

# 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 1994-1995

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

43<sup>e</sup> SÉANCE

**Séance du mercredi 7 décembre 1994**

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN FAURE

1. Procès-verbal (p. 6909).
2. Conférence des présidents (p. 6909).
3. Demande d'autorisation de missions d'information (p. 6910).
4. Loi de finances pour 1995. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 6910).

### Budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération (p. 6910)

MM. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice ; Louis Perrein, rapporteur spécial de la commission des finances ; Yvon Collin.

M. le ministre d'Etat.

### LÉGION D'HONNEUR (p. 6913)

Sur les crédits figurant à l'article 27 (p. 6913)

M. Emmanuel Hamel.

Adoption des crédits.

Crédits figurant à l'article 28. - Adoption (p. 6914)

### ORDRE DE LA LIBÉRATION (p. 6914)

Adoption des crédits figurant aux articles 27 et 28.

## PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

### Justice (p. 6914)

MM. Alain Lambert, rapporteur spécial de la commission des finances ; Germain Authié, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les services généraux ; Guy Cabanel, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour l'administration pénitentiaire ; Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la protection judiciaire de la jeunesse ; Jacques Larché, président de la commission des lois ; Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN FAURE

MM. Hubert Haenel, Charles Lederman, Guy Cabanel, rapporteur pour avis ; Roger Lise, Hubert Durand-Chastel, le ministre d'Etat, Mme Françoise Seligmann, MM. José Balarello, Dominique Leclerc, Pierre Fauchon, Jacques Legendre, Georges Gruillot.

M. le ministre d'Etat.

Sur les crédits du titre III (p. 6943)

MM. Robert Pagès, le ministre d'Etat.

Adoption des crédits.

Crédits des titres IV à VI. - Adoption (p. 6944)

Article 60. - Adoption (p. 6944)

*Suspension et reprise de la séance* (p. 6944)

## PRÉSIDENTE DE M. YVES GUÉNA

### Coopération (p. 6944)

MM. Bernard Debré, ministre de la coopération ; Michel Charasse, rapporteur spécial de la commission des finances ; Paul d'Ornano, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères ; Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères ; Jean Garcia, Jean-Pierre Cantegrit, Hubert Durand-Chastel, Guy Penne, James Bordas ; Mme Paulette Brisepierre ; M. Jacques Habert.

MM. le ministre, le rapporteur spécial.

Crédits des titres III et IV. - Adoption (p. 6967)

Sur les crédits du titre V (p. 6967)

M. Emmanuel Hamel.

Adoption des crédits.

Crédits du titre VI. - Adoption (p. 6967)

5. Communication de l'adoption définitive d'une proposition d'acte communautaire (p. 6967).
6. Dépôt de projets de loi (p. 6967).
7. Transmission d'un projet de loi (p. 6968).
8. Renvoi pour avis (p. 6968).
9. Dépôt d'une résolution (p. 6968).
10. Dépôt de rapports (p. 6968).
11. Dépôt de rapports d'information (p. 6969).
12. Ordre du jour (p. 6969).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTIE DE M. JEAN FAURE

### vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

### CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

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

A. - Du **mercredi 7 décembre 1994**, à quinze heures, au **samedi 10 décembre 1994** inclus :

Suite et fin du projet de loi de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale (n° 78, 1994-1995), selon le calendrier précédemment adopté par la conférence des présidents.

B. - **Lundi 12 décembre 1994**, à neuf heures trente, à seize heures et le soir :

#### *Ordre du jour prioritaire*

1° Projet de loi relatif aux conditions de privatisations de la Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (n° 99, 1994-1995) ;

La conférence des présidents a fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le samedi 10 décembre.

2° Deuxième lecture du projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 86, 1994-1995) ;

3° Deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (n° 88, 1994-1995) ;

4° Deuxième lecture du projet de loi de programme, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la justice (n° 87, 1994-1995).

Pour ces trois projets de loi, la conférence des présidents :

- a fixé au lundi 12 décembre, à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements ;

- a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune ;

- a fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale commune, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant onze heures, le lundi 12 décembre.

### C. - **Mardi 13 décembre 1994.**

#### *Ordre du jour prioritaire*

A neuf heures trente :

1° Suite de l'ordre du jour de la veille.

A seize heures et le soir :

2° Eventuellement, suite de l'ordre du jour du matin ;

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (n° 109, 1994-1995) ;

4° Projet de loi autorisant la ratification du premier protocole du 19 décembre 1988 concernant l'interprétation par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles et celle du deuxième protocole du 19 décembre 1988 attribuant à la Cour de justice des Communautés européennes certaines compétences en matière d'interprétation de la convention de Rome du 19 juin 1980 (n° 37, 1994-1995) ;

5° Projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, signée à Funchal le 18 mai 1992 (n° 71, 1994-1995) ;

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi, nos 37 et 71.

6° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord - Etats membres de l'Union européenne - et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède, relatif à

l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne (n° 115, 1994-1995) ;

- 7° Projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne relative au système des ressources propres des Communautés européennes, adoptée à Luxembourg le 31 octobre 1994 (n° 119, 1994-1995).

D. - **Mercredi 14 décembre 1994**, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

*Ordre du jour prioritaire*

Deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (n° 105, 1994-1995).

La conférence des présidents a fixé :

- au mardi 13 décembre à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;

- à trois heures, la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mardi 13 décembre.

E. - **Jeudi 15 décembre 1994**.

A neuf heures trente :

*Ordre du jour prioritaire*

1° Suite de l'ordre du jour de la veille.

A quatorze heures quarante-cinq et le soir :

2° Questions d'actualité au Gouvernement.

L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance, avant onze heures.

*Ordre du jour prioritaire*

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

La conférence des présidents a fixé un délai limite général pour le dépôt des amendements expirant, dans chaque cas, la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures, pour tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique.

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents qui ont été faites sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement pour les jours de séance autres que mardi, jeudi et vendredi ?...

Ces propositions sont adoptées.

M. Emmanuel Hamel. Et au-delà du 15 décembre ?

M. le président. Monsieur Hamel, vous en saurez plus après la prochaine conférence des présidents qui se réunira mercredi prochain, à onze heures quarante-cinq.

3

**DEMANDE D'AUTORISATION  
DE MISSIONS D'INFORMATION**

M. le président. M. le président du Sénat a été saisi par M. Xavier Villepin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner deux missions d'information : la première en Colombie et au Venezuela, chargée d'apprécier l'évolution de ces pays et l'état des relations avec la France ; la seconde au Mali et au Gabon, afin d'apprécier la situation dans ces pays un an après la dévaluation du franc CFA et par M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information aux Etats-Unis d'Amérique, afin d'étudier les moyens dont dispose le Congrès pour évaluer les politiques publiques.

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

4

**LOI DE FINANCES POUR 1995**

**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 1995, adopté par l'Assemblée nationale. [N° 78 et 79 (1994-1995).]

**Budgets annexes de la Légion d'honneur  
et de l'ordre de la Libération**

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

Je suis heureux, au nom du Sénat, de saluer la présence au côté de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, du général Forray, grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur, et du général Simon, chancelier de l'ordre de la Libération. (Applaudissements.)

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, messieurs les chanceliers, le projet de budget annexe de la Légion d'honneur atteindra en 1995, en recettes et en dépenses, un montant total de 115 277 262 francs.

Les ressources de ce projet de budget sont de deux ordres.

Elles sont constituées, pour l'essentiel, par la subvention inscrite au projet de budget du ministère de la justice. Celle-ci s'élèvera à 108,3 millions de francs, contre 113,7 millions de francs en 1994, soit une réduction de 4,78 p. 100.

Les recettes propres de l'ordre de la Légion d'honneur complètent cette subvention pour un montant d'environ 6 p. 100 du budget. Ces recettes, constituées notamment par le paiement des droits de chancellerie, des pensions et trousseaux des élèves, sont en légère augmentation.

En ce qui concerne les dépenses, si leur montant total prévu pour l'exercice 1995 diminue, les dotations de fonctionnement sont, en revanche, en légère progression de 2,05 p. 100.

Ces dotations doivent assurer le paiement des traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires, le fonctionnement des services, ainsi que l'action sociale menée par la grande chancellerie.

En ce qui concerne les traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, les crédits nécessaires à leur paiement poursuivent la régression entamée depuis la mise en application du décret du 24 avril 1991. Aucune revalorisation du montant de ces traitements n'est envisagée. Ils sont certes modestes, mais ils rappellent symboliquement que la décoration qui les accompagne a été acquise sous les armes.

Les crédits affectés au fonctionnement de l'administration centrale de la grande chancellerie et des maisons d'éducation augmentent de 2,8 p. 100. Ils sont consacrés, pour les deux tiers, aux charges de personnel. Ces crédits doivent permettre, au titre des actions nouvelles, l'ouverture, attendue avec impatience par les élèves, d'une classe de khâgne.

Les opérations en capital supportent l'essentiel de l'effet de la réduction des recettes. Si les autorisations de programme sont en augmentation de 41,05 p. 100, les crédits de paiement diminuent de 37 p. 100.

Cette réduction des crédits n'affectera pas la poursuite, par la grande chancellerie de la Légion d'honneur, des travaux de restauration de la maison d'éducation de Saint-Denis, implantée dans l'ancienne abbaye contiguë à la basilique.

La restauration du premier des trois dortoirs, pour laquelle la dotation initiale des crédits de l'exercice précédent avait été augmentée à l'occasion de la loi de finances rectificative, pourra s'achever, comme prévu, en septembre 1995, grâce aux crédits votés à cet effet.

La dotation des crédits de paiement consacrés en 1995 pour l'essentiel aux maisons d'éducation permettra également d'engager la restauration de la chapelle des Loges, dont l'accès est interdit, en raison de son état, depuis plusieurs années. A cet effet, 5 millions de francs en autorisations de programme et 3 millions de francs en crédits de paiement ont été prévus.

Mesdames, messieurs les sénateurs, dans sa mission de gestion de nos deux ordres nationaux, la grande chancellerie de la Légion d'honneur s'est particulièrement attachée dans ces récompenses, en 1994, à rappeler les mérites de ceux qui s'étaient offerts à notre pays.

Les premiers d'entre eux, les anciens combattants de la Première Guerre mondiale, ont été, cette année comme les précédentes, distingués hors contingent, bénéficiant pour cela d'un régime dérogatoire.

Les anciens combattants de la Deuxième Guerre mondiale ont été décorés sur le contingent spécial créé à cet effet, contingent qui s'est ouvert cette année aux anciens combattants des théâtres d'opérations extérieures et d'Afrique du Nord.

Enfin, la célébration du cinquantième anniversaire de la libération de notre pays a permis de rendre hommage, dans le cadre d'un contingent exceptionnel, à ceux qui en avaient été les héros.

La grande chancellerie de la Légion d'honneur a également en charge, chaque année, l'avenir de près de 1 000 jeunes filles ou petites-filles de légionnaires, qu'elle accueille dans ses deux maisons d'éducation.

Les résultats scolaires de ces élèves ont été, cette année comme les années précédentes, remarquables : 95,60 p. 100 d'entre elles ont obtenu le brevet des collèges ; 95,56 p. 100 ont réussi aux épreuves du baccalauréat, un succès sur trois s'accompagnant d'une mention.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** L'ouverture de la classe de khâgne que ce budget autorisera sera un encouragement de plus à l'excellence que vous donnerez à ces élèves.

J'en viens maintenant à une brève présentation du projet de budget de notre autre ordre national, l'ordre de la Libération.

Les crédits qui lui seront affectés en 1995 seront modestes : 4 290 773 francs. Ils progressent cependant de 11,63 p. 100 par rapport à l'année 1994 parce qu'une ligne de 480 000 francs a été ouverte pour continuer des travaux sur la façade ouest de la Chancellerie, entrepris en 1992.

Les crédits pour dépenses ordinaires, d'un montant de 3 810 773 francs, diminuent de 32 767 francs, les faibles augmentations qui affectent les traitements des treize personnels civils et militaires ne compensant pas la non-reconduction des crédits destinés en 1994 à la restauration du mobilier national.

Sur ce total, 409 000 francs sont réservés à des secours qui, en 1993, ont profité à trente-deux compagnons ou à leurs familles et à douze médaillés et à leurs familles.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, ce que je peux vous dire de ce projet de budget.

Cinquante ans après la libération de notre pays, je salue les 243 compagnons de la Libération et les 8 000 médaillés de la Résistance qui vivent parmi nous. Aux jours d'épreuve, ils ont combattu pour la liberté et pour la France. A jamais notre patrie leur doit son honneur. *(Applaudissements.)*

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

**M. Louis Perrein, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le grand chancelier de l'ordre de la Libération, monsieur le grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur, mes chers collègues, permettez-moi, tout d'abord, de rendre à mon tour hommage aux anciens combattants volontaires de la Résistance et aux anciens résistants.

Les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération sont financés - pour l'un en majorité, pour l'autre en totalité - par une subvention du budget de l'Etat. Cet appui financier se justifie pleinement par la reconnaissance de la nation envers des citoyens dignes d'égards tout particuliers.

Le budget annexe de la Légion d'honneur retrace les activités de la grande chancellerie et des maisons d'éducation accueillant les filles des légionnaires de l'ordre. Il s'élève à 115,277 millions de francs, en diminution de 4,25 p. 100. La subvention du budget de l'Etat diminue sensiblement de 4,78 p. 100.

Quant aux ressources propres, qui sont liées à l'activité de la grande chancellerie et des maisons d'éducation, elles progressent de 4,9 p. 100.

Les droits de chancellerie sont inchangés, à 1,366 million de francs.

Les pensions et trousseaux des élèves des maisons d'éducation sont en progression de 6,6 p. 100, ce qui correspond à une légère revalorisation des pensions, mais aussi à une progression du nombre d'élèves.

