui correspond à un taux presque incompressible de 0,9 p. 100.

En ce qui concerne les greffiers, le projet de budget pour 1992 prévoit la création de cent emplois de fonctionnaires dans les services judiciaires : vingt emplois de greffier en chef du troisième grade, deuxième échelon, pour le développement de l'aide à la décision, soixante-dix emplois de greffier pour mettre en œuvre la réforme de l'aide juridique et dix emplois de greffier auprès des chefs de cour, destinés à apporter un renfort aux juridictions connaissant des vacances d'emplois temporaires par suite de départs en formation ou en congés.

Je me félicite que ce projet de budget comporte, par ailleurs, une disposition de revalorisation du régime indemnitaire des greffiers, de manière que la masse des indemnités soit calculée sur la base d'un taux moyen correspondant à un pourcentage du traitement brut.

En outre, une mesure nouvelle de 2,2 millions de francs est inscrite en 1992, faisant suite aux 11 millions de francs adoptés pour 1991.

Je me félicite également de la mise en œuvre du recrutement régionalisé, ouvert aux fonctionnaires, leur permettant de travailler dans leur région d'origine.

J'en viens aux moyens en matériel mis au service des juridictions.

Sous l'autorité de la délégation générale, un programme pluriannuel d'équipement a été engagé. Ce programme repose sur un ensemble de schémas directeurs départementaux, dont dix sont en cours d'achèvement et vingt-six sont lancés.

Les crédits de l'équipement judiciaire vont atteindre, pour 1992, 630 millions de francs, soit une progression de 31 p. 100. Cette dotation va permettre de rééquiper les juridictions des départements reconnus prioritaires.

Il est en effet difficilement concevable que les fonctionnaires de la justice continuent à travailler dans des locaux particulièrement vétustes, mal adaptés et dépourvus d'équipement en bureautique suffisant. Un effort soutenu doit être fait pour améliorer cet équipement ; à cet égard, on ne peut que se féliciter de l'adoption de programmes pluriannuels qui inscrivent l'action dans la continuité.

Je note que 200 millions de francs sont consacrés à l'informatique judiciaire, y compris le casier judiciaire national, ce qui se traduit par une augmentation de 18,7 p. 100 par rapport au budget précédent.

En outre, le projet de budget pour 1992 prévoit d'affecter 41,5 millions de francs au développement de l'informatique d'initiative locale, soit une progression de plus de 13,7 p. 100.

En ce qui concerne le renforcement des dispositifs de prévention, je me réjouis de voir que les crédits pour la protection judiciaire de la jeunesse sont en forte hausse puisqu'ils croissent de 7,3 p. 100. Les dépenses d'investissement augmentent de 4,8 p. 100 en crédits de paiement et de 15 p. 100 en autorisations de programme.

Ce chapitre est donc l'un des principaux bénéficiaires de l'augmentation du budget de la justice. Outre la restructuration du parc immobilier, des créations d'emplois d'éducateurs sont prévues pour rattraper le retard pris pendant les trois années noires de 1986 à 1988.

En 1991, le gel des emplois vacants a pu être évité et deux cents éducateurs ont été recrutés, je me plais à le souligner. Pour 1992, le projet propose de créer, hors « protocole Durafour », trente-cinq emplois nouveaux.

Il convient de remarquer que 24 millions de francs de mesures nouvelles sont prévues, parmi lesquelles il faut noter la création d'un nouveau corps de chefs de service, l'amélioration du régime indemnitaire des directeurs régionaux et départementaux et un effort en faveur de l'implantation de nouvelles structures.

Ce secteur, délaissé pendant de nombreuses années, retrouve la place fondamentale qui doit être la sienne. L'effort doit être maintenu dans ce sens sur plusieurs années. J'aimerais, monsieur le garde des sceaux, que vous nous rassuriez sur ce point.

J'en arrive, enfin, à l'administration pénitentiaire.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992 au titre des services pénitentiaires s'élèvent à 5,3 milliards de francs, contre 5,6 milliards de francs en 1991,

soit une baisse de 5,1 p. 100. Cette baisse s'explique par la non-inscription de nouveaux crédits au titre de la construction d'établissements pénitentiaires dans le cadre du « programme 13 000 », aujourd'hui achevé.

Je tiens à signaler qu'un crédit de 85,3 millions de francs est destiné à la construction de nouveaux établissements dans le parc classique, dont 41 millions de francs pour la poursuite des travaux des centres pénitentiaires de Baie-Mahaut, en Guadeloupe, et Ducos, à la Martinique, et 12 millions de francs pour la construction d'un centre léger de détention à Cayenne. Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous nous donniez des précisions sur la construction, également à Cayenne, d'un nouvel établissement, attendu depuis longtemps.

Pour l'essentiel, les crédits inscrits dans le projet de budget sont destinés à financer les dépenses ordinaires, qui augmentent de 4 p. 100.

Je suis heureux de relever, parmi les mesures nouvelles, auxquelles 200 millions de francs sont consacrés, la création de 399 emplois : 208 sont affectés aux établissements du « programme 13 000 », 120 sont destinés aux établissements du parc classique et 71 à la maison d'arrêt de Borgo, qui va prochainement entrer en service. L'amélioration du régime indemnitaire des personnels de l'administration pénitentiaire figure aussi parmi les mesures nouvelles.

Avant de conclure, je voudrais rappeler que 10 millions de francs ont été dégagés sur la réserve parlementaire à l'Assemblée nationale : 4,5 millions de francs seront consacrés à l'aide aux victimes, une somme identique ira à la réinsertion des délinquants et 1 million de francs seront affectés au tribunal de Pontoise.

Je voudrais aussi vous demander, monsieur le garde des sceaux, de bien vouloir vous expliquer sur la départementalisation. Cette réforme inquiète beaucoup en raison des confusions qu'elle suscite : modification de la carte judiciaire, tutelle du préfet sur le judiciaire, etc. Des éclaircissements sur ces différents points ne pourraient qu'intéresser le Sénat.

Malgré les efforts budgétaires consentis et les réformes législatives adoptées et annoncées, le « malaise de la justice » persiste. Certes, les grèves des greffiers et les mouvements de protestation des magistrats n'ont pas connu en 1991 le même succès qu'en 1990. Quant aux prisonniers, ils ont fait preuve d'un calme remarqué pendant l'été 1991, que beaucoup s'accordaient à prédire « chaud ».

Si chacun souhaite que le calme persiste et que le malaise se dissipe, il convient de poursuivre, pendant plusieurs années encore, les efforts amorcés en faveur des différents secteurs de l'institution judiciaire, par des moyens tant politiques que législatifs et budgétaires, et cela, bien sûr, en y associant étroitement les personnels et administrations concernés.

Monsieur le garde des sceaux, nous avons confiance en la justice de notre pays, nous avons confiance en ceux qui en ont la charge.

Nous savons que pour 1992 vous avez fait le maximum qu'il était possible de faire. Pour toutes ces raisons, monsieur le garde des sceaux, le groupe socialiste votera les crédits de votre ministère. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. José Balarello. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, la justice est une institution qu'il faudrait réformer en priorité : 60 p. 100 des Français le pensent, de même que 70 p. 100 des magistrats. Tel est le résultat d'une enquête réalisée par la S.O.F.R.E.S., à la demande de la commission de contrôle sénatoriale présidée par M. Haenel, dont le rapporteur était notre collègue M. Jean Arthuis.

Le même sondage précise également qu'à 97 p. 100 les Français trouvent la justice trop lente, qu'à 85 p. 100 ils l'estiment difficile d'accès, à 84 p. 100 trop coûteuse et à 82 p. 100 trop soumise au pouvoir politique ; en revanche, 92 p. 100 de nos concitoyens pensent que les magistrats sont honnêtes.

Que veulent donc les Français ? Une justice rapide, égale pour tous, plus efficace et indépendante. *Vox populi, vox dei*, messieurs les ministres : puisque la justice est rendue au nom du peuple français, autant répondre à l'attente de nos concitoyens.

Votre budget, monsieur le garde des sceaux, est-il un bon budget au regard de ces desiderata ?

Avec 19 milliards de francs de crédits de paiement, le budget de la justice est en augmentation de 4,8 p. 100. Ce taux de progression est plus faible que celui de l'année dernière, qui s'élevait à 6,25 p. 100, plus faible que ceux des dix années précédentes. Il va permettre cependant la création nette de 460 emplois, dont 344 emplois de surveillant, tandis que les tribunaux ne bénéficieront que de 10 nouveaux postes de magistrat et de 100 postes de greffier supplémentaires, dont 20 de greffier en chef. Ajoutons à cela un effort important en faveur de l'informatisation des juridictions.

Ces mesures peuvent-elles permettre une justice plus rapide, et, partant, moins coûteuse puisqu'un procès qui dure est un procès qui coûte cher - tous les praticiens du droit pourront vous le confirmer ? Non, à l'évidence.

Il était indispensable - et vous l'avez fait, monsieur le garde des sceaux - de créer des postes de gardiens pour faire fonctionner les 13 000 places de maisons d'arrêt installées sur 25 sites et dont la création fut décidée sous le ministère de M. Chalandon par la loi du 22 juin 1987. Heureusement cela a été fait et bien fait à la fois par les services de la Chancellerie et par les entreprises. La dernière maison à être réalisée, la maison d'arrêt de Grasse, sera terminée en juin 1992.

Mais qu'en est-il de nos tribunaux et cours d'appel ?

Les bâtiments sont bien souvent en piètre état ; le programme des cités judiciaires est en panne. Le projet de Clermont-Ferrand dure depuis 1987 tandis que la cité judiciaire de Lyon, annoncée en 1978, vient juste de démarrer. Des études sont en cours pour Nanterre et Bordeaux. Le projet de cité judiciaire de Nice, qui était puissamment aidé financièrement par le conseil général et qui avait reçu l'accord de principe de la Chancellerie, est abandonné au profit de l'acquisition de la vieille caserne Rusca, qui se trouve en face du palais de justice. Pouvez-vous à ce propos, monsieur le garde des sceaux, me préciser où en sont les études et l'acquisition des bâtiments, à combien se monte le coût prévisionnel de l'opération et dans quels délais elle sera réalisée ?

Par ailleurs, pouvez-vous m'indiquer également quand seront financés les travaux de transformation de l'ancien siège social des établissements Chiris à Grasse, où doit se transporter le tribunal de grande instance de cette ville, tribunal de grande instance qui ne répond plus depuis fort longtemps aux besoins générés par l'expansion soutenue de l'ouest du département des Alpes-Maritimes ?

En résumé, monsieur le garde des sceaux, vous est-il possible de faire le point sur les investissements immobiliers en cours ou que vous prévoyez de réaliser dans les années à venir afin de remédier à la situation souvent catastrophique des locaux dans lesquels la justice est rendue ?

Quel est le contenu exact du plan pluriannuel de la Chancellerie alors qu'il est connu que la construction d'une cité judiciaire dure de cinq à huit ans ? Il nous faut rapidement, comme pour les routes, établir deux plans sur cinq et dix ans, et avoir la volonté politique de les réaliser, c'est-à-dire de mettre en place les financements correspondants, comme cela a été fait pour les prisons.

Permettez-moi de vous faire une suggestion, monsieur le garde des sceaux : affectez à cet équipement des ressources tirées des privatisations de sociétés nationalisées, et tout le monde vous félicitera de ce geste.

En matière d'informatisation, nous vous donnons acte des efforts qui sont faits : bien que l'investissement informatique ait été tardif et mal dirigé, il reste que les crédits de 3,5 millions de francs destinés à la formation des magistrats sont une excellente chose.