A cet égard, la commission des finances a relevé avec satisfaction - comme vous, monsieur le ministre d'Etat - la création, en 1994, d'une classe de khâgne à la maison de Saint-Denis, où l'excellence de l'enseignement a été confirmée, une fois encore, par les brillants résultats obtenus au baccalauréat de 1994.

Les dépenses de fonctionnement sont en progression de 2,87 p. 100.

Plus de deux tiers de ces crédits correspondent à des charges de personnel. Deux emplois peu qualifiés sont supprimés à la grande chancellerie, cinq emplois peu qualifiés le sont dans les maisons d'éducation. En revanche, cinq emplois de professeur agrégé sont créés, en raison de l'ouverture de la classe de khâgne de Saint-Denis.

Quant aux traitements des membres de l'ordre de la Légion d'honneur et des médaillés militaires, leur montant annuel reste inchangé en 1995. La dépense diminue de 9,3 p. 100, compte tenu de la diminution du nombre de bénéficiaires.

Enfin, la dotation des secours accordés par la grande chancellerie, est maintenue au même niveau qu'en 1994, soit 345 884 francs.

En ce qui concerne les opérations en capital, la priorité est donnée, comme en 1994, aux maisons d'éducation.

A la grande chancellerie, 700 000 francs devraient permettre de réaliser des travaux de sécurité et d'aménagement.

Dans les maisons d'éducation, 4,48 millions de francs de crédits de paiement sont consacrés à la maison des Loges de Saint-Germain, dont 3 millions de francs pour la restauration de la chapelle, et 5,545 millions de francs de crédits de paiement sont affectés à la maison de Saint-Denis, dont 3 millions de francs pour l'aménagement du dortoir et 1,5 million de francs pour la restauration d'une façade, en cofinancement avec le ministère de la culture.

En conclusion, sept emplois peu qualifiés sont supprimés en 1995, ce qui permet de créer cinq postes de professeur agrégé. En outre, les travaux de rénovation dans les maisons d'éducation se poursuivent et devraient se poursuivre encore au cours des années à venir. Nous avons appris avec satisfaction que le prochain collectif budgétaire devrait permettre de compléter les moyens financiers en ce domaine.

La commission des finances se félicite vivement des contingents exceptionnels de distinctions destinées aux anciens combattants particulièrement valeureux de la guerre de 1939-1945, mais elle regrette que les conditions d'attribution de la croix de chevalier de la Légion d'honneur aux anciens combattants de 1914-1918 ne soient pas assouplies, de manière que l'hommage national puisse enfin être rendu aux vétérans de la Grande Guerre, qui l'ont tant mérité.

Enfin, la commission des finances déplore les restrictions apportées depuis 1991 à l'octroi du traitement, alors que son montant est vraiment symbolique, pour ne pas dire dérisoire. La commission rappelle son souhait de voir les sommes ainsi économisées réaffectées aux médaillés militaires en situation difficile.

A cet égard, il faut rappeler, monsieur le garde des sceaux, que l'article 104 de la loi de finances de 1994 prévoit la présentation d'un rapport au Parlement analysant les incidences des restrictions apportées par le décret du 24 avril 1991 « sur la situation des anciens combat-

tants qui auraient été susceptibles d'en bénéficier sous l'empire des règles antérieurement en vigueur. » Nous souhaiterions avoir prochainement connaissance de ce rapport.

J'en viens aux crédits du budget annexe de l'ordre de la Libération.

La subvention du budget général, seule ressource du budget annexe progresse de 11,6 p. 100 et s'élève à 4,291 millions de francs.

Les dépenses de fonctionnement diminuent de près de 1 p. 100 pour s'établir à 3,811 millions de francs, du fait de la non-reconduction d'une restauration de mobilier de 100 000 francs.

Les crédits de secours sont maintenus à 409 000 francs.

En revanche, les crédits immobiliers, nuls en 1994, s'établissent à 480 000 francs, ce qui doit permettre d'entreprendre les travaux de maçonnerie sur la façade ouest de la chancellerie, travaux ô combien nécessaires !

La commission des finances apprécie le maintien des structures administratives de l'ordre de la Libération. Les effectifs restent fixés à treize personnes en 1995, comme en 1994. En outre, la commission apprécie l'engagement de travaux sur le palais de la grande chancellerie, dont la nécessité ne faisait pas de doute. Elle s'interroge toutefois sur l'opportunité de maintenir encore une fois inchangés les crédits de secours, alors que la conjoncture actuelle suscite de plus en plus de situations difficiles.

En conclusion, monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le grand chancelier de l'ordre de la Libération, monsieur le grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur, mes chers collègues, au vu des efforts poursuivis en 1995 en faveur de deux budgets annexes qui lui sont particulièrement chers, et sous réserve des observations que j'ai formulées, la commission des finances a décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de secours, alors que la conjoncture actuelle suscite de plus en plus de situations difficiles.

**M. le président.** La parole est à M. Collin.

**M. Yvon Collin.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur, monsieur le grand chancelier de l'ordre de la Libération, mes chers collègues, le temps de parole relativement bref qui nous est imparti pour la discussion des budgets annexes de l'ordre de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération est évidemment sans aucun rapport avec l'attachement et l'intérêt que le Parlement, comme tous les Français, portent à ces institutions.

La grande chancellerie, les maisons d'éducation et la chancellerie de l'ordre de la Libération, qui sont les bénéficiaires des crédits soumis aujourd'hui à notre examen, méritent une attention à la hauteur de la cause qu'elles représentent.

Comme c'est le cas pour de nombreux de budgets inscrits dans le projet de loi de finances pour 1995, le budget annexe de la Légion d'honneur ne déroge pas à l'effort de rigueur imposé par le Gouvernement puisqu'il diminue de 4,25 p. 100 par rapport à 1994.

D'une manière générale, le sacrifice n'a pas de prix, mais celui qui a été consenti au service de la nation doit et devra toujours faire l'objet d'une reconnaissance infinie. C'est pourquoi je regrette qu'un tel projet de budget affiche la moindre des restrictions.

Je ferai deux observations portant sur des points particuliers.

La première concerne les dépenses de fonctionnement, et plus spécialement celles qui sont afférentes aux traitements des membres de l'ordre de la Légion d'honneur et des médaillés militaires. Le montant annuel des traitements est assez dérisoire, puisqu'il est de 40 francs pour un chevalier, de 60 francs pour un officier et, au mieux, de 240 francs pour un grand'croix.

Au regard de l'insignifiance des sommes, est-il utile de maintenir ces traitements, du moins sous leur forme actuelle ? Soit les traitements sont réajustés de manière significative, soit ils sont réaffectés à d'autres fins.

Parce que, sans hésiter, ils ont servi la France au nom de l'intérêt national, les membres de l'ordre de la Légion d'honneur seraient certainement prêts à voir leurs traitements consacrés à la solidarité. En effet, pourquoi ne pas réorienter les 8,2 millions de francs afférents aux traitements vers les secours accordés par la grande chancellerie ?

En 1995, la dotation prévue pour les secours concédés aux membres de la Légion d'honneur et de l'Ordre du mérite, aux médaillés militaires, ainsi qu'à leur conjoint et enfants, lorsqu'ils sont plongés dans une situation difficile, est maintenue au même niveau qu'en 1994. Or la conjoncture économique multiplie, hélas ! les situations difficiles.

A ceux qui pensent que le traitement a une valeur symbolique, je répondrai qu'initialement c'est la distinction qui est avant tout porteuse de symbole, et là est l'essentiel.

Mais peut-être ce choix revient-il aux intéressés eux-mêmes.

Ma deuxième observation a trait à l'attribution de la croix de chevalier de la Légion d'honneur ; sur ce point, je rejoins très volontiers M. le rapporteur spécial.

Il est dommage qu'un effort ne soit pas consenti en faveur des vétérans de la Première Guerre mondiale. Les souffrances qu'ils ont endurées du fait de cette guerre justifieraient amplement la révision des conditions d'attribution de la croix de chevalier de la Légion d'honneur aux anciens combattants de 1914-1918.

En conclusion, je soulignerai que le budget annexe de l'ordre de la Libération, contrairement à celui que je viens d'évoquer, se voit octroyer des moyens supplémentaires, ce dont on peut que se féliciter.

Toutefois, je regrette que cette augmentation corresponde essentiellement à des nécessités immobilières et non à des mesures sociales. Le montant des crédits de secours pour 1995 n'a, en effet, pas évolué par rapport à celui de l'année dernière.

En raison des quelques réserves que je viens d'émettre, je m'abstiendrai sur les crédits qui nous sont soumis. *(Applaudissements sur les travées du RDE.)*

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je voudrais tout d'abord indiquer à M. le rapporteur spécial, qui s'est inquiété de savoir quand le Gouvernement transmettrait au Parlement le rapport sur les conséquences, pour les anciens combattants, du décret du 24 avril 1991, que je viens tout juste de recevoir ce rapport. Par conséquent, il sera transmis aux deux assemblées dans les huit jours qui viennent.

Sur les autres points évoqués tant par M. le rapporteur que par M. Collin, j'ai déjà eu l'occasion, l'année dernière, d'apporter des précisions. Etant donné que celles-ci nécessiteraient une longue intervention, je les leur fournirai par écrit.

**M. le président.** Nous allons procéder à l'examen et au vote par titre des crédits concernant les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération figurant aux articles 27 et 28.

#### LÉGION D'HONNEUR

##### *Services votés*

**M. le président.** « Crédits : 104 796 453 francs. »

La parole est à M. Hamel.

**M. Emmanuel Hamel.** Nonobstant la présence dans cet hémicycle de militaires éminents, qui ont honoré la patrie de leur courage, du porte-parole de la France libre, du président de l'association des anciens de la Résistance, de l'amiral de Gaulle, permettez-moi, parallèlement à l'hommage rendu à ceux qui, au risque de leur vie, ont défendu la patrie, d'évoquer un problème qui ne concerne que le temps de paix que nous connaissons, heureusement, aujourd'hui.

On constate, dans la répartition des croix de chevaliers ou des titres d'officiers entre les hommes et les femmes, tant pour la Légion d'honneur que pour l'ordre national du Mérite, une très grande iniquité.

Le 4 décembre, est paru au *Journal officiel* le décret comportant la liste - elle occupe plusieurs colonnes - de tous ceux qui se voient attribuer la croix de chevalier de l'ordre national du Mérite, ou qui sont élevés dans cet ordre à une dignité supérieure. Or on constate que deux femmes seulement ont été promues à la dignité de grand officier et aucune à la dignité de grand'croix. Au titre du Premier ministre, aucune femme n'a été élevée au grade de commandeur ; cinq femmes seulement, sur dix-neuf personnalités, ont été promues au grade d'officier et, sur les 109 personnes nommées chevalier de l'ordre, il n'y a que vingt femmes.

Sous le titre du ministère de l'environnement, par exemple, on ne trouve aucune femme.

Qu'en est-il pour le ministère de la jeunesse et des sports alors que nombreuses sont les femmes qui honorent le sport français : je pense à certaines navigatrices ou à certaines championnes d'escalade ?

Au titre du ministère de la jeunesse et des sports, bien que le titulaire de ce portefeuille soit une femme, seules deux femmes ont été nommées chevalier dans l'ordre national du Mérite sur trente-neuf personnalités et une seule femme a été promue au grade d'officier contre huit hommes.

Enfin, au titre de l'aménagement du territoire, une seule femme sur dix-sept personnalités a été nommée chevalier de l'ordre.

Monsieur le ministre, je crois qu'il y aurait vraiment une œuvre de justice à faire envers toutes ces femmes qui font honneur à la France. Lors des prochaines promotions, il faudrait veiller à ce que cesse enfin ce traitement inéquitable. *(Applaudissements.)*

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

Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 27.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

##### *Mesures nouvelles*

**M. le président.** « I. - Autorisations de programme : 10 367 000 francs ;

« II. - Crédits de paiement : 10 480 809 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits de paiement inscrits à l'article 28.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

#### ORDRE DE LA LIBÉRATION

##### *Services votés*

**M. le président.** « Crédits : 3 781 196 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 27.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

##### *Mesures nouvelles*

**M. le président.** « I. - Autorisations de programme : 480 000 francs ;

« II. - Crédits de paiement : 509 577 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits de paiement inscrits à l'article 28.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

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

**(M. Monory remplace M. Jean Faure au fauteuil de la présidence.)**

#### PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

##### Justice

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

En accord avec M. le ministre d'Etat, la parole est à M. le rapporteur spécial.

**M. Alain Lambert, 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, près de deux mois après l'adoption, en première lecture, du projet de loi de programme sur la justice, nous voici réunis pour examiner les crédits dévolus à la justice en 1995.

Ce projet de budget constitue un premier test du bon déroulement de cette programmation, sur laquelle nous serons amenés à nous prononcer au Sénat une nouvelle fois dans moins d'une semaine. Je crois pouvoir dire que ce test est encourageant.

En effet, le budget de la justice pour 1995 traduit une priorité incontestable, puisque les crédits progressent de 4 p. 100 pour atteindre 22,12 milliards de francs, et que chacune de ses cinq grandes actions progresse nettement plus que les 2 p. 100 retenus pour l'ensemble du budget de l'Etat.

Le budget de l'administration centrale est de 3 milliards de francs, en progression de 3,1 p. 100, progression due très largement au poids des charges de pensions. Toutefois, deux évolutions de ces crédits me paraissent intéressantes parce qu'elles symbolisent bien les problèmes de la Chancellerie.

Il s'agit, tout d'abord, des cinq créations d'emplois de magistrats, dont deux iront renforcer les effectifs de l'inspection générale des services judiciaires et trois les services centraux du ministère.