Le « stock » - quel terme barbare ! je ne l'apprécie pas, mais il est de plus en plus utilisé - le « stock » des affaires en instance de jugement est toujours aussi élevé et ne diminue pas. Il faut toujours, en moyenne, 14,7 mois pour qu'une affaire soit jugée devant une cour d'appel, 9,5 mois devant un tribunal de grande instance, 4,2 mois devant un tribunal d'instance et 9,5 mois devant le conseil de prud'hommes.

Quant à la Cour de cassation, nous ne sommes pas loin des deux années. Pour une affaire qui aura donc épuisé tous les degrés de juridiction, les quatre années seront vite dépassées. Si nous y ajoutons, pour une affaire civile, le temps mis à la délivrance des grosses, qui va de un à six

mois - croyez-moi, monsieur le garde des sceaux, pour les avocats, un tel retard est insupportable - nous constatons que le premier désir des Français est loin d'être réalisé. Cette situation ne peut s'éterniser car elle porte un grave préjudice à l'image de marque de la justice de notre pays.

La création de postes de greffier supplémentaires en 1992 est, certes, une bonne chose mais les dix nouveaux postes de magistrat sont, eux, notablement insuffisants, la féminisation de la profession, que l'on évalue à 43,3 p. 100 cette année, entraînant, en outre, une augmentation naturelle de l'absentéisme, du fait des contraintes familiales.

Autres reproches qui sont encore faits par les justiciables et par les citoyens : la justice est trop coûteuse et difficile d'accès. Ils sont respectivement 84 p. 100 et 85 p. 100 à penser cela.

Nous reconnaissons, monsieur le garde des sceaux, que vous avez fait des efforts louables ; je pense en particulier à la revalorisation de l'aide juridique et des rémunérations des avocats, ainsi qu'à l'augmentation du plafond de ressources des demandeurs.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. José Balarelo. Ne pouvez-vous, cependant, accélérer le paiement de la mission dévolue aux avocats et aux auxiliaires de justice ? Le délai en est de six à dix mois actuellement. C'est beaucoup trop long.

Nous vous donnons acte, monsieur le garde des sceaux, du fait que l'accès à la justice sera facilité. La loi du 10 juillet 1991 a en effet porté de 8,6 millions de francs à 11,5 millions de francs le nombre potentiel des foyers fiscaux concernés par la prise en charge financière des procédures.

Enfin, mes chers collègues, 82 p. 100 des Français estiment que la justice est trop soumise au pouvoir politique. Tout un chapitre du rapport de notre collègue M. Arthuis a été consacré à ce sujet sous le titre : « Pour une clarification des rapports entre l'exécutif et l'autorité judiciaire ».

Dans le rapport, plus ancien, de notre collègue Tailhades, il était rappelé que l'article 66 de la Constitution de 1958, qui fait de l'autorité judiciaire la « gardienne de la liberté individuelle » implique « que le juge judiciaire jouisse d'un statut d'indépendance lui permettant d'être effectivement le garant de la liberté ».

C'est toujours la commission présidée par notre collègue M. Hubert Haenel qui demande que la justice reprenne la maîtrise de la police judiciaire en pronant : « l'application stricte par les parquets du code de procédure pénale ; l'interdiction faite aux préfets de s'ingérer dans les enquêtes judiciaires ; la vocation exclusive du garde des sceaux et des parquets à s'exprimer sur l'activité de la police judiciaire ; la compétence exclusive du garde des sceaux pour trancher les conflits de compétence en matière de police judiciaire ; la nomination d'un magistrat à la tête de la police judiciaire ; la création d'une inspection générale de la police judiciaire ; l'exercice par l'autorité judiciaire de la discipline de la police judiciaire ; le contrôle par le magistrat des effectifs de police judiciaire mis à sa disposition ; l'attribution aux agents des douanes de la qualité d'officier de police judiciaire ou d'A.P.J. »

Monsieur le garde des sceaux, un grand pays moderne comme le nôtre, cité dans le monde entier comme un exemple de démocratie, ne peut que donner aux magistrats la maîtrise complète des activités de police judiciaire.

Qu'en est-il, enfin, de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, alors que le projet de loi qui y était consacré vient d'être retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ? Comme M. Arthuis l'a indiqué tout à l'heure, je pense que cette réforme est trop importante pour être votée dans la précipitation, mais elle est nécessaire et doit recueillir le plus large consensus des formations politiques.

Nous prenons acte de ce que le Gouvernement a fait voter le projet de loi organique sur le statut de la magistrature en première lecture, même si nous ne sommes pas d'accord avec plusieurs dispositions de ce texte, si nous ne sommes pas certains qu'il suffise à garantir la magistrature de toute ingérence du pouvoir politique, et si nous pensons, de surcroît, qu'il eût été préférable de ne pas séparer l'examen de ce texte de celui du projet qui traite de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature. En effet, les deux forment un tout.

En terminant, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, je voudrais vous dire qu'il est indispensable, très rapidement, de « redorer le lustre » de la justice, mais cela nécessite des mesures urgentes que votre budget ne prend pas suffisamment en compte, telle que la revalorisation de la carrière des magistrats afin que cette carrière attire de plus en plus d'élèves brillants des facultés de droit.

Il conviendrait également que le statut matériel des présidents de juridiction ne soit pas inférieur à celui du corps préfectoral et des grands corps de l'Etat. Moi-même qui ai exercé pendant de nombreuses années la profession d'avocat je vous avoue être choqué par le rang réservé par le protocole aux premiers présidents de cour d'appel, aux procureurs généraux, aux présidents des tribunaux de grande instance et procureurs de la République.

Et que dire des bâtonniers ! Le bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Paris arrive en cinquante-cinquième position et, dans les barreaux de province, mes chers collègues, le bâtonnier se trouve en avant-dernière position, juste devant le secrétaire de mairie ! (*Mouvements divers.*)

Le 22 février 1990, le Premier ministre d'alors avait qualifié l'année 1991 « d'année pour la justice », celle-ci devant être la priorité budgétaire. Or, ce budget n'avait connu qu'une progression de 8 p. 100. A l'évidence, l'année pour la justice ne fut qu'un effet d'annonce.

Pour cette année, le budget de la justice ne connaît qu'une progression de 4,8 p. 100, ce qui, au regard des besoins en personnel, notamment en personnel pénitentiaire et en auxiliaire de justice, ne laisse rien pour les magistrats, ni pour l'investissement immobilier et mobilier, pour des investissements aussi peu important par exemple que l'achat de photocopieurs dans les tribunaux d'instance. C'est, en tout cas, ce que j'ai entendu dire dernièrement après la communication que vous avez faite aux magistrats et à certains parlementaires en province.

Je sais que vous pensez pallier ces sortes d'insuffisances dans le cadre de la départementalisation par un budget départemental. Faut-il encore que les présidents de juridictions soient ordonnateurs secondaires. Toutefois, cela ne suffira pas si l'enveloppe budgétaire reste inchangée, les tribunaux étant tous pauvres en matériel.

Monsieur le garde des sceaux, votre projet de budget se révèle d'autant plus insuffisant que nous assistons à un accroissement des charges des juridictions résultant non seulement de l'augmentation de la population et d'échanges internationaux accrus, mais également de la montée en puissance ou de la naissance de nouveaux droits dans les domaines de la famille, du social ou de la finance.

M. le rapporteur spécial nous indique, par exemple, que, de mars à décembre, les tribunaux d'instance ont été saisis de plus de 22 000 procédures de surendettement.

Telles sont les raisons pour lesquelles, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, tout en prenant acte des mesures positives prises dans des domaines tels que l'informatique, le personnel des greffes et le personnel pénitentiaire, le groupe de l'U.R.E.I. ne pourra voter votre projet de budget. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce ne sont pas des raisons !

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

M. Marcel Rudloff. Monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, après le débat du 9 octobre dernier, vous saviez que la défense de votre projet de budget pour 1992, devant une majorité sénatoriale qui a pris pour référence parfaitement motivée le remarquable rapport de M. Jean Arthuis sur les travaux de la commission de contrôle présidée par M. Hubert Haenel, serait une mission difficile.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le *best seller* de la maison !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Merci !

M. Marcel Rudloff. Cependant, monsieur le garde des sceaux, je me garderai bien de commettre à votre égard l'injustice de ne pas reconnaître les aspects positifs de votre projet de budget pour 1992, même si les avancées qu'il comporte se dissolvent dans la masse des problèmes restant à résoudre.

Ainsi, le nombre de créations d'emplois est supérieur à la moyenne des dernières années. De plus, on observe un début de planification de la programmation pluriannuelle des équipements judiciaires. En outre, un début de revalorisation de la situation des greffiers et des agents est entamé par une modification de leur régime indemnitaire. Enfin, l'équipement informatique se poursuit, malgré les erreurs constatées au début.

Il y a lieu de donner acte de ces progrès.

Permettez-moi à cet instant, monsieur le garde des sceaux, de faire deux remarques personnelles.

Tout d'abord, j'ai l'honneur de représenter le Sénat à la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, instance que vous avez portée sur les fonds baptismaux. Elle est maintenant opérationnelle, mais son fonctionnement effectif est subordonné à l'ouverture de crédits.

Par ailleurs, j'ai également l'honneur de présider la commission d'harmonisation du droit local. Comme M. Haenel, je vous demande donc, maintenant que les études ont été faites sur financement privé des collectivités locales, que soit assez rapidement débloqué un début de crédit permettant la mise en vigueur à titre expérimental de l'informatisation du livre foncier dans le ressort du tribunal d'instance de Haguenau. La commission d'harmonisation se réunit le 20 décembre. Elle croit au père Noël... (*Sourires.*)

Les avancées de ce projet de budget ne nous permettent cependant pas de nous réjouir totalement, car nous n'avons pas encore la foi de notre collègue M. Pradille (*Sourires*), ce que je regrette,...

M. Claude Pradille. Cela viendra !

M. Marcel Rudloff. ... et nous en restons donc aux conclusions du rapport de M. Jean Arthuis.

Nous ne pouvons nous réjouir de ce projet de budget, car, tout d'abord, les progrès sont quantitativement insuffisants. Je ne voudrais pas ajouter les pleurs des justiciables de Strasbourg à la lancinante litanie - vous la connaissez bien ! - des postes non pourvus dans les tribunaux de nos départements respectifs, y compris au tribunal de grande instance de Strasbourg, messieurs les ministres.

Par ailleurs, les mesures contenues dans ce projet de budget, si elles sont certes positives, ne s'inscrivent toutefois pas encore - du moins pour les lecteurs un peu sceptiques que nous sommes après tant et tant d'années de déception - dans une vision claire de l'évolution. Nous ne pouvons encore en appréhender la réelle signification, eu égard aux besoins et aux prévisions dans la résorption de ces besoins. Autrement dit, peut-on savoir avec certitude, aujourd'hui, dans quels délais les besoins seront définitivement satisfaits et selon quels critères les répartitions des postes nouveaux sont opérées ? Sur le terrain - cela ne vous étonnera sans doute pas, monsieur le garde des sceaux - ces mesures globalement intéressantes sont individuellement encore peu ressenties.

C'est la raison pour laquelle il faut évidemment aller plus loin. Voilà quelques années déjà, hélas ! que certains le disent. Monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, nous ne mésestimons pas les efforts déjà réalisés et les difficultés de votre tâche, pour laquelle vous éprouvez l'un et l'autre, je l'espère, un entrain de catéchumènes. Mais vous comprendrez aussi l'impatience quelque peu désespérée de ceux qui, depuis des années, supplient les gouvernements successifs de rendre enfin la justice et de restituer aux administrations qui dépendent de cette dernière la place qui leur revient. Cela signifie donc qu'il faut changer de vitesse !