Ce renforcement des services d'inspection, actuellement composés de onze magistrats, paraît tout à fait indispensable. J'aimerais savoir, monsieur le garde des sceaux, dans quelle mesure cet effort sera poursuivi au cours des prochaines années.

J'aimerais également connaître votre sentiment et celui qui domine au ministère de la justice sur les conclusions du rapport présenté en début d'année par M. Carrez sur la déconcentration et la réorganisation des services du ministère de la justice, selon lesquelles la Chancellerie aurait tout à gagner à s'adjoindre le renfort de quelques dizaines d'administrateurs civils.

L'autre évolution retracée par le budget de l'administration centrale est la légère baisse des crédits d'informatique. Rappelons-nous que le schéma directeur du ministère de la justice a été remis en cause dès le début de l'année 1993, alors que de graves errements avaient été constatés, lesquels avaient d'ailleurs mené à une dérive financière estimée alors à un minimum de 1,5 milliard de francs. Les crédits pour 1995 permettent d'assurer l'essentiel, notamment l'opération « nouveau casier judiciaire » et l'opération « nouvelle chaîne pénale » dans la région parisienne, mais il est évident que le Parlement devra redoubler de vigilance sur ces applications.

Vos services informatiques, constitués de 228 personnes, monsieur le garde des sceaux, vous paraissent-ils justement calibrés pour assurer cette réussite ?

J'en viens maintenant au budget des services judiciaires, traditionnellement considéré comme le cœur de l'action de la Chancellerie. Ce budget progresse de 4,6 p. 100 et atteint 9,64 milliards de francs.

En ce qui concerne les personnels, le budget de 1995 réalise un cinquième de la programmation, avec une création de 55 postes de magistrats, et permet d'assurer la progression du taux des primes de 33 p. 100 à 35 p. 100.

Trois provisions, plus importantes par leur nature que par leur volume, concrétisent les engagements pris par la loi de programme et le rapport d'orientation qui lui est annexé, et permettent d'assurer l'indemnisation et la formation de 160 juges de paix, la formation et l'indemnisation des conciliateurs, enfin, la rémunération d'assistants de justice entourant le juge, qui seront recrutés pour deux ans parmi les titulaires de diplômes d'études supérieures en droit.

S'agissant des greffes, la création de 33 emplois est très inférieure au cinquième de ce qui était prévu dans la loi de programmation, soit 167. Elle s'accompagne, il est vrai, de la levée intégrale de mise en réserve, qui porte sur 185 emplois. Là encore, conformément à la loi de programmation, 23 de ces greffiers auront pour tâche d'assister les secrétaires généraux placés auprès des chefs de cours.

Mon sentiment sur ce renfort de moyens accordé aux juridictions est, tout d'abord, qu'il respecte le projet de loi de programme, mais aussi qu'il est très inférieur aux résultats d'une extrapolation des charges des juridictions. Cette extrapolation inciterait à créer quelque 2 200 emplois au cours des cinq années à venir, ce qui paraît totalement impossible.

Au-delà des problèmes de gestion que créerait un tel afflux de magistrats, je crois qu'une progression plus modérée des effectifs est nettement préférable, à condition d'être accompagnée de réformes d'organisation et d'une sorte de révolution des mentalités, qui me paraissent aussi importantes que les renforts de moyens.

A cet égard, je note avec satisfaction que la Chancellerie s'est attachée à l'évaluation des charges de travail des juridictions - vous savez que c'est une des préoccupations constantes de la commission des finances - et que des secrétaires généraux seront enfin mis en place en 1995 dans les cours d'appel, après des années de tergiversation, et ce grâce aux moyens qui figurent dans le budget.

En ce qui concerne l'effort financier de l'Etat à propos des frais liés aux instances, on peut dire que les crédits de l'aide juridique diminuent de 1,1 p. 100 pour s'établir à 1,1 milliard de francs, malgré la revalorisation de 128 à 130 francs de l'unité de valeur servant de base à la rémunération des avocats figurant à l'article 60 du projet de loi de finances rattaché au budget de la justice.

Il est clair que l'enveloppe de l'aide juridique a été sur-calibrée depuis 1992. Toutefois, monsieur le ministre d'Etat, ne devons-nous pas nous attendre à une inflation des dépenses d'aide juridique après une période de montée en charge ? Je suis, pour ma part, beaucoup plus inquiet encore de la progression des frais de justice, qui dépasse 10 p. 100, ces frais atteignant 1,3 milliard de francs. Les conclusions du tout récent rapport d'inspection que vous avez commandé sur ce sujet vous paraissent-elles être de nature à susciter des réformes efficaces ?

Enfin, je saluerai l'inscription, en autorisations de programme pour l'équipement immobilier, de près de deux cinquièmes des crédits inscrits dans la programmation, ce qui se justifie par le degré d'avancement d'opérations lancées depuis deux ans grâce à un premier programme pluriannuel : on mesure là tout l'intérêt de ces programmes.

L'enveloppe des crédits de paiement, en revanche, me paraît calibrée un peu faiblement, les mesures nouvelles ne représentant que 10 p. 100 de ces autorisations de programme alors que la modernisation de la Chancellerie va être jugée, au cours des années à venir, sur son aptitude à gérer un programme immobilier dont l'ampleur est devenue considérable.

J'en viens au troisième volet du budget de la justice, soit les juridictions administratives, dont les crédits s'élèvent à 598,9 millions de francs, en progression de 10,3 p. 100.

Là encore, les engagements du projet de loi de programme sont tenus : 22 emplois de magistrats sont créés et 15 recrutements en surnombre sont prévus parmi les titulaires de diplômes supérieurs en droit, afin d'amorcer un mouvement de résorption des stocks d'affaires.

Par ailleurs, 36 emplois sont créés dans les greffes des cours et tribunaux et 9 emplois administratifs sont créés à la section du contentieux du Conseil d'Etat pour accompagner les réformes d'organisation.

Les crédits de fonctionnement diminuent de façon symbolique. Les crédits d'informatique subissent une baisse de 2,8 p. 100, mais une mesure nouvelle de 12,2 millions de francs permettra d'assurer l'implantation du nouveau système Skipper de gestion des dossiers dans 6 juridictions.

Enfin, les crédits d'équipement permettent, dans le strict respect des engagements de la loi de programme, d'amorcer les travaux de creusement de salles sous la cour de l'Horloge au Conseil d'Etat, afin de créer des espaces de rangement indispensables, et d'assurer le relogement des tribunaux de Lille et d'Amiens.

Sur ces crédits des juridictions administratives, je ferai deux observations.

Je soulignerai d'abord que les moyens prévus par la loi de programme ne me paraissent pas suffisants pour faire face aux charges des juridictions, notamment au titre des créations d'emplois dans les greffes et des crédits immobiliers. Ils devront être complétés dans les budgets à venir, dès que la contrainte de rigueur viendra à se desserrer.

Je rappellerai ensuite que, sur l'initiative de la commission des finances, qui avait bien voulu me suivre sur ce point, un délai idéal de jugement d'un an a été inscrit pour la première fois dans la loi, à l'occasion de l'examen du rapport annexé au projet de loi de programme. Je crois que cet objectif, qui, selon ce qu'on m'a indiqué, a été maintenu par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, doit être plus qu'un idéal. Il devrait s'accompagner, pour chaque juridiction, d'un objectif annuel qui permettrait de mesurer les progrès accomplis au cours de l'année et de mieux identifier les insuffisances de moyens.

Le quatrième volet du budget de la justice concerne l'administration pénitentiaire, qui est confrontée, comme nous le savons tous, une nouvelle fois, à un mouvement important de contestation de ses personnels.

Les crédits progressent de 2,8 p. 100 et atteignent 6,332 milliards de francs.

De ce fait, 550 emplois sont créés, dont 351 personnels de surveillance pour renforcer l'encadrement des établissements, et 130 pour accroître les capacités de prise en charge du milieu ouvert. Les négociations que vous menez actuellement, monsieur le garde des sceaux, devraient conduire à compléter ces moyens par 230 emplois dès 1995.

Les indemnités des personnels de surveillance sont revalorisées de 25 p. 100 ; elles le seront peut-être davantage à l'issue des négociations que vous menez actuellement. Au total, les discussions en cours avec les syndicats aboutissent à majorer de plus de 67 millions de francs le budget des personnels de l'administration pénitentiaire pour 1995.

Les charges d'entretien des détenus progressent de 45,4 millions de francs - la population pénale devrait, en effet, encore augmenter en 1995 - et la réforme du système sanitaire des prisons occasionne une dépense supplémentaire de 30 millions de francs, avec la prise en charge des cotisations sociales des détenus. En revanche, les frais de fonctionnement de l'ancien système de soins assurés par l'administration pénitentiaire disparaissent ; ils représentaient 89 millions de francs.

En ce qui concerne le délicat problème des constructions et rénovations, le projet de budget pour 1995 ouvre un volume d'autorisations de programme près de deux fois inférieur au cinquième de la programmation, dont moins d'un tiers sera consacré uniquement aux constructions nouvelles.

Le budget de l'administration pénitentiaire m'inspire trois observations.

Tout d'abord, il est le seul exemple de sous-calibrage des crédits par rapport à la moyenne prévue par la loi de programme, ce qui s'explique, pour les immeubles comme pour les effectifs, par la montée en charge à venir des opérations de construction des 4 000 places nouvelles qui sont prévues.

Ensuite, je rappellerai l'inquiétude que j'ai exprimée lors de l'examen du projet de loi de programme relatif à la justice devant le nombre trop faible de places nouvelles envisagées, alors que les alternatives à l'incarcération qui sont prévues par le Gouvernement dans son projet de loi relatif à l'organisation des juridictions n'ont pas reçu l'accord des deux assemblées.

Enfin, il m'apparaît que les mouvements de protestation des personnels, qui réclament la création de 1 500 postes dès 1995, doivent inciter le Gouvernement à rendre enfin publiques et incontestées les études effectuées sur les organigrammes des établissements. Il y a là un problème lancinant, qui empoisonne le climat social dans les prisons. Il est temps que soit affichée une norme raisonnable d'encadrement, plutôt que de nous en remettre, comme nous le faisons depuis plusieurs années, aux comparaisons internationales.

J'en viens, enfin, au budget de la protection judiciaire de la jeunesse, qui progresse, quant à lui, de 4,9 p. 100 et atteint 2,336 millions de francs.

Sont prévues 90 créations d'emplois, dont 50 sont destinées au renforcement des capacités d'hébergement. Plusieurs mesures indemnitaires intéressent les personnels qui entourent l'action des éducateurs, et l'indemnité d'hébergement pourra être étendue à tous les personnels travaillant dans les établissements.

Les crédits d'entretien des jeunes par le secteur privé atteignent 1 milliard de francs, avec 20 millions de francs supplémentaires liés, notamment, à la progression de l'hébergement, phénomène que l'on retrouve dans les moyens de fonctionnement du secteur public.

Les crédits d'équipement sont égaux au cinquième du volume de la programmation et devraient permettre, outre les rénovations urgentes, l'ouverture de 93 places d'accueil dès 1995.

Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse traduit très fidèlement les engagements du projet de loi de programme relatif à la justice. Je rappelle que le rapport d'orientation annexé à ce projet de loi demande beaucoup à la protection judiciaire de la jeunesse, ce qui suppose que son action soit relayée par la politique de la ville, ainsi que par les initiatives locales.

A cet égard, monsieur le garde des sceaux, je souhaiterais connaître votre réaction au projet de service qui a été élaboré par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse en 1993 et qui fait remarquablement le point sur la complexité des interventions et des financements.

Enfin, je terminerai cette présentation du projet de budget de la justice pour 1995 en rappelant que l'article 60 rattaché revalorise de 128 à 130 francs l'unité de valeur servant de base au calcul de la dotation qui est allouée à chaque barreau en contrepartie des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats membres de celui-ci. Cette augmentation de 1,56 p. 100, qui fait suite à une année de non-revalorisation, paraît tout à fait raisonnable.

Avant de conclure, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je souhaite appeler votre attention sur deux questions qui hantent, depuis des années, cette discussion budgétaire. Maintenant que nous allons disposer d'une loi de programme, elles me paraissent devoir être affrontées, si nous voulons réellement sauver notre justice.

Le premier débat, souvent abordé et jamais tranché, a trait au rôle que nous voulons attribuer à la justice. Trois exemples viennent immédiatement à l'esprit. L'explosion du nombre des contentieux, que nous ne faisons que constater chaque année, est-elle une fatalité? Faut-il prévoir, mes chers collègues, d'adapter indéfiniment les moyens des juridictions à une marée grandissante d'affaires nouvelles? Enfin, cette demande de justice se traduit-elle, pour nos concitoyens, par une meilleure harmonie sociale?

Chaque année, nous dénonçons le rôle joué par l'inflation législative - dont nous sommes responsables - et l'inflation réglementaire - dont vous êtes, monsieur le garde des sceaux, responsable - dans cette soif de contentieux devenue inextinguible. Il ne suffit pas d'en rester à ce stade de l'autocritique, il nous faut reconnaître que nous sommes déjà allés trop loin et ouvrir une phase de « déjudiciarisation » des affaires là où l'intérêt du citoyen n'exige pas l'intervention d'un magistrat.

La surpopulation carcérale, elle aussi dénoncée chaque année - je l'ai fait moi-même il y a un instant - devrait nous conduire aujourd'hui à opérer des choix clairs: la construction des places de prison nécessaires ou le développement des alternatives à l'incarcération. La contrainte budgétaire nous pousse vers cette deuxième solution, mais nous n'y sommes pas prêts, comme en témoigne le sort fait récemment aux propositions du Gouvernement par l'une et l'autre des deux assemblées.

Alors, de grâce! mes chers collègues, réfléchissons, nous, Parlement, à d'autres solutions, qui seules nous épargneront une nouvelle crise des prisons, malgré l'effort budgétaire de l'Etat.

Je citerai un troisième et dernier exemple, celui de la délinquance juvénile. Chacun de nous constate sa progression dans nos villes. Nous nous félicitons de l'effort réalisé en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse. Pourtant, nous savons tous qu'aucun renfort de moyens ne permettra d'éviter des mouvements d'explosion de violence des jeunes. Le Parlement ne peut-il pas, dans ce domaine, apporter des pistes de solutions, au-delà des textes et des budgets?

Ce premier débat sur le rôle de la justice me paraît devoir être rapidement tranché, car il en cache un autre, celui de l'adéquation des moyens de la justice à ses missions.

A cet égard, le projet de loi de programme a fait naître de grandes espérances, qui ne doivent surtout pas se transformer en grande déceptions.

Oui, ce projet de loi de programme constitue une réponse tout à fait méritoire, d'autant que nous sommes en période de rigueur budgétaire.

Elle permet de garantir des moyens pour la justice et, plus encore, elle amplifie nettement l'effort accompli au cours des cinq dernières années. Mais elle ne peut réussir seule: la loi de programme doit s'accompagner d'une volonté sans faille de restauration de l'image de la justice, qui va bien au-delà de ses moyens budgétaires. Cette restauration ne saurait encore attendre des années.

En conclusion générale, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je dirai que ce projet de budget, même s'il n'est pas de nature à résoudre, à lui seul, les problèmes de la justice, traduit à la fois une priorité politique pour 1995, ce qui est bien, et la fidélité à des engagements de moyen terme, ce qui est encore mieux.

C'est au vu de l'ensemble de ces considérations que la commission des finances a décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de la justice pour 1995, et de l'article 60 rattaché. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**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, pour les services généraux.** Monsieur le président, monsieur le

ministre d'Etat, mes chers collègues, ainsi que notre excellent collègue M. Alain Lambert vient de le rappeler, les crédits du ministère de la justice progresseront, à structure constante, de 4,67 p. 100 en 1995, le solde net des créations d'emplois s'établira à 854 et les autorisations de programme augmenteront de plus de 34 p. 100

La part des dépenses du budget de l'Etat consacrée à la justice retrouvera ainsi le niveau de 1,49 p. 100 atteint en 1993, niveau qui est, certes, relativement plus substantiel que par le passé, mais qui demeure malgré tout trop modeste à nos yeux.

L'augmentation des crédits permet toutefois au Gouvernement de tenir les engagements souscrits dans le projet de loi de programme. Et si cet objectif n'est pas toujours atteint pour toutes les actions du ministère, on relèvera l'effort particulier consenti en faveur des services généraux, effort sur lequel je souhaiterais m'arrêter un instant pour vous présenter les observations de la commission des lois.

Pour sa première année d'exécution, le projet de loi de programme sera globalement respecté à concurrence du cinquième des engagements programmés sur les cinq prochains exercices.

C'est ainsi qu'il est prévu de créer 60 emplois de magistrats et 23 de fonctionnaires des greffes, mesure qui sera complétée par la levée du gel de 185 emplois de greffe.

En termes d'investissement, l'effort, apprécié en autorisations de programme, est supérieur au cinquième des crédits programmés pour l'année 1995-1998. Le montant des crédits de paiement est toutefois décevant, puisqu'il n'atteint que 712 millions de francs, soit seulement 8 p. 100 de plus qu'en 1994, alors que, grâce à une nouvelle méthodologie de programmation, le taux de consommation des crédits devrait atteindre 90 p. 100 en 1994. L'état du patrimoine judiciaire appelle, de toute évidence, un effort plus rapide et plus substantiel.

Sans entrer dans le détail des crédits destinés à l'administration centrale, la commission des lois a tenu à relever le caractère encore très atypique de la Chancellerie. Celle-ci continue, par exemple, à bénéficier du concours d'effectifs importants de fonctionnaires mis à sa disposition par les services extérieurs. Cette spécificité découle, bien entendu, des transferts de compétences auxquels il a été procédé en 1987 ; elle devrait toutefois s'atténuer au cours des prochaines années, au fur et à mesure des progrès de la déconcentration.

L'autre particularité persistante concerne la relative faiblesse du nombre des administrateurs, signe le plus visible d'une situation que la Cour des comptes a décrite, dans son dernier rapport public, comme une « sous-administration chronique... dans un ministère traditionnellement pauvre en administrateurs formés à la gestion publique ».

Cette faiblesse structurelle n'est sans doute pas étrangère à l'échec du schéma directeur informatique, échec qui se traduit par l'obsolescence des applications nationales et l'indigence des équipements informatiques de la plupart des juridictions.

Les nouvelles orientations dégagées en la matière cette année sont raisonnables et les entretiens que j'ai pu avoir avec les responsables de la politique informatique de la Chancellerie m'ont permis de mesurer le caractère à la fois réaliste et rigoureux de la conduite des travaux sur les grandes applications nationales.

La mise en place de l'informatique déconcentrée, qui relève de la responsabilité des chefs de cours d'appel, lui paraît, en revanche, plus incertaine en raison, d'une part, des faiblesses structurelles qui caractérisent l'administra-

tion des juridictions, d'autre part, des risques de déséquilibre dans les relations entre les sociétés informatiques qui proposent leurs services et les chefs de cours.

Certes, M. le garde des sceaux a signé une charte de l'informatique judiciaire qui définit les responsabilités des chefs de cours, prévoit l'établissement de standards informatiques et annonce la mise au point de conventions et de stipulations générales avec les principaux fournisseurs. Mais, dans l'attente de cette mise au point, l'informatisation des juridictions sera sans doute malaisée à conduire dans les mois, voire les années à venir.

Pour ce qui est de l'évolution du contentieux et des moyens attribués aux juridictions, votre rapporteur pour avis se permet de vous renvoyer à son rapport écrit.

Il paraît toutefois nécessaire de s'arrêter un instant sur la situation de ceux qui assurent le fonctionnement de l'institution judiciaire.

Un effort tout particulier est conduit, depuis déjà quelques années, en faveur des magistrats, grâce, notamment, à des revalorisations substantielles de leur régime indemnitaire et au repyramidage de nombreux emplois, afin d'aménager des perspectives de carrière dans un corps caractérisé par un fort déséquilibre démographique.

Il reste à améliorer l'image de la justice et les conditions de son exercice, en assurant aux magistrats un traitement qui les place sur un plan équivalent à celui des autres représentants territoriaux de l'Etat.

Des équipes devraient, par ailleurs, être progressivement constituées autour des magistrats, grâce au recrutement de juges non professionnels, de conciliateurs et d'assistants.

Le projet de loi de finances pour 1995 autorise ainsi le recrutement et la formation de 160 juges non professionnels, prévoit une augmentation de 2,6 millions de francs des crédits destinés à l'indemnisation et à la formation des conciliateurs, enfin, contient une mesure nouvelle de 1,1 million de francs pour la rémunération d'assistants.

Ces mesures constituent, espérons-le, l'amorce d'une orientation nouvelle qui, si elle était poursuivie à un niveau suffisant, permettrait, sans nul doute, d'accélérer le cours de la justice et d'en améliorer la qualité.

Les projets de loi relatifs à la justice, que l'Assemblée nationale vient d'examiner en deuxième lecture et dont nous allons bientôt être saisis, prévoient de « recentrer » le juge sur ses missions fondamentales, notamment en transférant aux greffes un certain nombre de responsabilités jusqu'à présent confiées au juge. Ces transferts de compétences, tout autant que les inflexions récemment introduites dans la formation des greffiers, témoignent du souci d'enrichir les missions traditionnelles des intéressés ; ils sont également sources d'incertitudes, voire de conflits au sein des juridictions et – pourquoi ne pas le dire ? – d'un malaise croissant.

Les entretiens qu'il a eus avec des représentants des principales organisations représentatives des fonctionnaires des greffes ont permis à votre rapporteur de mesurer l'importance de ce malaise. Il lui semble important d'y répondre en engageant avec les intéressés une réflexion sur leurs missions et sur les adaptations qu'il conviendrait d'apporter à leur statut.

Je signale, par ailleurs, que l'existence de très nombreux personnels vacataires ou irrégulièrement employés sur la base de contrats emploi-solidarité contribue à ce malaise. Or ces pratiques, juridiquement contestables, sont choquantes, car elles font appel à des personnels non

formés, qui ne sont pas soumis au minimum de déontologie qu'exige la nature particulière des documents et des informations auxquels ils sont susceptibles d'avoir accès.

Je voudrais dire un mot, enfin, à propos des juridictions administratives.

Après la médiocrité budgétaire qui a caractérisé l'année 1994, le programme pluriannuel devrait permettre un certain redressement des moyens de ces juridictions. En 1995, ce programme recevra une première exécution substantielle, qui permettra de procéder à un premier train de créations d'emplois et à la mise en œuvre de certaines opérations d'investissement.

Le montant des crédits d'investissement inscrits en 1995 - six fois plus qu'en 1994 - ne doit toutefois pas faire illusion. En effet, eu égard au coût probable de la création de quatre juridictions nouvelles en cinq ans, l'effort budgétaire prévu dans le projet de loi de programme sera insuffisant.

Or, ainsi que nos collègues MM. Hubert Haenel et Jean Arthuis l'ont montré dans le rapport qu'ils ont remis, au nom de la commission d'enquête du Sénat sur les juridictions administratives, les délais de jugement sont particulièrement longs devant ces juridictions et il est indispensable d'accélérer sensiblement le cours de la justice administrative.

Aussi, monsieur le garde des sceaux, c'est en espérant que le Gouvernement saura apporter rapidement une réponse efficace aux insuffisances des moyens de ces juridictions que je souhaite conclure mon bref propos.

Ayant constaté la réalité de l'effort budgétaire annoncé l'an dernier et le respect des engagements pris par le Gouvernement dans le cadre de la loi de programme, la commission des lois a émis un avis favorable sur les crédits du budget du ministère de la justice consacrés aux services généraux. (*Applaudissements.*)

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

**M. Guy Cabanel,** rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, pour l'administration pénitentiaire. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, ce débat sur les crédits alloués à l'administration pénitentiaire dans le projet de loi de finances pour 1995 s'ouvre dans un double contexte.

D'une part, nous entendons les échos médiatiques d'un mouvement de revendication du personnel de l'administration pénitentiaire. Nos concitoyens sont sensibles à ce qui se passe dans ce domaine. Ils pensent constamment à la progression de la délinquance. Aussi, ils s'intéressent à une administration chargée de l'exécution des peines. Dans le même temps, ils n'ont pas toujours une connaissance exacte du fonctionnement de cette administration et des contraintes qui pèsent sur elle. Ses perspectives sont souvent mal connues.

D'autre part, élément plus favorable du contexte, le projet de loi de finances vient en discussion juste après la mise en débat de l'important projet de loi de programme relatif à la justice, qui fixe pour les cinq années à venir les objectifs de l'Etat dans ce domaine et définit des moyens particulièrement significatifs pour les atteindre.

En fait, ces moyens significatifs méritent qu'on s'y attarde.

Ainsi, 40 p. 100 des autorisations de programme arrêtées par le projet de loi de programme, soit 3 milliards de francs sur 8,1 milliards de francs, sont consacrés à l'administration pénitentiaire, cependant que, en parallèle, des

recrutements significatifs sont étalés sur cinq ans : 1 400 emplois pour le renforcement de l'encadrement des détenus, 1 450 emplois pour les nouveaux établissements, 300 emplois en centres de semi-liberté et 768 emplois en milieu ouvert.

L'accroissement des capacités est fixé par ce même projet de loi à 4 180 places nouvelles en détention, dont 180 places en maisons centrales à petit effectif, auxquelles s'ajoutent 1 200 places en centres de semi-liberté. Il est par ailleurs prévu la réhabilitation du parc ancien et la fermeture des places les plus vétustes de ce parc.

Le projet de loi de programme s'attache donc largement à la situation du service pénitentiaire dans la mesure où celui-ci en est, en proportion, le principal bénéficiaire.

Parallèlement, le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions comporte, pour sa part, des mesures destinées à permettre le désengorgement des maisons d'arrêt les plus chargées.

La discussion conjointe du projet de loi de programme et du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions a été l'occasion de rappeler les enjeux auxquels l'administration pénitentiaire doit faire face. Je les résumerai brièvement.

Ces enjeux sont, pour les plus importants, au nombre de quatre.

Le premier demeure l'occupation, au-delà de leurs capacités, de nombreuses maisons d'arrêt, liée pour l'essentiel à l'accroissement du nombre des condamnations, à l'allongement des peines et à un niveau encore élevé de détentions provisoires.

Le deuxième enjeu, partiellement lié au précédent mais largement autonome, est la santé des détenus.

Le troisième enjeu a trait à la situation des personnels, qui reste un sujet d'actualité.

Enfin, le quatrième enjeu se rapporte à l'équipement du parc, et plus spécialement à la rénovation des établissements les plus anciens, qui sont souvent les plus prisés par les détenus et leurs familles.

Le projet de loi de finances pour 1995 constitue la première traduction annuelle de l'effort prévu dans le projet de loi de programme. Sur un budget de la Chancellerie de 22,1 milliards de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, l'administration pénitentiaire se voit attribuer, en 1995, 6,3 milliards de francs. Sans entrer dans les détails, déjà fournis par M. le rapporteur spécial, je dirai qu'il s'agit là d'une somme considérable, à laquelle s'ajoutent 312 millions de francs en autorisations de programme, accordés pour le développement de l'équipement.

Le projet de loi de finances inclut, en ce qui concerne l'administration pénitentiaire, dans le prolongement des orientations définies par le projet de loi de programme, deux grandes mesures.