Monsieur le garde des sceaux, vous annoncez avec satisfaction une augmentation de votre budget de 4 à 5 p. 100. J'ai pu lire dans un hebdomadaire que l'on feuillette notamment dans les avions, à la suite d'une enquête réalisée auprès d'experts et de consultants sur les réformes souhaitées pour les grandes institutions de ce pays, que la réforme véritable de la justice exigeait un budget en augmentation de 8 milliards de francs. Ce chiffre est peut-être excessif ; il ne serait toutefois pas mauvais, à mon avis, que notre pays puisse établir, en matière de justice, un contrat d'objectifs, qui comprendrait bien évidemment un chiffre idéal vers lequel il faudrait tendre dans les prochaines années.

Mais, monsieur le garde des sceaux - les orateurs précédents l'ont d'ailleurs dit à juste titre - il y a aussi ce qui n'est pas chiffrable et qui est peut-être plus grave : les hommes et les réformes.

S'agissant tout d'abord des hommes, tout a été dit sur la situation matérielle des magistrats. A la suite de M. Balarello, à l'instant, je vous indiquerai que le nouveau protocole a été très mal ressenti par les magistrats, car c'est une disposition symbolique : ce n'est pas bien de les mettre à une place si éloignée et de situer le bâtonnier encore plus loin derrière ! Cet excès d'indignité à l'encontre des magistrats aurait pu, à mon avis, être évité !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce n'est pas dans le budget de cette année !

M. Marcel Rudloff. S'agissant des greffiers et des agents, des progrès sont incontestablement réalisés. Il faut rendre hommage à l'école nationale du greffe.

Cependant, à côté des progrès déjà réalisés et des efforts qui sont faits, nous ne pouvons nous dispenser - vous l'avez d'ailleurs dit vous-même, monsieur le garde des sceaux - de réfléchir aux rôles respectifs nouveaux des magistrats et des greffiers et de leurs employés. Comme vous l'avez indiqué, il n'y a pas possibilité, dans un tribunal, d'avoir, comme jadis, d'un côté, ceux qui ont tout le pouvoir décisionnel et, de l'autre, ceux qui ne font qu'exécuter. Il ne peut y avoir continuité entre les deux fonctions, mais une réflexion sur ce point gagnerait sans doute à être un peu plus publique.

Faut-il rappeler que l'authentification de tous les actes et décisions judiciaires dépend du seul greffier et que c'est finalement ce dernier qui donne au justiciable la seule véritable garantie de la chose jugée ? C'est dire l'importance des rôles respectifs qu'il faut sans doute déterminer, en même temps qu'il faut déterminer la nature exacte du travail accompli par les greffes.

En dépit des difficultés et peut-être à cause d'elles, nous devons rendre un hommage particulier à ceux qui travaillent quotidiennement pour la justice. Les sondages sont injustes à leur égard. La justice a, hélas ! mauvaise réputation, et cela rejailit injustement sur les magistrats, les greffiers, l'administration pénitentiaire, les auxiliaires de justice et tous ceux qui gravitent autour du fonctionnement de la justice. Or, ces derniers soutiennent ensemble l'édifice de notre justice qui, jusqu'à présent, a fonctionné de manière correcte dans des conditions qui ne sont pourtant pas simples.

Il ne faudrait donc pas décourager définitivement les Français devant l'exercice de la justice. Les critiques qu'on lance contre l'ensemble du système ne doivent pas injustement rejailir à l'encontre du personnel. C'est injuste à leur égard et ce serait presque un motif supplémentaire de ne pas voter le projet de budget.

Vous me permettrez maintenant de faire une remarque sur le paradoxe qui peut exister entre le fait que cette période de grande difficulté et de mise en cause prolongée de la justice est en même temps une période effervescente sur le plan législatif et sur celui des réformes.

De grandes réformes ont été lancées et sont en cours, notamment les réformes du code pénal et du code de procédure pénale. Est-ce le bon moment ? Ce n'est certainement pas moi qui dirai le contraire, et M. le ministre sait bien pourquoi : le Sénat a loyalement et positivement contribué aux débats.

Je considère cependant que, jusqu'à présent, aucune réflexion fondamentale n'a encore été menée dans deux domaines particulièrement importants et spécifiques de notre époque : d'une part, la délinquance et la criminalité juvéniles - l'âge moyen des délinquants continue de décroître et la législation sur les mineurs, qui est peut-être l'un des points les plus importants, aurait dû être examinée en priorité - et, d'autre part, la criminalité due à la drogue.

Mais je ferme cette parenthèse pour en revenir aux grandes réformes. Etait-ce le moment de les réaliser ? Je n'en suis pas encore, hélas ! certain, car deux risques majeurs peuvent faire échouer les réformes : d'une part, le manque de moyens d'exécution et, d'autre part, la politisation. Y échappons-nous totalement ? Franchement, je ne peux répondre avec certitude.

S'agissant tout d'abord des moyens d'exécution, deux réformes de l'instruction, au moins, ont été formellement adoptées et n'ont pas été exécutées faute de moyens, ce qui n'a augmenté la crédibilité ni du Parlement ni des réformes.

Par ailleurs, le risque de politisation est sérieux : ni le code pénal ni le code de procédure pénale ne peuvent et ne doivent être l'expression d'une majorité politique forcément

changeante. Or, les alternances politiques depuis 1981 ont eu comme premier résultat les modifications du code de procédure pénale.

Je ne suis pas convaincu que cela ait été une bonne chose. Je rappelle que les grandes lois de procédure pénale du début du siècle ont été faites non par une majorité politique, mais plutôt par un très large consensus ; elles n'ont pas données lieu à des clivages politiques. Il doit en être de même pour les réformes que vous avez entamées, monsieur le garde des sceaux. Le pouvez-vous ? Le voulez-vous ? Sans doute.

Le code pénal, par exemple, est forcément le fruit d'un équilibre trouvé entre des positions respectives. Monsieur le ministre, je sais la part que vous avez prise dans la recherche de cet équilibre ; mais permettez-moi aussi de rappeler que certains propos tenus à l'égard des travaux du Sénat ne favorisent pas toujours la recherche d'une telle entente, qui est indispensable pour le succès final des réformes du code pénal et du code de procédure pénale. J'ai tenu à profiter de cette occasion pour vous en avertir avec sincérité.

A la fin de mon propos, j'en reviens au projet de budget exposé avec conviction par M. le garde des sceaux et analysé avec clarté par M. le rapporteur spécial et par MM. les rapporteurs pour avis. Beaucoup reconnaissent votre sincérité, monsieur le garde des sceaux. Vous ne pouviez, hélas ! faire ni plus ni mieux.

Vous êtes donc habilité à plaider l'état de nécessité ; mais, vous le savez, l'état de nécessité n'est pas une excuse absolue légale, il reste à l'appréciation souveraine des tribunaux.

La majorité des membres du groupe de l'union centriste n'a pas admis, en l'espèce, l'excuse de nécessité, et elle n'est pas favorable à l'adoption du projet de budget qui lui est soumis. Personnellement, je suis cependant de ceux qui croient profondément que tout condamné a une possibilité de rachat. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Strasbourg s'éloigne de Château-Thierry ! (*Sourires.*)

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

M. Philippe de Bourgoing. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la justice est pour nous une préoccupation fondamentale. La question qui, à cette heure, se pose à nous est de savoir si ce projet de budget est susceptible de redonner à la justice française sa place, sa dignité, son efficacité.

Les maux dont souffre notre justice, nous les connaissons depuis longtemps ; combien de rapports ont-ils été demandés, qui n'ont, finalement, été que l'occasion d'éphémères promesses ?

Récemment, le Gouvernement nous a annoncé une réforme de la procédure pénale prévoyant le renforcement des droits de la défense et l'instauration d'une collégialité pour la mise en détention. Ce texte, qui a pourtant déjà fait l'objet de critiques, n'a pas encore été discuté par le Parlement : il ne sera inscrit à notre ordre du jour que l'année prochaine. Nous ne pouvons donc l'analyser dans le cadre de ce projet de loi de finances pour 1992.

La dégradation ininterrompue de notre système judiciaire est grave, parce qu'elle mine le fondement de notre société, parce qu'elle humilie trois valeurs fondamentales que nul ne remet en cause : « liberté, égalité, fraternité ».

Elle est grave, parce que les occasions qui exigent un arbitrage sont toujours plus nombreuses. Les violences, les misères nouvelles, les conflits et toutes les formes de corruption politique et sociale rendent de plus nécessaire une autorité régulatrice forte.

Par ailleurs, dans la conjoncture économique actuelle et dans la vie des affaires, le besoin d'une autorité juridique de haut niveau se développe considérablement.

Aujourd'hui, une très forte majorité des Français réclament une réforme de la justice avant même la réforme d'autres institutions.

Ils croyaient avoir été entendus quand on leur a parlé d'une « volonté exceptionnelle de changer la situation ». Seront-ils convaincus que cette volonté se traduit bien dans ce budget, et que la revalorisation de la justice sera réalisée avec toute l'ampleur souhaitable ?

A mon sens, ils considéreront plutôt ce budget comme un budget d'attente de plus. Pour avoir siégé au sein de la commission du contrôle du Sénat, sous l'autorité de MM. Haenel et Arthuis, je puis vous dire que je le considère bien comme un budget d'attente.

J'ai retiré des travaux de cette commission la conviction que notre justice recèle en elle de grandes possibilités.

M. Hubert Haenel. C'est vrai !

M. Philippe de Bourgoing. Cette impression, je l'ai eue au contact des gens de grande qualité qu'il nous a été donné de rencontrer, ...

M. Hubert Haenel. Absolument !

M. Philippe de Bourgoing. ... au contact de ces gens qui savent tirer le meilleur parti des moyens, souvent limités, qui sont mis à leur disposition.

M. Hubert Haenel. C'est très vrai !

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Ils sont admirables !

M. Philippe de Bourgoing. Beaucoup considèrent que l'on n'a pas assez confiance en eux. Cependant, un déclic me semblait possible - je crois pouvoir dire « nous » semblait possible - ...

M. Hubert Haenel. Tout à fait, monsieur de Bourgoing !

M. Philippe de Bourgoing. ... surtout quand vous nous avez annoncé des créations de postes, monsieur le garde des sceaux.

Seront-elles suffisantes pour amorcer le déclic en comblant les postes vacants ? Souvenez-vous, en effet, de ce greffier en chef de mon département, dont je vous ai parlé en commission, et dans le service duquel six postes sur vingt-quatre ne sont pas pourvus, tandis que, dans le même temps, le travail à temps partiel accroît encore le nombre de dossiers qu'il n'est pas possible de traiter, et ce à la veille de la mise en application de la nouvelle loi sur l'aide juridique, qui va multiplier les affaires.

A mon avis, il serait souhaitable d'évaluer l'incidence de chaque loi nouvelle sur les conditions de travail des magistrats.

M. Hubert Haenel. Très bien !

M. Philippe de Bourgoing. L'illustration la plus marquante en a été, voilà quelque temps, l'application de la loi sur le surendettement des ménages.

Bref, la justice manque d'une organisation suffisamment cohérente pour que les mesures prises en sa faveur soient efficaces. Ainsi, les formalités destinées à renforcer les garanties ralentissent souvent le cours des informations et provoquent des mises en détention provisoire, au lieu d'en réduire significativement le nombre.

L'engorgement des tribunaux, la lenteur des procédures sont cités - ils l'ont été encore abondamment ce soir - comme étant les premiers maux de notre justice. Je ne reviendrai pas, à cet égard, sur les chiffres : mon ami M. Balarello nous l'a rappelé, une décision judiciaire peut quelquefois intervenir bien des années après les faits. Or on sait que l'efficacité du traitement de la petite délinquance tient dans la rapidité d'exécution des procédures. Au demeurant, les services de police ont tendance à ne plus transmettre aux parquets toute une catégorie d'affaires de petite délinquance, se contentant de les inscrire sur la main courante du commissariat. Est-ce suffisant ?

La justice n'est pas seulement débordée, elle est d'un abord difficile. Mal connue, elle est considérée comme coûteuse et beaucoup de Français parmi les plus défavorisés craignent d'avoir recours à elle pour faire valoir leurs droits. C'est particulièrement grave pour la population du quart monde, qui est très vulnérable et qu'un seul événement peut faire basculer dans la marginalité et l'illégalité. Comment résoudre-vous ce problème ?

La commission de contrôle du Sénat a eu aussi à connaître de graves lacunes en ce qui concerne l'état des immeubles, leur manque d'entretien, leur insuffisante superficie.

Mal traités, comment les magistrats peuvent-ils ressentir la considération qu'ils méritent ?

Leur équipement est souvent lui aussi périmé, et le manque de moyens contribue à la lenteur de fonctionnement du système.

Vous avez repris, monsieur le ministre, notre idée de départementalisation des services judiciaires. Ces initiatives ont cependant fait naître des craintes : va-t-on supprimer certains tribunaux ? Il faudrait que ces craintes soient éliminées des esprits, faute de quoi elles pourraient aller jusqu'à remettre en cause une évolution que nous pensons nécessaire.

Pour que les Français reprennent confiance en leur justice, il faudrait aussi, monsieur le garde des sceaux, qu'ils croient en son indépendance. Or cette indépendance a été gravement mise à mal par des événements récents.

La réforme du mode de désignation des membres du conseil supérieur de la magistrature n'est-elle pas à ce besoin d'indépendance ?

Une autre réforme nous paraît importante : celle qui donnerait aux magistrats la direction effective de la police judiciaire, et ce qu'a dit M. Haenel tout à l'heure ne fait que renforcer mon sentiment sur ce point.

Au moment de conclure, je vous dirai - c'est le membre de la commission de contrôle qui s'exprime - que je ne pourrai pas voter votre projet de budget. En effet, il ne va pas assez loin dans la prise en compte des conclusions de notre commission. Je rejoindrai ainsi les collègues de mon groupe, qui vous ont confirmé tout à l'heure, par la voix de M. Balarello, que nous ne voterions pas ce projet de budget. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Henri Nallet, garde des sceaux. 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, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, à cette heure déjà tardive, je suis partagé entre le désir de ne pas trop retarder la conclusion de ce débat et la volonté de m'efforcer de répondre le plus précisément possible à tous ceux qui ont bien voulu m'interroger.

Je m'efforcerai d'obéir à ces deux contraintes, en cherchant à répondre le plus directement possible aux différentes questions qui m'ont été posées par les uns et les autres, en évitant les développements généraux que j'ai présentés tout à l'heure au début de cette séance, mais en essayant, néanmoins, d'être le plus complet possible.

Je tiens, tout d'abord, à remercier tous ceux qui sont intervenus, tant pour me faire part de leurs critiques que pour dire le bien qu'ils pensaient de ce projet de budget. Ainsi, je remercie tous ceux qui ont bien voulu reconnaître les aspects positifs de ce budget, mais je n'oublie pas les autres, car je connais bien les règles du jeu : ce budget va dans le bon sens, mais pas suffisamment pour recueillir leur soutien. C'est ainsi ! Peut-être un jour les choses changeront-elles, mais, pour l'instant, nous en sommes là. J'accepte donc cette situation.

Je remercie tous ceux qui ont bien voulu voir dans ce budget une volonté, même si cette volonté, comme c'est normal, ne peut pas s'exprimer dans sa totalité.

L'un d'entre vous - il s'agit de M. Rudloff - a même fait état de la notion de nécessité. Faut-il y voir une excuse ? C'est en tout cas ainsi que j'ai voulu l'entendre : nos actions ne seraient pas si mauvaises, mais, comme notre budget connaît des restrictions, vous n'en voulez pas.

Pour ma part, je n'accepte pas cette analyse, car je préfère plaider - même si je perds le bénéfice de l'excuse - la réalité.

Oui, la contrainte budgétaire est une réalité, dont on ne peut pas s'extraire aussi facilement que cela.

Au demeurant, après m'avoir dit que ce budget était insuffisant pour obtenir leur soutien, certains d'entre vous ne m'ont pas donné le sentiment qu'ils étaient décidés à voter les recettes de l'Etat. Ainsi, ils ne me donnent pas les moyens d'améliorer le projet de budget que je leur présente.

Voilà qui me conforte donc dans ma plaidoirie : compte tenu des contraintes budgétaires que nous nous sommes imposées - après de longues discussions, mais une grande partie de la classe politique en reconnaît, aujourd'hui, la nécessité - le projet de budget de la justice que je vous présente est sans doute à l'image de ce que nous étions capables de faire dans le cadre du projet de loi de finances pour 1992.

Je vous dirai aussi ma conviction - oh ! non pas pour convaincre certains d'entre vous, mais pour ramener le débat budgétaire à sa juste dimension - que ce n'est pas par un

budget, et même sans doute par plusieurs budgets successifs, que la justice retrouvera, comme le disait à l'instant M. de Bourgoing, sa place, sa dignité, son efficacité.

Malheureusement, ce n'est pas simplement une question de moyens matériels ou budgétaires, c'est aussi une question de travail législatif et réglementaire. Et là, il y en a pour tout le monde !

Moins de textes ? Cela prolifère, cela double ou triple ! Qui connaît aujourd'hui la loi et qui peut prétendre aujourd'hui, ici, qu'il connaît la loi ?

Encombrement des tribunaux ? Commençons par balayer devant notre porte : Gouvernement d'abord, Parlement ensuite. L'encombrement des tribunaux commence par la masse de papiers que nous leur envoyons.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. C'est le Gouvernement qui fait la loi !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. C'est le Parlement qui la vote !

On peut s'aider mutuellement, monsieur le rapporteur spécial. Et puis, les uns et les autres, nous sommes successivement au Parlement et au Gouvernement.

Stabilité et sécurité juridiques : peut-on garantir, aujourd'hui, au citoyen qu'il sera jugé partout de la même façon ? Quel parcours !

Bien sûr - nous avons déjà abordé cette question à plusieurs reprises devant votre commission des lois - nous devons faire preuve de la plus grande clarté dans les orientations de l'action publique et expliquer nettement ce que le Gouvernement propose au législateur et ce que le législateur entend décider.

Votre rapporteur a fait allusion à un débat récent qui a eu lieu à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement ne s'est pas opposé à une disposition visant à amnistier des douaniers ; M. Sapin était au banc du Gouvernement, il peut vous le confirmer. Il est donc nécessaire d'exprimer clairement ce que veulent le Gouvernement et le législateur.

Simplification des contentieux : nous avons commencé, mais il faut continuer. La nouvelle législation sur les chèques sans provision soulagera de façon considérable les tribunaux.

Mais que de travail encore pour que les juges retrouvent leur véritable responsabilité, et partant, monsieur Rudloff, peut-être leur dignité, leur place, leur efficacité : résoudre les conflits, plutôt que de passer des journées entières à s'occuper de chèques sans provision de quelques centaines de francs !

Il faut rendre sa place et sa dignité à l'institution judiciaire en accroissant les garanties des libertés des citoyens. Sur ce point, nous devons travailler ensemble, puisque nous allons vous soumettre, M. Sapin et moi-même, une réforme de la procédure pénale. Il faudrait d'ailleurs que le débat sur la procédure pénale soit soustrait, comme M. Rudloff nous l'a suggéré tout à l'heure, aux aléas politiques. Ainsi, la loi serait-elle plus efficace et répondrait-elle à l'attente de nos concitoyens : plus de garanties et la fin de la solitude du juge d'instruction.

Enfin, la justice retrouvera sa place et son efficacité si elle se dote aussi d'instruments de gestion plus modernes, que vous avez longuement décrits dans votre rapport.

Tout cela, qui n'est pas, bien sûr, la totalité des remèdes que nous devons mettre en œuvre ensemble, suppose, certes, des moyens matériels et budgétaires, mais va bien au-delà d'une simple augmentation des crédits.

Elargissons un peu le propos, même si cela nous conduit à réfléchir au-delà même de la crise de l'institution judiciaire. Je suis persuadé que la crise que connaît notre institution judiciaire ne résulte pas seulement d'un manque d'argent public ou de postes.

S'il faut plus d'argent public, s'il faut plus de postes, en particulier de fonctionnaires, cela peut-il se faire sans autre forme d'échange entre la société dans son ensemble et l'institution qui en bénéficie ? Soyons plus précis : cela peut-il se faire sans résultat socialement mesurable ?

Par quel mystère les grands services de l'Etat, même les plus régaliens, échapperaient-ils à cette nécessité qui s'impose à toutes les institutions, à toutes les organisations de notre société de rendre des comptes sur leur propre efficacité ?

Voilà un point central de la crise que connaît notre société et son Etat, aujourd'hui.

M. Rudloff disait tout à l'heure : « A quand un contrat d'objectifs ? » J'y réfléchis et j'essaie de le déterminer. Mais il faut m'aider, monsieur le sénateur, car vous vous êtes arrêté en chemin : ce n'est pas au juriste que vous êtes que j'apprendrai qu'il faut être deux pour contracter.

Quelle contrepartie et qui définit cette contrepartie ? Ah ! il n'y aurait pas de contrepartie... Ce serait à vous d'en décider. Au nom de quoi ?

Quelle contrepartie donner à un contrat entre la société, l'Etat et l'institution judiciaire ?

Qui assurera le contrôle de l'application du contrat ? Le Parlement ? Pourquoi pas. Ce serait peut-être une voie à explorer.

En tout cas, même si cela n'est pas toujours facile, nous devons d'être rigoureux dans nos propos : oui, il faut mettre des moyens supplémentaires à la disposition de la justice, mais cela suppose que nous débattions dans la société et avec l'ensemble de l'institution judiciaire sur l'utilisation de ces moyens qui doit être contrôlée par le peuple, puisque c'est lui, en définitive, qui les met à la disposition de l'institution.

Voilà pourquoi il me paraît si important, dans les travaux que nous avons déjà commencés - je fais allusion au débat que nous avons eu au mois d'octobre - de chercher à dégager progressivement, mais sans précipitation, des zones de rapprochement entre nous, non par volonté systématique de rechercher le consensus, mais pour essayer de situer les points sur lesquels une action à long terme sera nécessaire.

Après ces quelques remarques générales et avant d'aborder les différents services de la Chancellerie, je répondrai aux questions qui m'ont été posées par MM. Balarello, de Bourgoing et Lederman sur l'aide juridique.

Je les rassure : le règlement des avocats, dans le nouveau système, sera beaucoup plus rapide, puisque ce sont les Carpa elles-mêmes qui l'assureront.

Pour le versement aux Carpa, je rassure encore M. Lederman, qui se faisait quelque souci. Le premier versement sera substantiel : de l'ordre de 50 p. 100 de la dotation annuelle, il devrait permettre aux Carpa de faire face normalement à leurs obligations.