La première est la création de 550 emplois, première tranche de 3 918 emplois inscrits dans le projet de loi de programme, se décomposant en 420 emplois pour le renforcement de l'encadrement des détenus et 130 emplois répondant à l'augmentation des capacités de prise en charge du milieu ouvert.

Il convient de noter que, dans le cadre des discussions en cours entre la Chancellerie et les représentants des personnels de l'administration pénitentiaire, vous avez proposé, monsieur le garde des sceaux, un accroissement des créations d'emplois - 100 emplois en surnombre - et le déblocage de 80 autres emplois, jusque-là gelés.

La seconde mesure, incluse dans le projet de loi de finances est la mise en œuvre du plan de développement défini dans le projet de loi de programme, notamment les premières études relatives à la construction de deux maisons centrales à petit effectif, la première tranche de rénovation des infirmeries – et c'est une grande nécessité – et la réalisation de deux services médico-psychologiques régionaux, ce qui nous paraît très important au regard de l'état psychiatrique parfois difficile de certains détenus.

Au moment d'aborder la discussion budgétaire, force est de constater que la situation de l'administration pénitentiaire est encore difficile. Celle-ci doit en effet prendre en compte l'accroissement continu du nombre des détenus et l'allongement du temps moyen de détention.

Ainsi, du 1<sup>er</sup> janvier 1984 au 1<sup>er</sup> janvier 1993, le nombre total des détenus est passé de plus de 40 000 à plus de 50 000 au 1<sup>er</sup> janvier 1994, on dénombrait 52 555 détenus. Si la part des placements en détention provisoire – 39,8 p. 100 de l'ensemble – tendait à diminuer légèrement, de 2,4 p. 100, ce qui mérite d'être souligné, il en allait tout autrement des condamnations dont le nombre augmentait sensiblement de – 9,5 p. 100 – en réalité, c'est une traduction directe de la montée de la délinquance – cependant que la durée moyenne de ces condamnations ne cessait de progresser, contribuant, par là même, à accroître les charges du service.

Dans le même temps, les populations concernées demeurent, dans une large proportion, dans une situation sanitaire médiocre sinon mauvaise. Cet état est préalable à leur incarcération. En effet, il ne faut pas faire un procès d'intention à l'administration pénitentiaire. Elle gère une population difficile au mieux des conditions sanitaires. Souvent, les difficultés sanitaires sont antérieures à l'incarcération. Il en est notamment aussi pour les toxicomanes qui, le plus souvent, n'ont jamais eu accès aux soins avant leur condamnation. Or chacun sait qu'un très grand nombre de détenus sont des toxicomanes. C'est pourquoi la santé des détenus demeure un sujet encore préoccupant.

Le projet de loi de programme et le projet de loi de finances définissent des moyens importants pour résoudre ces deux problèmes. Dans le domaine de la santé, on signalera comme un élément heureux la parution du décret du 27 octobre 1994 d'application de la loi du 18 janvier 1994 qui devrait permettre la réforme de l'organisation des soins aux détenus.

Deux questions à forte incidence sur l'utilisation des capacités du parc pénitentiaire attendent encore des solutions.

La part de la détention provisoire dans les établissements pénitentiaires est trop élevée. Cette situation est difficilement acceptable dans son principe, d'autant que la charge des établissements peut conduire à ce que, contrairement aux prescriptions légales, condamnés et prévenus ne soient pas séparés. De même, l'emprisonnement individuel des prévenus, également édicté par la loi, se révèle souvent difficile à mettre en œuvre.

Le nombre des détenus étrangers dans nos établissements pénitentiaires, sans aucune perspective de réinsertion à l'expiration de leur peine, reste excessif. Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions prévoit une première solution dans ce domaine. Elle concerne les détenus condamnés à des peines inférieures à un an. Il apparaît toutefois nécessaire que, pour les autres, c'est-à-dire la grande majorité, soient développées les procédures définies dans les conventions de transfèrement vers le pays d'origine afin, notamment, que le détenu y prépare sa réinsertion.

Dans ces deux domaines, détention provisoire et détenus étrangers, et au-delà, la démarche pour l'avenir doit viser la limitation de la population carcérale afin d'humaniser le système pénitentiaire et de régulariser les charges des personnels. Une telle politique doit naturellement être accompagnée, comme le prévoit déjà la Chancellerie, par le développement des substituts à l'emprisonnement. Je pense à la liberté conditionnelle – malgré la difficulté apparue lors du débat parlementaire – à la semi-liberté et aux travaux d'intérêt général ; il n'est pas toujours aisé de les mettre en pratique, mais il faut persévérer. Cette politique doit aussi être accompagnée par une réelle priorité à la prévention de la délinquance et de la récidive, comme le prévoit le rapport récent, notamment chez les jeunes.

Il faut y adjoindre l'analyse des possibilités de l'assignation à résidence sous surveillance électronique ; mais je crois que, dans ce domaine, les études sont en bonne voie ; leur réalisation mérite maintenant d'être accélérée, afin que l'on puisse procéder à des expérimentations.

Dans cet esprit, constatant l'importance de l'effort pluriannuel entrepris, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'administration pénitentiaire figurant dans le projet de loi de finances pour 1995. (*Applaudissements sur les travées du RDE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

**M. Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, pour la protection judiciaire de la jeunesse.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la protection judiciaire de la jeunesse fait l'objet de dispositions importantes dans le projet de loi de programme relatif à la justice, ainsi que dans le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, dont l'examen par le Parlement est aujourd'hui presque achevé.

Le projet de loi de finances pour 1995 correspond à la première année d'application du projet de loi de programme. Il comprend, en ce qui concerne cette administration, deux mesures principales.

Tout d'abord, 90 emplois seront créés, sur les 400 emplois prévus par le projet de loi de programme. Ils sont destinés, pour l'essentiel, à assurer l'encadrement des centres d'hébergement : le projet de loi de programme prévoit, en effet, d'accroître les capacités de ces centres de 500 places supplémentaires, au cours des cinq prochaines années.

Par ailleurs, un crédit de 80 millions de francs en autorisations de programme sera alloué à la protection judiciaire de la jeunesse. Ce crédit correspond à la première tranche des 400 millions de francs prévus en autorisations de programme par le projet de loi de programme. Cette somme de 80 millions de francs sera principalement affectée au développement des capacités des centres d'hébergement.

La protection judiciaire de la jeunesse, anciennement dénommée « éducation surveillée », a pour mission d'exécuter les décisions des juridictions des mineurs – juges des enfants et tribunaux pour enfants – concernant trois catégories de jeunes : les jeunes mineurs en danger, les jeunes mineurs délinquants et les jeunes majeurs en difficulté.

Les jeunes mineurs en danger sont définis par l'article 375 du code civil : ce sont les jeunes dont « la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger » ou dont « les conditions d'éducation sont gravement compromises ». Il peut s'agir de jeunes délinquants - ils sont souvent considérés, de ce fait même, comme étant en danger - ou des jeunes - parfois en très bas âge, exposés à des situations préoccupantes ou graves tels des enfants victimes de sévices sexuels, des enfants à l'abandon ou des jeunes livrés à eux-mêmes.

L'assistance éducative aux jeunes mineurs en danger demeure la part prépondérante de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse - 205 815 jeunes ont été concernés en 1993 - suivie par l'exécution des décisions pénales - 51 933 jeunes mineurs délinquants concernés en 1993 - et par les mesures relatives aux jeunes majeurs en difficulté - 9 165 jeunes - toutes catégories dont le volume augmente, hélas ! sans discontinuer depuis dix ans !

L'accroissement du nombre des jeunes mineurs en danger, des jeunes mineurs délinquants et des jeunes majeurs en difficulté ne laisse pas d'être inquiétant. L'année dernière, j'ai fait état de mes préoccupations à cet égard dans mon rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1994, et je ne peux que les renouveler cette année, monsieur le ministre d'Etat.

Ces préoccupations se rapportent, d'une part, au nombre d'enfants jeunes ou très jeunes concernés par l'assistance aux jeunes mineurs en danger et, d'autre part, à celui des jeunes mineurs délinquants.

L'augmentation continue de la délinquance juvénile paraît inquiétante. Si, en 1993, le nombre de jeunes jugés en matière pénale a légèrement décroché - il était de 51 933 - la tendance à la hausse dans ce domaine a été permanente au cours des dernières années. Aussi convient-il de se féliciter que le rapport annexé au projet de loi de programme rappelle la mission principale que la protection judiciaire de la jeunesse se doit d'accomplir dans ce domaine.

Les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse représentent une part traditionnellement modeste du budget de la Chancellerie. Ils s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 1995, à 2,3 milliards de francs en crédits de paiement et en dépenses ordinaires, soit un peu moins de 10 p. 100 du total.

On doit cependant noter que le projet de loi de programme, par la structure de son rapport annexé consacré respectivement aux services judiciaires, à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse, souligne que cette composante du budget du ministère de la justice ne peut être considérée comme secondaire.

Le système actuel de protection judiciaire de la jeunesse repose sur un réseau de juridictions spécialisées et sur un secteur éducatif chargé d'appliquer les décisions de celles-ci. Les juridictions des mineurs, réparties sur l'ensemble du territoire, représentent 294 juges des enfants et 136 tribunaux pour enfants. Pour l'exécution des décisions de ces juridictions, la protection judiciaire de la jeunesse dispose d'un secteur public et d'un secteur associatif, dit « habilité ».

Les jeunes mineurs délinquants sont, dans leur grande majorité, pris en charge par le secteur public, cependant que les jeunes mineurs en danger relèvent plus spécialement du secteur habilité.

Les principales mesures susceptibles d'être décidées par les juridictions des mineurs sont soit communes aux jeunes mineurs en danger, aux jeunes mineurs délin-

quants et aux jeunes majeurs en difficulté, soit considérées comme plus en rapport avec la situation de chacun de ces groupes.

C'est ainsi que l'hébergement est plus fréquemment retenu pour les cas les plus difficiles dans la catégorie des jeunes mineurs délinquants. Le projet de loi de programme prévoit au demeurant de développer au cours des cinq prochaines années ce type de prise en charge pour ces jeunes mineurs.

Cette orientation, qui fait l'objet de dispositions du projet de loi, est explicitement énoncée dans le rapport annexé, selon lequel « les centres d'hébergement auxquels les cas les plus difficiles sont confiés verront leur capacité augmenter de 40 p. 100, soit 500 places ».

Le placement en famille d'accueil est préféré dans le cas de jeunes mineurs en danger que le juge ne souhaite pas maintenir dans leur famille d'origine. Il concerne surtout les enfants les plus jeunes.

Les mesures de milieu ouvert sont choisies indifféremment pour les jeunes mineurs en danger, les jeunes délinquant ou les jeunes majeurs en difficulté. Elles sont largement privilégiées par les juridictions des mineurs et représentent 80 p. 100 des décisions éducatives de ces juridictions.

A ces différentes mesures doivent être reliées celles qui tendent, depuis cette année, à permettre, dans le cadre des chantiers de « jeunes en équipes de travail », le développement d'alternatives à l'incarcération des jeunes mineurs délinquants.

L'association « Jeunes en équipes de travail » a été créée le 1<sup>er</sup> septembre 1986 pour permettre la mise en place de chantiers de jeunes majeurs détenus en fin de peine. L'objectif principal de l'association est de préparer ces jeunes au service national ou à une formation professionnelle pendant les trois derniers mois de leur peine.

Les résultats de cette initiative ont été considérés comme encourageants : 3 000 jeunes majeurs ont été pris en charge depuis 1986 ; parmi ces derniers, et beaucoup estiment que ces chantiers leur ont apporté un enrichissement.

Aussi la protection judiciaire de la jeunesse a-t-elle souhaité expérimenter le dispositif en tant qu'alternative à la détention pour les jeunes mineurs délinquants. C'est ainsi que, cet automne, un nouveau centre de « jeunes en équipes de travail » situé à La Souchères-les-Bains, en Haute-Loire, a été ouvert pour l'accueil de vingt jeunes sur trois mois.

Personnellement, je ne peux qu'encourager cette initiative, car ces mesures nouvelles me semblent aller dans le bon sens.

La priorité donnée à l'exécution des décisions pénales par le projet de loi de programme en ce qui concerne les missions de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans le cadre de principes d'actions définis antérieurement par la voie d'une circulaire et repris en forme législative par le projet de loi, ce dont il convient de se féliciter.

Ces principes, sur lesquels nous reviendrons, sont, d'une part, la nécessaire rapidité de la réponse pénale et, d'autre part, le rôle fondamental dévolu à la réparation pénale.

Dans le même temps, le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative détermine les modalités de mise en œuvre du premier de ces principes ; s'agissant du second, il propose les règles définies dans ce domaine par la loi du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions comporte, en outre, des dispositions relatives aux pouvoirs des juges des enfants s'inscrivant dans le cadre général. C'est dans ce cadre qu'est définie la politique de la protection judiciaire de la jeunesse, administration d'exécution.

Cette politique s'articule aujourd'hui autour de trois grands axes : tout d'abord, la valorisation de l'hébergement collectif ; ensuite, la diversification de la réponse éducative, avec, notamment, le développement d'équipes pluridisciplinaires chargées de prendre en charge des jeunes de plus en plus déstructurés psychologiquement ; enfin, la diversification des expériences du type « maisons de l'espoir », visant à associer dans les quartiers les plus difficiles – je pense en particulier aux banlieues – la protection judiciaire de la jeunesse, les collectivités territoriales et tous les intervenants intéressés.

Ces initiatives s'inscrivent plus largement dans le cadre de schémas départementaux, dont certains sont communs à la protection judiciaire de la jeunesse et au service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

La commission des lois se félicite du dépôt et de la discussion du projet de loi de programme relatif à la justice, que le Sénat a d'ailleurs largement approuvé, et de la place que ce texte a réservé à la protection judiciaire de la jeunesse.