MM. Balarello, de Bourgoing et Lederman m'ont interrogé sur l'articulation de la réforme constitutionnelle avec le projet de loi organique que le Gouvernement avait déposé devant le Parlement. Je répondrai par la même également à M. Haenel sur la réforme du statut.

Le projet de loi organique relatif au conseil supérieur de la magistrature était lié aux dispositions constitutionnelles sur ce même conseil. Il aurait été curieux de soumettre au Parlement un texte dont la promulgation aurait pu intervenir au moment même d'une révision constitutionnelle, laquelle aurait rendu caduques bon nombre des dispositions, qu'il aurait adoptées.

En revanche, la situation est tout à fait différente pour le projet de loi organique sur le statut de la magistrature, puisque la plupart de ses aspects sont tout à fait autonomes par rapport à la Constitution et par rapport aussi à l'organisation du conseil supérieur de la magistrature. Qu'il s'agisse du contenu des dossiers, de l'évaluation des magistrats, de la procédure de transparence, ou bien encore de la création d'un troisième concours d'accès à l'E.N.M., de la dissociation du grade et de l'emploi au second grade, qui est un des dispositifs les plus importants de la loi, ou encore du renforcement de la représentativité de la commission d'avancement, tout cela, peut être fait indépendamment d'une éventuelle réforme constitutionnelle.

C'est la raison pour laquelle j'ai demandé au Gouvernement de maintenir l'inscription à l'ordre du jour du Parlement de ce projet de loi, déjà adopté par l'Assemblée nationale, après un débat d'ailleurs de qualité. Je souhaite que ce texte vienne le plus rapidement possible devant la Haute Assemblée et que nous en débattions sans plus attendre.

Je répondrai maintenant à MM. Balarello et Lederman qui m'ont interrogés sur les emplois dans les services judiciaires. Je répondrai ensuite à M. Arthuis sur la relation entre la réforme juridique et les emplois.

Les créations de postes de magistrat sont-elles insuffisantes ? Je rappelle que, de 1981 à 1992, nous avons créé 500 postes de magistrat ; en 1992, c'est vrai, nous n'en créerons que dix pour les juridictions.

Une fois de plus, je plaiderai devant vous la nécessité de combler d'abord les vacances. En effet, à quoi sert-il de créer des postes budgétaires s'il n'y a personne pour les occuper ?

Voilà pourquoi j'ai décidé, de manière très volontariste, de pourvoir d'abord les postes vacants, c'est-à-dire de faire cesser ces récriminations, au reste bien légitimes, que vous avez entendues lorsque vous vous êtes déplacés dans les juridictions. On vous aura dit maintes fois que, dans telle ou telle juridiction, il y avait tant de postes vacants.

Quand ces vacances seront-elles comblées ? Nous sommes sur la bonne voie et nous arriverons à pratiquement les faire disparaître. En 1993, il ne devrait plus rester que 53 vacances, chiffre qui, d'après les spécialistes, est incompressible compte tenu des départs à la retraite, des congés de maladie et de maternité, qui sont normaux et légitimes.

Je pense aussi que la création, à l'heure actuelle, d'un grand nombre de postes de magistrat serait une erreur : nous dévaloriserions ainsi nous-mêmes le recrutement et, partant, le corps. Il me semble donc beaucoup plus raisonnable de combler d'abord les vacances et ensuite de songer aux créations de postes. Mais il y a là un problème de fond : faut-il multiplier le nombre des magistrats ? Ce n'est pas sûr. Je souhaite que nous ayons l'occasion d'en débattre.

M. Arthuis m'interroge sur l'aide juridique et, plus spécialement, sur les emplois qui sont liés à cette aide.

Nous avons créé 70 emplois de greffier pour les bureaux d'aide juridictionnelle et il nous semble que ce chiffre correspond à peu près à la progression des demandes à laquelle on peut vraisemblablement s'attendre.

La réforme s'accompagnera aussi - vous avez bien voulu l'indiquer - d'un important effort d'informatisation et nous profiterons de la nouvelle loi pour doter, dans les meilleurs délais - je crois pouvoir m'engager pour le mois d'avril - l'ensemble des bureaux d'aide juridictionnelle d'un équipement micro-informatique et d'un logiciel qui sera, m'a-t-on assuré, performant.

Quant à l'incidence de la réforme sur les contentieux, je répète ce que j'ai dit l'an dernier, à savoir que nous suivrons de très près l'évolution de la réforme en mettant en place un véritable système d'observations statistiques et je m'engage à vous faire part des premiers résultats de cet « observatoire » dès qu'ils seront à ma disposition.

Après les services judiciaires, et avant d'aborder les problèmes liés à l'administration pénitentiaire, j'évoquerai les relations entre l'institution judiciaire, le ministère de la justice et la police judiciaire, puisque plusieurs d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, ont évoqué ce sujet, notamment M. Haenel.

Vous vous inquiétez beaucoup, monsieur Haenel - c'est bien légitime - du projet sur la sécurité intérieure. Je constate d'ailleurs que cette inquiétude est très présente en vous, puisque, hier soir déjà, vous avez longement interrogé mon collègue M. Pierre Joxe qui, j'en suis persuadé, vous a répondu avec une grande précision.

Je ne reprendrai pas les textes que M. Joxe a cités concernant la gendarmerie, mais je voudrais rappeler que, selon notre conception - qui est celle de la République - le ministre de l'intérieur et les préfets ont des responsabilités très importantes en matière de sécurité intérieure, de protection de l'ordre public et qu'il n'est pas question de les leur enlever.

M. Hubert Haenel. Tout à fait, c'est leur rôle !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Par ailleurs, vous avez été bien sévère à l'égard d'une phrase qui figure dans la communication de mon collègue M. Marchand. Or le projet sur la sécurité intérieure ne portera pas sur l'ordre public judiciaire, lequel relève, effectivement, de la responsabilité des procureurs, comme vous l'avez très bien dit.

La ligne de partage est donc claire - j'y ai veillé - et si le ministre de l'intérieur a tenu à le préciser dans sa communication au conseil des ministres, ce n'est pas simplement, je vous l'assure, monsieur le sénateur, pour « dire une phrase ». Il l'a fait parce que cela était le résultat d'une confrontation et d'une décision gouvernementales. La ligne de partage est donc parfaitement définie.

Cela dit, je ne prétends pas - sauf à faire référence aux différents textes dont vous avez parlé hier soir - que la situation de la police judiciaire soit pleinement satisfaisante. Il

nous faut progresser pour dissiper les malentendus ou les confusions qui peuvent effectivement se produire sur le terrain - nous avons tous l'occasion de le constater.

Il faut, en effet, que les procureurs - non en avons déjà parlé - aient les moyens réels, concrets, et pas simplement dans les textes, d'exercer sur les forces de police judiciaire leur pleine autorité.

Nous devons, tout d'abord, bien cerner ce que nous devons faire. Un effort budgétaire extraordinaire ou une loi ne sont pas forcément nécessaires. Quelques textes réglementaires simples et d'une pratique judiciaire qui soit clairement affirmée et appliquée de manière plus que volontaire, voire volontariste, suffisent.

Le ministère de la justice a donc entrepris de sensibiliser les procureurs de la République et les procureurs généraux, en les exhortant à exercer fermement le contrôle de la police judiciaire, ce que certains d'entre nous ont eu l'occasion de constater récemment. Nous avons connu, au cours des semaines qui viennent de s'écouler, des moments difficiles et j'ai tenu à réunir les procureurs généraux à Paris.

Nous avons pu constater, notamment lors des manifestations d'agriculteurs, que les procureurs ont clairement exercé leurs responsabilités sur la police judiciaire ; la démonstration en a été faite dans plusieurs départements et je me félicite que vous-même, monsieur Haenel, approuviez l'orientation qui a été mise en œuvre.

Mais nous irons encore plus loin. A cet égard, nous avons d'ores et déjà entrepris de mener une réflexion sur la formation des officiers de police judiciaire et la participation des magistrats à cette formation. C'est fondamental.

M. Hubert Haenel. Très bien !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. En effet, comment voulez-vous qu'un officier de police judiciaire puisse travailler correctement avec un procureur si, au cours de sa formation, aucun procureur ne lui a expliqué en quoi consisterait son travail ?

S'agissant de la notation, celle-ci doit être non pas une notation pour la forme mais une notation réelle, suivie d'effets dans la carrière de l'officier de police judiciaire. Enfin, lorsque cela est nécessaire, une sanction judiciaire sera prononcée en cas de défaillances éventuelles.

Tel est mon programme. Nous le réaliserons pas à pas, mais avec beaucoup de volonté. Lorsque ce travail sera prêt, c'est-à-dire lorsqu'il sera accepté par l'ensemble des parties prenantes, car il ne s'agit pas d'opposer les unes aux autres - quand le ministre de la défense a rappelé, hier, quelle était la responsabilité de la gendarmerie et son rôle quant au respect de l'ordre public et en matière de police judiciaire, c'était cela qu'il voulait dire - alors, il faudra envisager qu'il puisse déboucher sur une communication relative à l'ordre public judiciaire, ce qui constituerait, en effet, le complément nécessaire de la communication récente sur la sécurité intérieure.

Ces réserves étant faites, il me semble que nous pourrions avancer dans la même direction, monsieur Haenel. J'espère ainsi avoir également répondu aux questions que m'ont posées MM. de Bourgoing et Balarello sur la police judiciaire.

J'en viens à l'administration pénitentiaire. S'agissant des emplois de surveillant et de la situation des maisons d'arrêt, monsieur Arthuis, je tiens à préciser que, dans le parc classique, c'est-à-dire dans les vieilles prisons, à aucun moment des emplois n'ont été prélevés afin d'assurer l'ouverture des établissements prévus dans le « programme 13 000 ». Certes, cette solution a été temporairement envisagée, mais c'était par l'un de mes prédécesseurs, M. Chalandon.

Au contraire, le budget que je vous présente aujourd'hui prévoit la création de 120 emplois pour assurer une première phase de remise à niveau des organigrammes du parc classique et, à ces emplois, s'ajouteront des autorisations de recrutement.

Pour être tout à fait précis, je confirme que le travail entrepris sur les organigrammes du secteur classique s'est effectué tout au long de l'année 1991, qu'il est en voie d'achèvement et que nous en verrons les résultats au début de 1992.

Pour la première fois, nous allons donc pouvoir aborder le problème des effectifs de l'ensemble des personnels pénitentiaires d'une façon complète, objective. J'ai l'intention de proposer au Gouvernement que nous y apportions des

réponses dans une perspective pluriannuelle, afin, d'une part, de donner satisfaction aux personnels et, d'autre part, d'accorder aux fonctionnaires de l'administration pénitentiaire des moyens plus stables pour le moyen terme.

Monsieur Arthuis, vous avez aussi posé une question sur les impayés en matière de dépenses de santé des détenus. C'est vrai, nous avons entrepris un rattrapage. Nous avons prévu une somme relativement importante dans le projet de loi de finances pour 1992 et, dans le collectif de 1991 dont vous allez débattre bientôt, nous avons inscrit un complément de crédits pour l'entretien des détenus dont une partie servira à couvrir les dépenses de santé, donc à rattraper le retard que nous avons pris dans ce domaine.

Je répondrai maintenant à M. Rufin. Je dois vous informer, monsieur le sénateur, que la demande du personnel pénitentiaire de Polynésie française d'être intégré dans la fonction publique d'Etat, c'est-à-dire dans le corps des fonctionnaires de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française, est - je crois pouvoir le dire - bien connue de la Chancellerie. En vertu de la convention qui a été passée entre le territoire et l'Etat en 1985, huit agents du corps des fonctionnaires de l'Etat pour l'administration de la Polynésie sont mis à la disposition du service pénitentiaire.