De même, elle se montre favorable au projet de loi de finances pour 1995, qui constitue la traduction du projet de loi de programme.

Elle regrette cependant que 170 postes budgétaires de la protection judiciaire de la jeunesse soient aujourd'hui gelés et souhaite qu'ils soient rapidement « réactivés ». Nous comptons donc sur vous, monsieur le garde des sceaux, pour essayer de vaincre les réticences du Quai de Bercy.

Par ailleurs, la commission des lois considère que l'accroissement de la délinquance juvénile et la transformation de la nature de cette délinquance – elle touche en effet des enfants de plus en plus jeunes – constituent un phénomène préoccupant.

Ce phénomène est-il non maîtrisable et, par la même, insoluble ? Le penser serait probablement témoigner d'un pessimisme excessif. Cependant, des voies nouvelles sont sans doute à explorer afin de tenter de répondre dans les meilleurs conditions à ce difficile défi.

La commission des lois espère que la mise en œuvre de la loi de programme permettra de dégager des solutions dans ce domaine. Faut-il rouvrir des internats ? Faut-il développer de nouveaux programmes du type « jeunes en équipes de travail » ? Pourquoi pas ? La commission des lois souhaite qu'un consensus se dégage rapidement sur ces différentes questions, puisqu'il s'agit de permettre que des jeunes en difficulté ne soient pas définitivement voués à l'exclusion.

Elle souhaite par ailleurs attirer l'attention du Gouvernement sur un point particulier que lui a signalé M. Daniel Millaud, sénateur de la Polynésie française, à savoir la situation du tribunal pour enfants de Papeete.

Ce tribunal, qui se réduit à un magistrat et un greffier, fait aujourd'hui face à un développement préoccupant de la délinquance juvénile. De surcroît, il a compétence sur une zone très vaste, puisqu'il s'agit, je crois, de plus d'une centaine d'îles.

Il est à relever, en outre, que le nombre de dossiers au titre de l'assistance éducative s'élève à un millier environ, pour un total de mille huit cent soixante-trois mineurs, alors que la moyenne nationale d'un cabinet de juge des

enfants est de quatre cents dossiers. Aussi la création d'un second poste de juge des enfants apparaît-elle indispensable dans des délais très brefs.

En conclusion, au vu de ces différents éléments, la commission des lois vous propose, mes chers collègues, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice affectés à la protection judiciaire de la jeunesse, tels qu'ils figurent dans le projet de loi de finances pour 1995. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le ministre d'Etat, vous êtes responsable de l'une des fonctions régaliennes essentielles de l'Etat et vous savez notre souci de voir la puissance publique se consacrer chaque jour davantage à l'exercice de ces fonctions.

Etre responsable de la justice, c'est d'abord faire en sorte que l'appareil judiciaire soit doté des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, mais c'est aussi s'employer à ce que les juges jouent, en toute conscience et avec scrupule, le rôle que la Constitution leur reconnaît et sans lequel il n'y aurait pas d'Etat de droit.

Dans le premier domaine, l'amélioration matérielle de l'appareil judiciaire, vous avez engagé, et nos rapporteurs l'ont dit excellemment, une action extrêmement positive. Ce budget le prouve.

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 1994, nous avons demandé au Gouvernement de prévoir une loi quinquennale. C'est pratiquement chose faite. Nous avons noté que, pour l'essentiel, votre budget pour 1995 enregistre, à hauteur d'un cinquième, le programme quinquennal prévu. C'est de bon augure. Est-ce suffisant ? Dans un premier temps, sans doute.

L'amélioration réelle du service public de la justice ne dépend pas seulement de l'accroissement des effectifs, ni de la construction de nouveaux locaux, bien que, sur ce point, l'effort à accomplir soit particulièrement nécessaire. Il dépend aussi d'une meilleure organisation, d'un meilleur emploi des moyens humains, d'une déjudiciarisation acceptable de certains dossiers et d'un recours mesuré à la collégialité. Il faudrait peut-être aussi en venir – cela demandera beaucoup de courage – à une meilleure répartition des juridictions sur tout le territoire.

Animé par le souci d'une justice de qualité et rendue dans de meilleurs délais, vous nous avez proposé, et nous avons abordé avec la prudence nécessaire, le recours à des magistrats non professionnels.

Une fois établi le bilan d'une première expérience, il y aura lieu de se demander si celle-ci peut être étendue.

Nous avons noté l'accroissement des crédits retracés dans votre budget. Nous savons bien qu'il serait hautement souhaitable que le pourcentage des crédits réservé à la justice dans le budget de l'Etat s'accroisse encore. Peut-être cela sera-t-il plus envisageable demain, lorsque les conséquences désastreuses de la gestion d'un certain nombre d'entreprises publiques auront cessé de peser sur l'emploi des crédits, ces conséquences ayant été enfin apurées.

Les juges sont en droit d'attendre les conditions matérielles nécessaires à l'exercice de leur haute mission. Ils ont droit aussi à la garantie de leur indépendance, sans cesse promise pendant près de quatorze ans, sans cesse

différée. La réforme du Conseil supérieur de la magistrature, entreprise sous l'autorité du Premier ministre, leur a donné dans ce domaine essentiel les garanties nécessaires.

Cependant, s'il est légitime que les juges attendent beaucoup de l'Etat, est-il possible de dire en cet instant ce que la société est en droit d'attendre de ses juges ? Nous le savons, cela doit être relevé, les magistrats et le personnel qui les assiste assument quotidiennement la mission qui est la leur dans des conditions encore difficiles, et ce de façon particulièrement satisfaisante.

Cette appréciation très positive ne nous dispense cependant pas d'émettre quelques interrogations. Nos exigences à l'égard de la magistrature sont à la hauteur du respect que nous lui portons.

La société attend, tout d'abord, de ses magistrats qu'ils ne jugent qu'en droit. Ce serait une étrange et intolérable perversion intellectuelle si des magistrats se croyaient investis d'une sorte de mission qui leur permettrait, grâce à une indépendance reconnue, de faire triompher leur conception personnelle de l'ordre social.

La société attend, ensuite, que les juges ne s'abandonnent pas à une sorte de détournement de pouvoir, d'autant moins qu'ils sont parfois assurés - j'emploie le mot avec prudence - d'une solidarité corporatiste de la part de ceux qui ont pour mission de les contrôler.

Sans doute sont-ils rares les cas où le juge d'instruction recourt à la détention provisoire pour des motifs que la loi n'a pas prévus. S'ils sont rares, peut-on être sûr qu'ils n'existent pas ? Je ne peux à cet égard que réaffirmer ma déception personnelle face à l'échec d'une réforme à laquelle j'ai cru, celle du « référé liberté », et qui n'aboutit, dans la plupart des cas, qu'à la confirmation parfois constestable de la décision prise par la juridiction d'instruction.

La Haute Assemblée a défendu les modalités de l'instruction « à la française ». Il ne faudrait pas que certains excès nous conduisent à réviser notre attitude.

La société attend enfin de sa justice et de ses juges une compréhension totale des conséquences, qui peuvent être lourdes pour le crédit de la France, pour le destin des individus, des décisions qu'ils prennent.

La défense du secret de l'instruction et le respect de la présomption d'innocence sont au premier rang de nos préoccupations. Tous les juges doivent comprendre qu'ils en sont les premiers responsables.

Ce budget, nous l'approuvons, monsieur le ministre d'Etat, car il traduit le soutien que la majorité de la Haute Assemblée a apporté et apporte encore à l'action que vous avez menée, sous l'autorité de M. le Premier ministre. Le moment du bilan est proche et nous tenions à vous le dire. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai pensé cette année qu'il était plus vivant de laisser s'exprimer en premier MM. les rapporteurs et M. le président de la commission des lois, de façon à pouvoir, dans une écoute réciproque, avoir une meilleure perception des difficiles problèmes de la justice. S'il fallait résumer les propos de MM. les rapporteurs, je reprendrais les mots de M. Lambert : « Ce projet de budget est un premier test encourageant. »

Je rappelle que 37 p. 100 des emplois créés par l'Etat en 1995 le seront en faveur du ministère de la justice.

Je relèverai aussi les propos de M. Cabanel, selon lequel les moyens sont significatifs, et de M. Rufin, qui estime que ce projet de budget comporte des dispositions importantes.

Ces évolutions financières s'intègrent, comme vient de le rappeler M. Jacques Larché, dans une perspective d'ensemble qui est marquée, tout d'abord, par la nécessité de conforter l'indépendance de la justice. La réforme du Conseil supérieur de la magistrature répond à ce souci.

Désormais, les membres du CSM ne seront plus nommés par le Président de la République, mais élus, dans leur grande majorité, par leurs pairs. Quelques personnalités seront cependant désignées par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le Président de la République, afin d'éviter toute tentation de corporatisme.

Pour atteindre à une plus grande transparence, les instructions sont désormais écrites et versées au dossier. Le ministre de la justice est donc responsable des instructions. Personne ne peut le nier, la justice aujourd'hui suit son cours sans qu'aucun dossier soit arrêté.

Enfin, l'égalité des citoyens devant la loi est également renforcée par la création de la Cour de justice de la République.

Au-delà, ces réformes législatives et ces nouvelles orientations, qui supposent, bien évidemment, un accompagnement financier, exigent bien plus encore. Comme cela a été très bien dit, nous sommes engagés dans une véritable course poursuite, alors que les contentieux s'accroissent chaque année de 5 p. 100 environ et que la délinquance connaît une évolution inquiétante, conséquence tout à la fois de la drogue et du chômage. Et c'est, en dernier lieu, la justice qui sert de révélateur aux multiples maux dont souffre notre société.

Certains problèmes trouveront une réponse financière. Pour d'autres, cela ne suffira pas. Des réformes sont nécessaires, en termes de simplification de l'organisation de la justice, voire, dans certains cas, de déjudiciarisation. En outre, et je réponds ici à M. le président de la commission des lois, une autre évolution est nécessaire, qui doit nous conduire à une justice plus sereine.

Certes, la sénérité n'est pas facile en ce domaine, parce que nous gérons un passé - je n'y reviendrai pas - et que nous sommes dans une période de transition. Or les périodes de transition sont, par nature, délicates.

A l'écoute de l'ensemble des personnels et des magistrats, notamment de l'association professionnelle des magistrats instructeurs, je sais qu'une très grande majorité de ces magistrats sont désireux de mieux répondre à la fois à cette exigence de clarté et de transparence et à la nécessité de mieux assurer la présomption d'innocence et, par là même, de rechercher les voies et moyens d'un nouvel équilibre entre deux droits aussi fondamentaux que le droit à l'information et le droit à la présomption d'innocence.

Je suis convaincu, pour ma part, que le travail approfondi engagé par votre commission des lois, mesdames, messieurs les sénateurs, nous permettra de trouver ce nouvel équilibre et d'assurer ainsi un meilleur fonctionnement de la justice.

C'est donc dans ce contexte de réformes et d'adaptations nécessaires que s'inscrit ce budget qui atteindra, en 1995, 22,12 milliards de francs en crédits de paiement et 22,55 milliards de francs en autorisations de programme. Ces crédits se répartissent ainsi : 43 p. 100 pour les services judiciaires, 28,6 p. 100 pour l'administration

pénitentiaire et 10,5 p. 100 pour la protection judiciaire de la jeunesse. Ce sont les trois piliers de l'action de mon ministère.

A structure constante, les pourcentages d'augmentation du projet de budget sont de 4,76 p. 100 pour les crédits de paiement et de 6,26 p. 100 pour les autorisations de programme, ce qui représente un effort non négligeable comparé à la progression de 1,9 p. 100 des dépenses de l'Etat.

Quant à la progression du budget de l'administration pénitentiaire, qui a pu engendrer quelques comparaisons hasardeuses, elle est, à structure identique, de 5 p. 100 pour les dépenses ordinaires, dans la mesure où, cette année, la structure budgétaire n'est pas la même du fait du transfert de l'administration pénitentiaire vers les hôpitaux de postes d'infirmiers et de dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, ces chiffres - je voudrais remercier tous les rapporteurs de l'avoir signalé - sont conformes aux engagements du projet de loi de programme, à savoir 6 100 emplois et 8 milliards de francs de crédits en autorisations de programme.

Sur les 6 100 emplois prévus, 1 450 sont réservés à l'ouverture des 4 000 places de prison supplémentaires prévues en fin de plan pluriannuel. Restent donc 4 650 emplois, en outre, cette année, il y aura un solde net de 930 emplois supplémentaires, auxquels s'ajoutent 230 emplois pour l'ouverture de prisons dans les Antilles.

Dans le secteur pénitentiaire, 550 emplois nets seront créés par la loi de finances pour l'amélioration de l'encadrement dans les prisons, tant il est vrai - cela a été dit très clairement - que les conditions de travail des surveillants ne sont pas faciles, compte tenu de l'évolution de la détention : la drogue, les longues peines, parfois le surpeuplement dans certaines prisons, nécessitent des efforts d'encadrement.

Je crois que les efforts faits cette année sont significatifs, même s'ils ne répondent pas totalement, bien sûr, à l'attente des intéressés. Toutefois, tous les problèmes ne peuvent pas être résolus en une année.

Dans les services judiciaires, est prévue la création de 60 emplois de magistrats et, au total, de 284 postes à temps plein sur les 1 400 que comporte le projet de loi de programme.

Pour les juridictions administratives - je réponds là à M. Authié - un effort significatif a été fait : 92 postes seront créés, dont 22 postes d'emploi de magistrats.