En ce qui concerne l'extension de cette formule aux 123 autres agents, je resterai prudent. En effet, la loi de 1966 ne prévoit une obligation d'intégration que pour les fonctionnaires territoriaux en fonction à la date de promulgation de ladite loi. Elle ne s'applique donc pas aux agents contractuels recrutés à la seule initiative du territoire depuis cette date. Mais cette réponse, je le crains, ne vous satisfera sans doute pas complètement.

Plusieurs intervenants m'ont aussi interrogé sur la protection judiciaire de la jeunesse. J'indiquerai brièvement à M. Rufin quelles sont aujourd'hui les grandes orientations de la protection judiciaire de la jeunesse et cela me permettra, en fait, de répondre à plusieurs questions posées.

En premier lieu, nous nous efforçons de remettre les effectifs à niveau, après le traumatisme que les personnels ont vécu de par la politique qui avait été menée pendant deux années, en 1987 et en 1988, lorsque s'était produite une véritable dépression dans les recrutements. En effet, non seulement on avait cessé de recruter, mais on avait supprimé 284 emplois. Nous avons donc repris les recrutements et nous nous efforçons de consolider cette reprise en élaborant un nouveau statut pour les éducateurs ainsi qu'en augmentant l'indemnité des agents chargés de la protection judiciaire de la jeunesse. Ayant eu l'occasion de répondre longuement à ces questions lors de mon audition devant la commission des lois, je n'y reviens pas.

En revanche, j'insisterai sur les axes que j'ai tracés et qui sont relatifs à la prise en charge des jeunes. Cela me permettra de répondre à certaines des questions qui ont été posées.

Le premier axe est une mobilisation plus efficace des parquets.

Il faut qu'ils veillent à ce que les infractions relevées à l'encontre des mineurs soient portées le plus rapidement possible à leur connaissance. Il faut qu'ils veillent aussi à ce que les jugements concernant les mineurs soient rendus dans les plus brefs délais et que les peines prononcées soient effectivement exécutées.

Le deuxième axe est la recherche avec les parties prenantes - je pense en particulier aux milieux éducatif et associatif - des réponses adaptées au cas des mineurs qui sont très difficiles. Il nous faut trouver des formules originales, aider ces mineurs à contrôler leur violence et à se reconstituer progressivement une structure individuelle, intellectuelle et morale.

Nous avons déjà obtenu un certain nombre de résultats encourageants ; j'ai donc l'intention de poursuivre dans ce sens.

Faut-il pour autant dissoudre la protection judiciaire de la jeunesse dans l'action sociale en faveur de la jeunesse prise en charge par les conseils généraux ? Nous nous en sommes déjà expliqués ; il vaut mieux, je crois, chercher une complémentarité plutôt que de faire disparaître cette mission de l'Etat.

J'en viens maintenant aux questions diverses qui m'ont été posées par les uns et les autres. Questions diverses ne veut pas dire qu'elles ne sont pas importantes, comme vous allez en juger.

Je commencerai par M. Haenel, qui m'a demandé si, dans le cadre de la départementalisation, le président du tribunal départemental sera le président du tribunal de grande instance de Mulhouse ou celui de Colmar.

Lorsque vous m'en aviez parlé avec vos collègues élus locaux du département, je vous avais répondu que si vous parveniez à vous mettre d'accord sur une solution, je l'adopterais les yeux fermés. Cela s'est révélé beaucoup plus difficile qu'il n'y paraissait puisque vous êtes restés, les uns et les autres, sur vos positions avec une fermeté bien « alsacienne », si vous me permettez cette expression.

Le comité d'experts que j'ai consulté a défini une règle claire. Je l'appliquerai désormais partout tout le temps. Cela me permettra d'éviter les discussions et les pressions qui sont, certes, légitimes, mais difficiles à maîtriser.

Compte tenu de la difficulté que nous rencontrons dans ce cas précis, il ne serait pas sage, je crois, de laisser le Haut-Rhin dans le groupe des départements qui, en 1992, serviront de « départements pilotes » pour la départementalisation. J'ai donc décidé que l'on ne ferait pas d'expérimentation pilote dans le Haut-Rhin. Je le regrette pour les Hauts-Rhinois, mais, ce qui me console, c'est que, depuis cette décision, j'ai reçu la candidature de deux autres départements ! Je vous confirme toutefois, pour ne pas créer une tension insupportable entre Colmar et Mulhouse, que cette expérimentation est reportée à 1993.

M. Hubert Haenel. Très bien !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. J'en viens à l'informatisation du livre foncier.

La première phase, qui consistait à élaborer un cahier des charges, a été prise en charge par le ministère de la justice et par le conseil interrégional des notaires d'Alsace et de Moselle. Elle est achevée depuis quelque temps déjà. A la Chancellerie, nous possédons maintenant les cahiers des charges tels qu'ils ont été réalisés.

Il faut donc aborder la deuxième phase, celle de l'élaboration et de l'expérimentation des logiciels. Cette phase comprend non pas une implantation de nouveaux logiciels dans les différentes juridictions d'Alsace-Moselle, mais une simple expérimentation au tribunal d'instance d'Haguenau, comme vous l'avez rappelé. Pour ce faire, une contribution sera apportée, dès cette année, par le ministère de la justice, aux côtés, bien sûr, d'autres partenaires.

M. Hubert Haenel. Très bien !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Pour la troisième phase, il reste quelques décisions préliminaires à prendre.

M. Hubert Haenel. Une taxe !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je ne suis pas opposé à la possibilité d'une taxe, mais encore faut-il que nous nous mettions d'accord sur le mode de financement, car cela coûtera quand même de 30 millions à 40 millions de francs. Il faut également que nous ayons choisi, pendant la deuxième phase, la structure du projet. Sur ce point aussi, nous avons du travail à faire.

Je vous confirme non seulement l'intérêt de la Chancellerie, mais encore sa participation en moyens. Vous avez parlé d'effectifs, il faudra que nous y réfléchissions pour la réalisation, dès 1992, de la deuxième phase et pour la préparation de la troisième. Je crois, monsieur le sénateur, avoir répondu à vos préoccupations et à celles des autres élus locaux.

Je voudrais apporter maintenant à M. Habert plusieurs éléments de réponse.

S'agissant de la rue Ferrus, la situation s'est améliorée au cours des derniers mois, comme je m'y étais engagé l'an dernier. En effet, le stock des affaires en cours est passé de plus de 7 700 à 4 000 au mois de septembre 1991. Cette amélioration indiscutable est la conséquence des efforts que nous avons faits pour doter ce service en moyens humains et matériels supplémentaires.

Il n'y a plus aucun poste vacant rue Ferrus. Le greffe se compose de dix fonctionnaires, dont un greffier divisionnaire en surnombre, et le poste de greffier vacant sera publié en vue de la prochaine commission administrative paritaire, laquelle se tiendra dans quelques jours. Quant au poste d'agent administratif vacant, il a été proposé et accepté par

un candidat reçu au concours régional. Trois postes de fonctionnaire ont donc été localisés dans ce service en 1990 et deux agents temporaires y sont affectés.

De plus, la rue Ferrus a été dotée de moyens informatiques nouveaux qui vont permettre un travail plus efficace et plus rapide. Le lancement de ce nouveau matériel sera définitif lorsque nous aurons résolu un certain nombre de difficultés en matière de saisie des dossiers. Ce service fonctionnera alors normalement.

S'agissant de l'article 144 du code de la nationalité, j'ai le sentiment que vous avez fait à la fois les questions et les réponses ! En effet, vous avez dit que cet article rendait la situation d'un certain nombre de Français à l'étranger difficile, mais qu'il ne pouvait être revu qu'à l'occasion d'un débat général sur le code de la nationalité, lequel n'est pas à l'ordre du jour !

Enfin, selon vous, la justice française est très critiquée à l'étranger. Peut-être... Mais je me demande - je tiens à le préciser à l'attention de ceux qui nous liront - si nous rencontrons les mêmes personnes !

La semaine dernière, j'ai assisté, à Versailles, au sommet Criminalité et justice pénale organisé par l'O.N.U. Etaient présents un peu plus de quatre-vingts ministres de la justice de différents pays. Un grand nombre d'entre eux ont souhaité nous rencontrer, M. le ministre délégué et moi-même, pour nous parler de la justice française. L'image qu'ils en ont est celle d'une justice qui fonctionne bien et qui est indépendante, d'un système d'instruction qui est tout à fait remarquable. Ils sont très intéressés par notre tradition juridique et aimeraient même que nous leur envoyions des magistrats pour les aider à rédiger, qui un code pénal, qui un code de commerce, qui un code civil, ainsi que des professeurs de l'Ecole nationale de la magistrature pour créer, dans leur pays, une école similaire...

M. Sapin et moi-même avons ainsi passé pratiquement deux jours à recevoir nombre de ministres nous demandant de faire toute une série de choses dont nous n'avons pas les moyens ! Par conséquent, il y a aussi, de par le monde, un certain nombre de personnes qui pensent que la justice française ne fonctionne pas si mal ! Je voulais donc compléter votre témoignage, mais je suis sûr, monsieur Habert, qu'au fond de votre cœur vous pensez comme moi.

M. Jacques Habert. Monsieur le garde des sceaux, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je vous en prie, monsieur le sénateur.

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

M. Jacques Habert. Monsieur le garde des sceaux, je vous remercie de vos réponses.

Je voudrais préciser qu'à aucun moment, dans mon intervention, je n'ai songé à critiquer les magistrats, pas plus que les professeurs ou les personnalités qui, tous, ont été hautement loués au sommet de Versailles.

Je pensais aux articles de journaux parus à l'étranger sur les malheureuses affaires dont on parle tant en France aussi ! Je me plaçais de ce seul point de vue et, encore une fois, je n'entendais nullement critiquer les magistrats ou le haut personnel de la magistrature !

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je suis donc rassuré.

Monsieur Pradille, je ne reviendrai pas sur la départementalisation que j'ai évoquée dans mon exposé liminaire.

En revanche, je n'omettrai pas de vous remercier pour les propos positifs que vous avez tenus sur le projet de budget.

J'en viens à votre question sur la maison d'arrêt de Cayenne. Vous savez que nous avons du retard. En 1991, nous avons retenu un terrain de dix-huit hectares. Les premiers terrassements du centre de détention léger interviendront dès la fin de cette année. Je vous confirme donc que le projet de budget pour 1992 consacre à ce sujet 12 millions de francs, d'abord pour réaliser le centre de détention léger, ensuite pour effectuer les terrassements du centre pénitentiaire de trois cents places, enfin, pour élaborer le programme de construction. On peut donc dire, désormais, que le programme de la maison d'arrêt de Cayenne est lancé ; elle verra le jour !

Monsieur Balarello, s'agissant du site de Nice, le terrain a été acquis, l'ouverture des plis des offres des entreprises est prévue ce mois-ci et les entreprises devraient être choisies à la fin du mois de décembre ; le chantier devrait donc démarrer au début de l'année 1992.

Pour ce qui est de Grasse - point qui vous préoccupe également - le regroupement de toutes les juridictions est prévu sur le terrain de l'ancienne parfumerie. La procédure d'acquisition de ce terrain communal est déjà en cours et les travaux devraient commencer en 1994.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques indications que je souhaitais vous donner. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - M. Virapoullé applaudit également.*)

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Je demande la parole.

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

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Je suis un peu confus de faire cette observation, car j'apprécie beaucoup les réponses que vient de nous faire M. le garde des sceaux. Elles témoignent, en effet, d'un souci de précision et d'objectivité qui, forcément, doit toucher le Sénat.

Je m'étais toutefois permis de faire une observation relative à l'article 18 de la première partie de la loi de finances. Est-ce un moment d'inattention ? En tout cas, je n'ai pas cru entendre la réponse de M. le garde des sceaux. Est-ce à dire qu'il s'accommode de la position prise par le Sénat lors de l'examen de la première partie de la loi de finances ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je demande la parole.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Monsieur le rapporteur spécial, que vous êtes faussement généreux !

Est-ce un oubli ? Est-il volontaire ou involontaire ? Je ne sais. Laissons à d'autres, spécialistes de domaines qui ne sont pas du tout les nôtres, le soin de le dire.

Pour le reste, je tiens à vous répondre, ainsi que je l'avais d'ailleurs prévu.

La mesure qui figure dans ce projet de loi de finances consiste à diminuer le montant du droit fixe perçu actuellement sur certains actes d'huissiers de justice mais aussi, effectivement, à étendre ce droit à l'ensemble des actes de ces officiers ministériels.

La portée de cette disposition, qui répond à des impératifs budgétaires que vous devez sans doute comprendre...

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Pas vraiment.

M. Henri Nallet, garde des sceaux. ... ne doit cependant pas être exagérée, au regard notamment du principe de gratuité de la justice.

D'abord, le droit en question est faible en valeur absolue - 50 francs - en particulier si on le compare au coût d'une procédure comportant des honoraires d'avocats.

En outre, je crois que le Gouvernement a veillé tout particulièrement à ce que les bénéficiaires de l'aide juridique en soient exonérés, ce qui limite déjà le champ d'application de cette mesure. Je pense donc que cette disposition ne remettra pas en cause les progrès qui ont été récemment réalisés en matière d'accès à la justice des plus démunis.

Voilà, monsieur le sénateur, ce que je souhaitais et ce que je pouvais vous dire. Au demeurant, vous allez avoir à nouveau l'occasion de discuter cette disposition.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Vous acceptez donc que la gratuité soit ainsi remise en cause ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est moins cher que la T.V.A. !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. J'ai essayé de limiter la portée de cette mesure.

Peut-être, en effet, le Gouvernement a-t-il pris cette décision sans tenir absolument compte des réflexions dont le ministère de la justice aurait pu faire part. Mais c'est la solidarité gouvernementale.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Vous n'avez pas été consulté ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Nous avons fait valoir nos arguments. La décision a été celle que vous connaissez. Je vous en ai exposé les raisons.

Par ailleurs, les recettes qui seront tirées de cette augmentation devraient être bien utilisées, je pense que la commission des finances le sait.

Je vous remercie à nouveau, mesdames, messieurs les sénateurs, de la qualité de vos interventions et de vos questions. Je me suis efforcé d'y répondre, en espérant que, même si les crédits qui vous sont soumis ne sont pas encore aussi importants que les uns et les autres le souhaiteriez, vous accepterez de les voter. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées de l'union centriste.*)

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly. Monsieur le garde des sceaux, je voudrais revenir sur le point qui vient d'être évoqué par M. Arthuis. Je ne pense d'ailleurs pas vous surprendre beaucoup puisque aussi bien, lors de l'examen de l'article 8 de la première partie de la loi de finances, j'avais déposé et fait voter par le Sénat un amendement de suppression de l'article, amendement auquel mon groupe et M. Jean Arthuis avaient bien voulu s'associer.

Voilà d'ailleurs pourquoi, cet après-midi, alors que j'avais l'honneur et le privilège de présider les travaux du Sénat, je m'étais réjoui d'entendre M. le rapporteur spécial de la commission des finances reprendre à son compte et défendre avec son talent habituel l'argumentation dont j'avais excipé vendredi dernier, lors de l'examen de l'article 18, ce dont je lui suis reconnaissant.

Je voudrais néanmoins revenir sur le sujet. En effet, je conçois l'argument de la solidarité gouvernementale, mais n'est-elle pas, ne peut-elle pas être remise en cause quand il y a fait nouveau ? Or, en l'occurrence, il y en a deux.

Il y a d'abord les révélations qui furent faites au Sénat par le ministre délégué au budget et à la suite desquelles le Sénat a supprimé - c'est le second fait - l'article 18.

Vous avez dit - et c'est vrai - que l'article 18 de la loi de finances vise à ramener de 70 à 50 francs la taxe d'enregistrement sur les actes d'huissier. Vous auriez dû ajouter que, s'il y avait des actes d'huissier qui étaient, certes, passibles de la taxe de 70 francs, la grande majorité de ces actes ne l'étaient pas, notamment tous ceux qui concernent l'accès à la justice, l'introduction des actions judiciaires et l'exécution des décisions de justice. Tous ceux-là n'étaient pas taxés du tout. Et c'est bien là tout le problème !

Quant au montant de la taxe, le voilà porté par l'Assemblée nationale de 40 francs à 50 francs !

Première remarque : c'est au niveau de 40 francs que la solidarité gouvernementale a été engagée. Qu'en reste-t-il dès lors que, contrairement au projet initial du Gouvernement, la taxe passe, non plus de 70 francs à 40 francs, mais de 70 francs à 50 francs ?

Et puis surtout - M. le rapporteur spécial a eu raison de le rappeler - on porte atteinte à un principe fondamental de la loi de 1977, à sa pierre angulaire, à savoir la gratuité de l'accès à la justice, d'une part, et la gratuité de l'exécution des décisions de justice, d'autre part. Vous pourrez, monsieur le garde des sceaux, nous dire tout ce que vous voudrez, c'est un fait. Et vous le savez bien !

Vous nous répondez, si j'ai bien entendu, que, de toute manière, ceux qui ne peuvent pas payer bénéficient de l'aide judiciaire et qu'ils pourront continuer à en bénéficier. Certes, et c'est heureux ! Mais, pour ceux-là, ce que l'Etat encaissera d'un côté, il le dépensera de l'autre ! Alors, à quoi bon ?

En fait, il s'agit bien d'un impôt nouveau et sélectif : je l'ai démontré vendredi au sujet de l'article 18 !

Et si le montant de cette taxe est passé de 40 à 50 francs, c'est à l'initiative non pas du Gouvernement mais de l'Assemblée nationale. Et pour quoi faire, je vous prie ? C'est M. Charasse qui nous l'a révélé. Je le savais, mais je me gardais bien d'en parler parce que je n'ai pas le privilège d'appartenir à la commission des finances et je ne voulais pas que l'on me soupçonnât de vouloir m'infiltrer dans les secrets de cette commission.

Donc, M. Charasse a bien voulu nous révéler - ce qui m'a, d'ailleurs, permis de rebondir sur le problème - que, si l'Assemblée nationale en avait remonté le montant de 40 à 50 francs, au mépris de la gratuité de l'accès à la justice et de la gratuité de l'exécution des décisions de justice, c'était parce qu'elle avait décidé de porter à ce niveau les crédits permettant d'alimenter ce qu'il est convenu, paraît-il, en

termes de commission des finances, d'appeler la « réserve parlementaire », c'est-à-dire, en l'occurrence, celle de l'Assemblée nationale dont elle fera d'ailleurs, j'en suis convaincu, le meilleur usage : je ne lui fais à cet égard aucun procès d'intention et je veux demeurer convaincu encore une fois qu'elle en fera bon usage.

Mais qu'elle constitue, qu'elle se constitue une « réserve » - qui correspondra à la hausse de 40 à 50 francs - au bénéfice de la violation d'un principe aussi fondamental que la gratuité de l'accès à la justice, voilà qui n'est pas acceptable ! Il y a tout de même là, vous me permettrez de vous le dire, un petit peu d'abus !

D'autant que M. le rapporteur général m'a assuré qu'il avait pris les dispositions nécessaires - là encore, je ne suis pas membre de la commission des finances, mais je n'ai aucune raison de mettre en doute ce qu'il nous a dit - pour que la réserve parlementaire de l'Assemblée nationale puisse s'alimenter à d'autres sources et s'élargir ailleurs !

Alors, très franchement, monsieur le garde des sceaux, je vous demande, après M. le rapporteur spécial : qu'allez-vous faire à la suite du vote de suppression intervenu au Sénat, vendredi dernier ? Qu'allez-vous faire à la suite de ce qui nous a été révélé ici ? Qu'allez-vous faire maintenant que vous avez pris conscience du fait que les huissiers de justice vont être tenus de faire l'avance de cette taxe ? Car ils ne pourront pas faire autrement. Ils ne pourront jamais, en temps utile, la demander en provision à leurs clients. La nécessaire rapidité de leur action ne le permet pas. Donc, ils feront l'avance. Et cette avance, il faudra qu'ils la fassent sans être du tout certains d'en être jamais remboursés ! Et alors, vous qui êtes tout de même le protecteur des auxiliaires de justice, vous, le ministre de la justice, vous allez laisser faire ?

Ce budget est une véritable partie de ramasse-miettes. Ah ! on n'a rien laissé nulle part ! On a tout raclé ! Faites confiance à M. Charasse. Il est dans son rôle. Seulement, il se trouve, monsieur le garde des sceaux, que le ministre de la justice a aussi son rôle à jouer, me semble-t-il, qu'il a tout de même à défendre d'abord la gratuité de l'accès à la justice, la gratuité de l'exécution des décisions de justice, qu'il a aussi à défendre les auxiliaires de justice pour qui ce ne sera pas praticable faute de trésorerie, notamment pour les jeunes huissiers qui s'installent !

Voilà les points sur lesquels je voulais, une fois encore, appeler votre attention. J'espère vous avoir convaincus de la nécessité d'agir. D'autant que cet article 18 est très probablement contraire à la Constitution !

Un dernier mot, monsieur le garde des sceaux : je vous en prie, ne me répondez rien mais, de grâce, faites « le reste » ! Merci. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

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, puis j'appellerai en discussion l'article 88.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III, 881 697 857 francs. »

La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Dans le cadre de ce débat sur le projet de budget de la justice, les dispositions relatives à la protection judiciaire de la jeunesse revêtent une importance particulière sur laquelle je veux m'arrêter quelques minutes.

En effet, les explosions de violence de ces derniers mois dans les quartiers les plus défavorisés de plusieurs villes de banlieue comme l'augmentation globale de la petite et moyenne délinquance, confirmée par les dernières statistiques officielles, mettent incontestablement l'accent sur la nécessité d'une véritable politique de prévention.

Il est évident que cette situation n'est ni le fruit du hasard ni une inéluctable rançon du progrès, mais résulte de choix politiques qui pèsent sur le plus grand nombre, aggravent les inégalités, multiplient les exclusions et conduisent bien des jeunes à cumuler échec scolaire, absence de formation, alternance de précarité et de chômage, bref, à entrer dans la vie sans aucun moyen, sans aucune perspective.

Au-delà des quelques mesures décidées précipitamment en juin, face à des événements à la fois dramatiques et préoccupants pour l'avenir, développer une politique de prévention

digne de ce nom supposerait, d'une part, de s'attaquer aux véritables racines de la crise, afin de répondre aux besoins fondamentaux des jeunes, et, d'autre part, de donner aux différents intervenants en la matière les moyens d'assumer leur mission.

Or, il est évident que, malgré les quelques progrès envisagés, le budget de la protection judiciaire de la jeunesse est loin de traduire une telle orientation.