Là encore, il s'agit d'un peu mieux que du cinquième de la loi de programme, qui est de 80 seulement, et du double de la moyenne des cinq dernières années, qui était de 40 créations. Cela étant, je comprends M. Lambert lorsqu'il insiste sur la nécessité de revenir, dans ce domaine, à la notion de délai raisonnable. Je prends en compte sa proposition tendant à fixer des objectifs, même s'ils sont difficiles à atteindre.

S'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, ce projet de budget, comme l'a rappelé M. Rufin, prévoit 90 créations d'emplois, soit nettement plus du quart des 400 emplois inscrits au programme pluriannuel.

En faisant cet effort, le Gouvernement reconnaît que les 183 créations qui avaient marqué la période 1990-1994 étaient insuffisantes, car la délinquance juvénile a explosé.

Le renforcement des effectifs proviendra principalement du recrutement de 63 éducateurs.

Cette augmentation est satisfaisante, mais il ne faut pas oublier le gel des crédits antérieurs. Les effectifs relativement réduits de la protection judiciaire de la jeunesse, qui est très sensible aux mesures de gel d'emplois, ne doivent pas en être victimes. L'amélioration est certaine, mais elle doit encore être confirmée.

Ces quelques réserves ne modifient pas la seule conclusion qui s'impose : l'année 1995 verra un renforcement des effectifs du ministère, 985 agents étant prévus dans la loi de programme et 230 autres devant régler les problèmes des prisons aux Antilles.

Quant aux investissements, ils sont essentiellement concentrés, cette année, sur les services judiciaires, soit le cinquième des 8,1 milliards de francs prévus dans le projet de loi de programme.

Ils concerneront, pour 1,772 milliard de francs, des travaux de construction de palais de justice à Grasse, Melun et Nantes, des travaux d'extension à Epinal, au Lamentin et à Saintes, des travaux de rénovation à Nice, Béthune, Vierzon et Lille, et le lancement d'études pour un certain nombre d'autres villes.

De plus, 312 millions de francs d'autorisations de programme seront consacrés à l'administration pénitentiaire, avec, en 1995, la recherche des terrains nécessaires à la construction de quatre nouveaux établissements, situés essentiellement dans les régions à forte urbanisation comme le Nord-Pas-de-Calais, la région d'Ile-de-France, la région Rhône-Alpes et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, où sont concentrées les plus grandes difficultés.

Deux maisons d'arrêt à petits effectifs seront créées pour des raisons de sécurité ainsi que dix centres de semi-liberté, tant il est vrai que les alternatives à la prison doivent être développées.

Pour la protection judiciaire de la jeunesse, nous prévoyons, dès la première année, de réaliser une partie des 500 places d'hébergement prévues.

Pour ce qui est des juridictions administratives, l'effort portera sur le relogement des tribunaux administratifs de Lille et d'Amiens et sur la rénovation du Conseil d'Etat.

Par le passé, nous n'utilisons pas la totalité des crédits et nous avons des reports, comme M. Lambert nous l'a rappelé.

Je note cependant une amélioration certaine puisque l'année 1994 verra un report de crédits de paiement de 100 millions de francs seulement, et je suis convaincu que les crédits de paiement pour l'année prochaine correspondront strictement à ce qui est nécessaire.

Je pense que nous sommes préparés, compte tenu de la structure administrative mise en place, pour gérer l'important programme d'équipement prévu.

Telles sont les observations que je souhaitais présenter sur les deux grands chapitres que sont les moyens en personnel et les investissements.

Mais des mesures sont prévues hors loi de programme ; elles concernent les moyens de fonctionnement, auxquels sont consacrés 201 millions de francs supplémentaires, soit une progression de 2,4 p. 100 par rapport à 1994, essentiellement destinés aux indemnités dues aux avocats. Nous assistons en effet à l'augmentation inquiétante des frais de justice.

Puis-je dire à cet égard, pour répondre aux différents rapporteurs, que les frais de justice atteignent désormais 1 309 milliard de francs ? Le rapport que m'a remis l'inspection générale des finances souligne les principaux facteurs de la progression de ces frais : l'impact financier des nombreuses réformes intervenues en matières civile et

pénale, l'augmentation du nombre des procédures, l'évolution des méthodes d'investigation des magistrats et de la police, l'exigence accrue de la certitude de la preuve.

Les auteurs de ce rapport proposent plusieurs voies pour une maîtrise de la dépense, notamment la mise en place d'une gestion active de certains frais, l'amélioration de la connaissance de l'évolution des dépenses et le développement d'un échelon local de gestion des frais de justice, en renforçant le rôle de coordination des cours d'appel. Cinquante-cinq mesures de natures diverses sont ainsi proposées, et je n'oublie pas la forte et rapide augmentation des frais téléphoniques due aux contrôles - je cherche le mot -...

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial.** Aux écoutes téléphoniques ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** ... aux écoutes judiciaires, qui ont progressé fortement au cours des dernières années pour renforcer l'efficacité de la justice.

Permettez-moi, mesdames, messieurs les sénateurs, d'évoquer la crise de l'administration pénitentiaire. Depuis quelques années, c'est la sixième grève dans ce secteur, encore que, cette année, elle n'atteigne pas directement les centres, puisqu'elle se localise aux portes de certaines prisons - environ le tiers - et qu'elle est essentiellement conduite par des personnels au repos. Il n'empêche qu'elle dure depuis plusieurs semaines.

La demande essentielle est relative à l'alignement sur le statut de la police, notamment en matière de retraite...

**M. Robert Pagès.** Non, monsieur le ministre !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** ... et d'évolution de la bonification indicielle.

**M. Robert Pagès.** Non !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Monsieur le sénateur, j'ai reçu par deux fois l'ensemble des organisations professionnelles, et je suis prêt à les revoir.

Sur le seul poste de l'administration, les dépenses salariales augmenteront, cette année, de 7,2 p. 100 compte tenu des décisions déjà prises dans les trois ou quatre dernières semaines, à la suite des négociations. Ainsi, à effectif constant, ont été obtenus un peu plus de 4 p. 100 de pouvoir d'achat, les 3 p. 100 restants correspondant à 730 créations de postes.

J'y ai ajouté des indemnités spécifiques, concentrées sur 4 500 personnes dans les centres pénitentiaires où les difficultés sont les plus grandes et la mobilité du personnel la plus importante. J'ai en effet estimé qu'il était nécessaire, conformément à la politique de la ville, de concentrer ces indemnités dans les secteurs où nous rencontrons le plus de difficultés pour trouver du personnel et où la mobilité est la plus rapide, compte tenu des conditions de travail liées soit au surpeuplement, soit à la spécificité de la région Ile-de-France, soit encore à la dangerosité de certains centres.

Grâce à cette enveloppe substantielle - même s'il faut la redistribuer et négocier les conditions de cette redistribution - nous devrions trouver rapidement des solutions. Je souligne, en tout cas, cet effort important de l'Etat.

Je rappelle, par ailleurs, que, conformément au souhait exprimé par le Sénat l'année dernière, les indemnités des magistrats augmenteront de deux points de plus que ce qui est prévu par les accords Durafour, et que celles des greffiers en chef et des greffiers augmenteront d'un point de plus. Quant à la prime d'hébergement pour la protection judiciaire de la jeunesse, elle augmente également.

Au-delà de ces engagements financiers, sont prévues aussi des priorités pour le renforcement des effectifs de magistrats dans les secteurs sensibles : certaines cours d'appel, certains parquets, certains tribunaux pour enfants.

Un deuxième objectif retenu dans le programme pluriannuel vise à recentrer le juge sur ses missions essentielles. Il s'agit d'apporter une réponse juridique à des conflits graves en entourant le juge d'une équipe.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, quelques-unes des réflexions que je tenais à formuler sur ce sujet important.

Je remercie l'ensemble des rapporteurs d'avoir reconnu que des améliorations ont été apportées, même s'il y a encore un effort important à accomplir au sein de l'administration du ministère de la justice. A cet effet, monsieur Authié, je vous indique que le nombre des administrateurs passera de dix-sept à cinquante, afin d'améliorer la gestion de ce ministère. J'y ajoute une nécessaire déconcentration, par l'affectation de vingt-trois emplois auprès des cours d'appel pour mieux globaliser l'ensemble des crédits de vacation et de frais de mission, ainsi qu'une mission de contrôle renforcée.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, les traits caractéristiques du projet de budget que le Gouvernement vous soumet. Il respecte totalement les engagements du projet de loi de programme et permet l'application d'une politique nouvelle. Malgré les circonstances économiques, il accroît les moyens du ministère.

C'est un budget sérieux qui autorise l'action, tout en appelant à la rigueur et, parfois, au redéploiement : les moyens financiers supplémentaires qui devraient être accordés à la justice au cours des prochaines années le seront d'autant plus facilement que l'Etat se recentrera sur ses fonctions régaliennes essentielles. Son efficacité en dépend ! (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

(**M. Jean Faure remplace M. René Monory au fauteuil de la présidence.**)

#### PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE vice-président

**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, 31 minutes ;

Groupe socialiste, 18 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 26 minutes ;

Groupes des Républicains et Indépendants, 17 minutes ;

Groupe communiste, 16 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, 16 minutes.

La parole est à M. Haenel.

**M. Hubert Haenel.** Monsieur le garde des sceaux, je ne reviendrai pas sur un budget positif, conforme aux engagements pris dans le projet de loi de programme. Mes collègues rapporteurs l'ont excellemment souligné. Sur ce point, il y a lieu de saluer votre action.

Mais le budget n'est pas tout. Je m'en tiendrai à l'actualité judiciaire, en tout cas à une partie de l'actualité judiciaire qui n'est pas aussi brillante.

Voilà en effet la justice, encore et toujours - on pourrait dire de plus en plus - sur la sellette. L'est-elle de mieux en mieux? Malheureusement, non. Citons pêle-mêle, sans vouloir être exhaustif, le vingt-cinquième épisode du feuilleton Tapie, l'amendement Marsaud, la protection des magistrats en charge d'affaires pointues ou signalées, le renforcement des effectifs des services régionaux de police judiciaire, l'interprétation des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.

Vous me direz, certes, que cela n'est pas nouveau et que, chaque année, des affaires en nombre suffisant nous valaient d'intervenir du haut de cette tribune.

Avant toute chose, cependant, je voudrais vous demander de me préciser votre réponse récente à une question écrite du 25 août. Je vous demandais dans quels délais vous entendiez mettre en œuvre la nécessaire et urgente déconcentration des pouvoirs et des moyens des directions et services du ministère de la justice vers les cours et tribunaux?

Votre réponse ne m'a pas du tout satisfait.

Peut-être êtes-vous ce soir en mesure de compléter et de préciser ce commencement de réponse pour le moins elliptique. Voilà en effet un an et demi que les directions de votre ministère travaillent sur ce sujet, que les chefs de cour et de juridiction attendent. Où en êtes-vous? Envisagez-vous, comme nous l'avons suggéré avec mon collègue M. Jean Arthuis, des expérimentations dans un certain nombre de domaines? Dans l'affirmative, où auront-elles lieu?

Je reste convaincu que la justice ne pourra évoluer, s'adapter et coller aux réalités territoriales que si sa gestion et son administration sont déconcentrées et simplifiées. Sur ce point, je sais que vous êtes d'accord avec moi pour affirmer qu'il devient urgent d'agir. Certaines juridictions, mais pas toutes - le rapport Carrez l'a bien montré - n'en peuvent plus.

Par ailleurs - restons dans le domaine des questions écrites - entendez-vous répondre à ma question écrite n° 7599 du 25 août 1994 concernant les suites à donner aux allégations contenues dans des ouvrages sur le fonctionnement de la République et mettant en cause d'anciens ministres et des hauts fonctionnaires?

Je vous poserai maintenant d'autres questions.

Comment se fait-il que, dans un département très en vue, les Hauts-de-Seine, le poste de procureur de la République soit vacant depuis le mois de mai 1994? Pourquoi? Cela signifierait-il, je le dis avec le sourire, bien sûr, que les procureurs de la République ne sont d'aucune utilité? J'imagine ce qu'il en serait si on laissait un poste de préfet non pourvu pendant autant de mois. Je n'ai jamais vu un tel cas.

**M. Charles Lederman.** On a voulu se débarrasser de lui, tout simplement!

**M. Hubert Haenel.** Est-il exact que l'avancement des magistrats soit de nouveau bloqué? Que comptez-vous faire, monsieur le ministre?

Pouvez-vous indiquer au Sénat pourquoi certains chefs de juridiction et de cour d'appel sont « repyramidés » et pas d'autres? J'ai fait le calcul. En principe, il n'y a pas « repyramidage », mais on compte 40 p. 100 d'exception. Pourquoi?

J'en viens à la protection des magistrats instructeurs ou du parquet ayant en charge des affaires sensibles.

Le mois dernier, nous apprenions à grand renfort médiatique, que le conseiller Van Ruymbeke et le juge Courroye menacés faisaient l'objet d'une protection rapprochée et étaient donc suivis pas à pas.

Je sais que les magistrats chargés de la lutte antiterroriste le sont - et d'ailleurs fort heureusement - depuis la création de ces sections spécialisées. Pouvez-vous cependant indiquer au Sénat, pour les autres magistrats qui ne participent pas à la lutte antiterroriste - sans citer de noms, bien sûr - combien de magistrats du siège ou du parquet font l'objet d'une telle protection? Est-ce à leur demande? Qui l'a décidé? Quel service de police assure cette mission?

La question de fond est celle-ci: protéger ces magistrats voudrait-il dire que les affaires dont ils ont la charge relèvent du « milieu » ou ont des ramifications avec la Mafia, comme certains l'ont laissé entendre puisque la vie des juges semble avoir fait l'objet de ce que l'on appelle un « contrat »?

J'en viens au renforcement des services régionaux de police judiciaire.