En effet, la création de trente-cinq emplois, dont je me félicite, risque fort de ne pas suffire à répondre aux besoins réels, ressentis par ceux qui sont confrontés aux difficultés que je viens d'évoquer.

Je constate que ces trente-cinq emplois supplémentaires permettront seulement d'envisager, d'ici à septembre 1993, un retour du nombre des éducateurs titulaires à un niveau proche de celui de 1987 - ce que confirme le rapport de M. Pezet, à l'Assemblée nationale - lequel était pourtant déjà nettement insuffisant. Or, depuis 1987, le nombre des jeunes pris en charge a augmenté régulièrement et le champ d'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse s'est élargi.

C'est pourquoi, même si l'importance et la qualité des actions ne passent pas uniquement par les effectifs, il est évident que les quelques créations de postes annoncées sont loin de donner une réponse adaptée à l'ampleur des besoins.

D'ailleurs, les personnels qui, sur le terrain, connaissent bien la situation évaluent à 500 par an le nombre des emplois à créer jusqu'en 1993 dans le cadre d'un plan pluriannuel de recrutement qui permettrait de concrétiser des perspectives beaucoup plus ambitieuses pour le développement du secteur public, la prévention de la délinquance, l'assistance éducative et d'assurer leur présence dans les dispositifs concernant les jeunes en difficultés.

Au manque de moyens humains, il faut ajouter le manque de moyens matériels. Ainsi - je ne cite que quelques exemples - la protection judiciaire de la jeunesse ne dispose même pas d'un véhicule par service ; les personnels sont confrontés aux compressions drastiques de leurs frais de déplacement, de leurs frais de mission et autres frais courants de fonctionnement. Il se confirme que l'expérimentation d'un budget global ne peut constituer une solution si celui-ci reste insuffisant.

Dans de telles conditions, face à l'ampleur et à la difficulté de la tâche, on peut dire que beaucoup repose sur le dévouement et le sens des responsabilités des personnels, qui contrastent avec le refus de leur reconnaissance sur le plan salarial et statutaire.

Il aura fallu le mouvement revendicatif d'envergure des éducateurs pour qu'enfin leur soit accordé l'accès à la catégorie A en cours de carrière. C'est une première brèche ouverte face au refus gouvernemental de reconnaître les qualifications, refus dont sont d'ailleurs victimes bien d'autres catégories professionnelles telles que, par exemple, les assistantes sociales et les infirmières.

Si c'est là un premier acquis, il reste cependant très insuffisant au regard de l'évolution du métier et de l'élévation du niveau de recrutement. En effet, il serait juste que les éducateurs soient, comme ils le réclament, intégrés en catégorie A dès le début de leur carrière.

Force est de constater que votre budget programme de nouvelles pertes de pouvoir d'achat pour les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse comme pour les autres catégories de fonctionnaires. Et ce ne sont pas les mesures transitoires, qui ne s'appliquent pas à tous, ni les quelques mesures indemnitaires prévues qui pourront les compenser.

Toutes ces raisons nous amènent à souligner le manque criant de moyens prévus dans votre projet de budget pour un service public dont l'action au quotidien et en profondeur est essentielle, notamment pour éviter à de nombreux jeunes le drame de l'incarcération.

De même pouvons-nous regretter que le Parlement ne soit toujours pas saisi d'un projet de modification de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, pourtant annoncé, monsieur le garde des sceaux, depuis trois ans.

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

M. Louis Virapoullé. Le projet de budget que vous nous présentez, monsieur le garde des sceaux, paraît intéressant. Il a, quoi qu'on dise, le mérite de constituer un tremplin qui permettra à la fonction judiciaire de mieux appréhender sa

mission. Je note avec une grande satisfaction que, dès aujourd'hui, par le biais de l'aide juridique, vous facilitez l'accès du citoyen à la justice.

Je n'ai pas, ici, de leçon à donner à quiconque, mais je me refuserais à pécher par manque d'expérience. Il fut un temps où j'ai eu le privilège d'exercer la profession d'avocat ; il fut un temps où j'ai été amené à œuvrer au sein des tribunaux de grande instance et notamment des tribunaux correctionnels. A aucun moment de ma vie, je n'est subi quelque pression que ce soit. J'ai exercé ma fonction en mon âme et conscience, et en toute liberté. Je ne crois pas, je le dis tel que je le pense, à la pression du politique sur le judiciaire ! *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

La mécanique de la départementalisation que vous nous proposez constitue un élément intéressant quant à la gestion de l'appareil judiciaire.

Je regrette, monsieur le garde des sceaux, qu'un petit conflit vous oppose à M. Haenel sur le problème du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.

M. Hubert Haenel. De l'Alsace !

M. Louis Virapoullé. J'avais invité MM. Haenel et Arthuis, membres de la commission de contrôle, à se rendre à la Réunion *(M. le rapporteur spécial sourit)* mais ils n'ont pas voulu prendre l'avion car - je le sais bien - les vols longs courriers sont trop fatigants. Monsieur le rapporteur spécial, vous auriez pu constater que le département de la Réunion était doté peut-être de l'un des plus beaux palais de justice de France. J'ai, en effet, obtenu la signature pour la construction de ce palais de justice, non pas au terme de longs discours, non pas en disant : « c'est bien, mais on peut faire mieux », mais ici même, au Sénat, grâce à l'intervention de M. Robert Badinter - je dis les choses comme je les pense.

La commission spéciale, le recrutement latéral et tant d'autres mesures que vous avez évoquées, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, constituent les prémisses d'une politique de rénovation. Certes, la route qui reste à parcourir sera longue, mais, mes chers collègues, ayons conscience du fait que l'œuvre de justice requiert, en dépit de nos critiques et de nos observations, le concours de tous et non pas les caprices de quelques-uns.

Compte tenu de votre bonne volonté, monsieur le garde des sceaux, compte tenu de votre grande compréhension, monsieur le ministre délégué, l'homme qui vous parle, et qui s'exprime toujours librement, votera le présent projet de budget. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, ainsi que sur les travées socialistes.)*

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

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe de l'union centriste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?... Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 27 :

Nombre des votants	314
Nombre des suffrages exprimés	313
Majorité absolue des suffrages exprimés	157
Pour l'adoption	75
Contre	238

Le Sénat n'a pas adopté.

« Titre IV, moins 16 130 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

ETAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 1 058 700 000 francs ;

« Crédits de paiement, 366 355 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

Article 88

M. le président. « Art. 88. - Le montant de l'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est fixé, pour les missions achevées en 1992, à 125 francs. »

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. Cet article répond au dispositif prévu par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Il convient en effet de fixer la valeur de l'unité qui permettra d'indemniser les avocats.

Je dois vous avouer que les indications que j'ai reçues ne m'ont pas permis de me faire une opinion sans ambiguïté à ce sujet. Il convient, me semble-t-il, de laisser au Gouvernement la responsabilité de mettre en œuvre ce dispositif. Nous verrons à l'usage les enseignements que nous pourrions en tirer.

Cela étant, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, je voudrais vous rendre attentifs aux exigences de la communication. Je connais les efforts que vous accomplissez dans cette voie, qu'il s'agisse de la communication externe ou de la communication interne. Toutefois, j'ai ici la lettre adressée par le sous-directeur des greffes aux chefs de juridiction à propos de l'avant-projet de décret relatif à l'aide juridique - il s'agit de la loi du 10 juillet 1991.

S'agissant d'un texte d'une quinzaine de pages, le sous-directeur des greffes, par lettre en date du 30 septembre, écrit ceci aux chefs de juridiction : « Compte tenu des délais très brefs qui nous sont imposés, je vous serai très reconnaissant de bien vouloir me faire parvenir vos observations éventuelles par retour du courrier. »

Ce type de consultation ne constitue pas, à mon avis, un gage de qualité de communication interne. Au-delà des intentions et de la volonté que vous avez exprimées, monsieur le garde des sceaux, d'autres approches et d'autres méthodes de consultation doivent être développées au sein même de l'institution judiciaire.

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

Je mets aux voix l'article 88.

(L'article 88 est adopté.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère de la justice.

3

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de Mme le Premier ministre un projet de loi relatif à l'élection des sénateurs.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 115, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. *(Assentiment.)*

4

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par Mme le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la formation professionnelle et à l'emploi.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 114, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires sociales. *(Assentiment.)*

5

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Sourdille, 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 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 113 et distribué.

6

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 28 novembre 1991, à onze heures, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (nos 91 rectifié et 92, 1991-1992.)

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 :

Budget annexe des prestations sociales agricoles

M. Roland du Luart, rapporteur spécial (rapport n° 92, annexe n° 46) ; M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (avis n° 96, tome VI).

Agriculture et forêt

M. Roland du Luart, rapporteur spécial (rapport n° 92, annexe n° 5) ; M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n° 94, tome I) ; M. Maurice Arreckx, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (aménagement rural, avis n° 94, tome II) ; M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (industries agricoles et alimentaires, avis n° 94, tome III) ; M. Albert Vecten, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (enseignement agricole, avis n° 93, tome V).

Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1992

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 1992 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 28 novembre 1991, à une heure.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
MICHEL LAISSY*

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 27 novembre 1991

SCRUTIN (N° 27)

sur le titre III de l'état B du projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (budget de la justice).

Nombre de votants : 319

Nombre de suffrages exprimés : 318

Pour : 76

Contre : 242

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Gilbert Baumet
Jean-Pierre Bayle
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnes
Marc Bœuf
Marcel Bony
André Boyer
Louis Brives
Jacques Carat
Robert Castaing
William Chervy
Yvon Collin
Claude Cornac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Etienne Dailly

Michel Darras
André Delelis
Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat
Rodolphe Désiré
Michel
Dreyfus-Schmidt
Bernard Dussaut
Claude Estier
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucourmet
François Lesein
Paul Loridant
François Louisy
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Michel Moreigne
Georges Othily

Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Regnault
Jacques Roccaserra
Jean Roger
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux
Louis Virapoullé

Ont voté contre

Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
Honoré Baillet
José Ballarelló
René Ballayer
Henri Bangou
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Marie-Claude
Beaudeau

Jean-Luc Bécart
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Georges Berchet
Daniel Bernardet
Roger Besse
André Bettencourt
Danielle
Bidard-Reydet
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet

Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Brisepierre
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit

Paul Caron
Ernest Cartigny
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Gérard César
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Henri Collette
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice
Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
André Dagnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Franz Duboscq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean Faure
Marcel Fortier
André Fosset
Paulette Fost
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Jean Garcia
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy

Jacques Golliet
Marie-Fanny Gourmay
Yves
Goussebaire-Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Yves Guéna
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Nicole
de Hauteclouque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Charles Lederman
Bernard Legrand
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
Félix Leyzour
Roger Lise
Maurice Lombard
Pierre Louvot
Roland du Luart
Hélène Luc
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
Hubert Martin
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu

Michel
Maurice-Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Louis Minetti
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moinard
René Monory
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Jacques Mossion
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Joseph Ostermann
Jacques Oudin
Robert Pagès
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarin
Jean Pépin
Alain Pluchet
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourny
Claude Prouvoyeur
Jean Puech
Henri de Raincourt
Ivan Renar
Henri Revol
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Paul Séramy
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Paul Souffrin
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Martial Taugourdeau

Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouët
Georges Treille

François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin

Serge Vinçon
Hector Viron
Robert Vizet
Albert Voilquin
André-Georges
Voisin

S'est abstenu

M. Marcel Rudloff.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Jean Chamant, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants :	314
Nombre de suffrages exprimés :	313
Majorité absolue des suffrages exprimés :	157
Pour l'adoption :	75
Contre :	238

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.