La multiplication d'affaires financières et économiques complexes et pointues a pour effet d'engorger les cabinets d'instruction et de donner un surcroît de travail aux services régionaux de police judiciaire concernés.

Avez-vous envisagé d'adapter les effectifs du parquet et du siège des tribunaux de grande instance surchargés par quelques affaires? Citons, par exemple, celui de Strasbourg.

Avez-vous par ailleurs demandé au ministre de l'intérieur un renforcement des effectifs des services de police judiciaire spécialisés?

En formulant cette question, point n'est besoin de souligner qu'il est tout de même curieux que la bonne fin de certaines enquêtes et instructions dépende, finalement, du bon ou du mauvais vouloir d'un autre ministère que le vôtre. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre d'Etat?

J'aborde maintenant la question de l'interprétation des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.

Dans des affaires récentes, que nous avons tous à l'esprit, tel procureur de la République s'est plaint, à mots couverts - je tiens les coupures de presse à votre disposition - de n'avoir pas été destinataire des conclusions d'une enquête menée par le service des renseignements généraux sur les dysfonctionnements graves qui auraient été constatés - je parle au conditionnel - dans un établissement hospitalier public.

Que prévoit le second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale? Je rappelle ses termes: « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Je pose alors une question de principe, qui d'ailleurs mériterait peut-être de faire l'objet d'une question écrite afin de bien clarifier les choses. Les services de police spécialisés, tels que les renseignements généraux, la direction de la surveillance du territoire ou l'ancienne police de l'air et des frontières, les préfets et sous-préfets, les chambres régionales des comptes à l'occasion d'un contrôle des comptes ou de légalité, sont-ils tenus, d'appliquer les dispositions légales que je viens de rappeler?

Vous me répondrez que c'est une obligation sans sanction, ce qui appelle une autre question: envisagez-vous, d'une part, de modifier les dispositions de l'article 40 pour les assortir de sanctions - sinon, pourquoi ne pas les supprimer? - et, d'autre part, en attendant cette modification législative, c'est-à-dire dans l'immédiat, de rappeler, par exemple par le biais d'une circulaire conjointe des

ministères de la justice, de l'intérieur, du budget et de la fonction publique, l'existence de cet article et l'obligation qui y est attachée ?

Lutter efficacement contre la corruption passe aussi par la réponse à cette question, monsieur le ministre, car il s'agit tout simplement de mettre fin à toutes ces polémiques sur les relations, trop souvent ambiguës, qu'entretiennent le ministère de la justice et d'autres ministères. Tant qu'à l'échelon de l'exécutif certaines clarifications ne seront pas intervenues, on soupçonnera toujours des interférences et des manipulations, et c'est toujours la justice, ou en tout cas l'image que l'on se fait de cette dernière, qui en fera les frais.

J'en arrive à l'affaire Tapie, ou plutôt au feuilleton Tapie.

Je crois - en tout cas, c'est ce que j'entends journellement quand je rencontre des gens dans nos campagnes - qu'on ne peut plus parler de procédure ni de justice. Pour l'opinion publique, ce n'est plus, depuis longtemps, une affaire judiciaire, c'est une série télévisée, une mascarade, une sombre affaire de basse politique, un ersatz de *Bébête show* ou des *Guignols de l'Info*.

En effet, lorsque le grotesque et le politicien entrent à ce point dans le prétoire, je crois qu'on peut dire que la justice en sort.

**M. André Maman.** Très bien !

**M. Hubert Haenel.** On a ridiculisé la justice parce que les magistrats ne luttent pas toujours à armes égales avec ce type de justiciable. L'opinion publique est maintenant convaincue qu'en matière de justice il y a, selon l'intérêt public ou médiatique qui est attaché - mais vous n'y pouvez rien, ce n'est pas vous qui êtes en cause - dans le domaine politique ou dans le domaine médiatique, deux poids deux mesures.

Quelles initiatives envisagez-vous donc de prendre pour corriger cette impression de complexité et de lenteur voulue et mesurée et, en fin de compte, ce sentiment d'impunité ?

J'en viens, enfin, à l'amendement Marsaud, devenu quasiment l'affaire Marsaud.

Au-delà de son contenu, sur lequel je me suis déjà exprimé, cet amendement est à plus d'un titre révélateur de l'état de nos institutions, des dysfonctionnements de la justice, du Parlement et de l'exécutif ; des mœurs politiques et de l'ambiance médiatique actuelle : plus c'est simple, plus c'est gros, mieux cela passe, vous êtes assuré à tous les coups de l'effet haut-parleur !

Curieux paradoxe, en effet, voilà une justice dont l'indépendance apparaît, aux yeux de l'opinion publique, protégée par la violation ancienne, répétée et acceptée de la loi régissant le secret de l'instruction, secret, je le rappelle, censé protéger un droit absolu de l'homme et du citoyen : la fameuse présomption d'innocence. C'est donc, aux yeux de l'opinion, la violation de la loi qui protège les magistrats chargés de l'appliquer et d'en sanctionner les manquements !

C'est dire, dans un certain nombre de domaines, quel est l'état de notre justice pénale, que nous avons dénoncé à l'unanimité avec un certain nombre de nos collègues - vingt et un au total - voilà presque trois ans, à propos du rapport de notre excellent collègue M. Jean Arthuis.

Dès lors, comment voulez-vous qu'aux yeux de nos concitoyens cet amendement apparaisse dépourvu d'arrière-pensées ? La présomption d'innocence, grand principe rarement appliqué, était journellement bafouée - chacun le sait ici ; il y a quelques avocats ! - au détriment du commun des mortels ; peu de grands esprits s'en

offusquaient, sauf, en particulier, dans les cours de droit. Elle l'est aujourd'hui - c'est l'opinion publique - au détriment de ce que, communément, on appelle les puissants ; alors, elle devient intolérable.

**Mme Françoise Seligmann.** Très bien !

**M. Hubert Haenel.** Dans la précipitation, on tente de régler le problème ; il faut faire vite, le feu est à la maison, alors on jette par-dessus bord le bébé avec l'eau du bain.

Fallait-il donc attendre si longtemps pour aborder ce problème dans les pires conditions de soupçon, d'arrière-pensée et de téléguidage politicien ?

Dans ce domaine, comme dans celui de la corruption, ne vaudrait-il pas mieux s'attaquer aux causes de tous ces maux plutôt qu'aux seules conséquences de ceux-ci ?

Oui - ce n'est pas mon collègue M. Jean Arthuis qui me dira le contraire - quand la justice est à ce point sinistrée, la liberté et la démocratie sont réellement en danger.

Enfin, lutter contre la corruption passe par quelques décisions courageuses, j'ose le dire ici - ce n'est peut-être pas vous qui êtes à l'origine d'un projet de loi - notamment par la fin du cumul des fonctions, qui laisse trop souvent les technocrates la bride sur le cou, par la transparence du financement des partis politiques, certes, mais aussi par le contrôle du patrimoine des grands élus, mais aussi des hauts fonctionnaires de l'Etat, des directeurs généraux des grandes collectivités locales : régions, départements, villes.

Si nous ne voulons pas entreprendre cette réforme ou si nous ne le pouvons pas, tôt ou tard - et je pense, pour ma part, très vite - sur ce point comme sur d'autres, il faudra s'adresser directement au peuple par la voix référendaire, faute de quoi la démocratie s'effondrera.

N'oublions jamais qu'en n'écoutant pas Vauban et quelques autres, le roi de France a entraîné la perte de l'Ancien Régime et voué la France à l'immobilisme, puis à l'anarchie, donc aux pires exactions. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants 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, j'avais préparé une intervention que je reprendrai pour partie mais, après avoir entendu M. le président de la commission des lois, je ne peux pas ne pas répondre à certaines observations qu'il a formulées.

Ces temps derniers, les médias se sont particulièrement intéressés à la justice. Nous devrions nous en féliciter si l'objectif était d'attirer l'attention sur les besoins de notre système judiciaire et sur la nécessité de donner à cette fonction régaliennne de l'Etat les moyens d'être rendue dans les meilleures conditions.

Malheureusement, si les phares de l'actualité sont aussi fréquemment braqués sur les tribunaux ou les prisons, c'est pour rendre compte des affaires qui touchent un certain nombre d'élus ou de ministres - et non des moindres - ou de « capitaines », voire de « généraux » de l'industrie et qui, toutes, traduisent la domination de l'argent sur la vie publique.

L'intervention de M. Jacques Larché ne m'a pas surpris, dans la mesure où, par bribes, il avait déjà formulé certaines de ses observations en commission des lois.

Mais, au cours de son intervention en séance publique, j'aurais aimé que M. Jacques Larché, qui nous a fait part de ses sentiments, nous donne également des précisions lorsqu'il met en cause soit des magistrats, soit des hommes politiques.

Je regrette qu'il ne soit pas là, car après le souhait que je viens d'exprimer, il aurait peut-être pu nous fournir un certain nombre de réponses.

Les magistrats, nous a-t-il dit, ne sont pas investis d'une sorte de mission particulière. Il faisait référence, en l'occurrence, je pense - cela avait été indiqué en commission des lois - au dernier congrès du syndicat de la magistrature. Dans une note préparatoire à ce congrès, la direction du syndicat de la magistrature avait exposé, en effet, certaines de ses conceptions quant au rôle du magistrat.

Si le rôle des magistrats est de dire le droit, ces derniers ne doivent pas pour autant, c'est mon avis en tout cas, devenir de simples machines.

L'informatique nous permet, en effet, aujourd'hui de mettre dans un ordinateur un certain nombre de textes de loi, d'appuyer sur un bouton et d'obtenir des décisions, toujours les mêmes d'ailleurs, tout au moins quant à leur rédaction.

Je pense que, au contraire, les magistrats ont le droit et le devoir d'assortir leurs décisions d'un certain nombre de considérations qui doivent être en rapport avec la situation sociale de notre pays.

Ainsi, les magistrats peuvent expliquer à nos concitoyens ce qu'est la justice, qui, en principe, est rendue, selon la formule bien connue, « au nom du peuple français ».

M. Jacques Larché nous a dit que les magistrats ne devraient pas faire triompher leurs conceptions personnelles dans leur façon de rendre la justice.

Sur ce point aussi, j'aurais aimé qu'il puisse nous apporter un certain nombre de précisions, puisque je suis persuadé qu'il ne s'est pas exprimé dans l'abstrait. Lorsqu'il s'est opposé à la création, auparavant, et à l'existence, maintenant, de syndicats de magistrats.

Il est bien évident qu'il pensait à certains syndicats de magistrats. Mais encore faudrait-il qu'il nous dise ce qu'il entend par ces « conceptions personnelles » qui apparaissent à travers les décisions de justice rendues par certains magistrats.

Je dois dire à ce sujet - et personne ne peut le démentir - que, depuis la création des syndicats de magistrats - le premier a été créé en 1968 - des progrès ont incontestablement été réalisés dans l'administration de la justice dans notre pays.

M. le président de la commission des lois a parlé de détournement de pouvoirs, de solidarité corporatiste. Sur ces propos aussi, j'aurais bien aimé obtenir des précisions.

Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, vous me connaissez assez pour savoir que je n'ai jamais considéré - pas plus à l'instant où je parle que précédemment - que la justice était parfaite en France. Deux députés de droite ont d'ailleurs parlé de justice de classes.

M. Jacques Larché a porté une accusation particulièrement grave s'agissant de l'usage qui est fait de la détention préventive par certains magistrats. J'aurais aimé qu'on nous dise de quoi il s'agit.

Certains parlementaires, certains hommes politiques ont commencé à s'intéresser plus particulièrement à ces problèmes à partir du moment où des patrons de l'industrie, des chefs d'entreprise, ont été poursuivis, voir incarcérés pendant quelques jours.

Certains d'entre vous, mes chers collègues, et certains autres, ont commencé à s'inquiéter de ce qui pouvait arriver à ceux qui, jusqu'alors, étaient purement et simplement tenus hors du cours régulier de la justice, à partir du moment où ces derniers ont subi le sort du commun des mortels.

Les sentiments qui sont à l'heure actuelle fréquemment avancés par un certain nombre de nos collègues, plus spécialement par ceux qui soutiennent le Gouvernement, n'ont pas d'autres origines, d'autres causes que celles que je viens de citer.

Je précise qu'au-delà des chefs d'entreprise ce sont aussi un certain nombre d'hommes politiques et de ministres qui ont subi le sort commun.

Si j'ai bien compris, M. Jacques Larché ressent une sorte de menace. A l'entendre, si nous persévérons dans cette voie, c'est la fin de l'instruction à la française. Qu'est-ce à dire ? Sur ce point aussi, j'aurais aimé avoir une indication.

Est-ce la procédure américaine qui nous est vantée comme étant la meilleure ? M. le garde des sceaux est-il au courant de choses secrètes que nous ne connaissons pas encore ?

Si tel est le cas, il faut nous le dire et nous montrer en quoi cette procédure américaine serait préférable à la nôtre, qui n'est évidemment pas parfaite et qui mérite souvent un certain nombre de corrections.

Cependant, pour le moment, elle est ce qu'elle est. Et, pour notre part, nous avons le devoir d'y apporter les modifications que nous estimons souhaitables.

S'agissant de la présomption d'innocence et du secret de l'instruction, nous avons nous-mêmes créé une mission d'information, mes chers collègues. Elle travaille et nous examinerons ses conclusions lorsqu'elle les aura rendues. Puis, nous aborderons avec le Gouvernement l'examen de ce problème du secret de l'instruction auquel on lie maintenant, à juste titre, le problème de la présomption d'innocence.

Mes chers collègues, le secret de l'instruction figure à l'article 11 du code de procédure pénale depuis 1958 ou 1959.

Mes chers collègues, quand la police venait dans les entreprises arrêter des syndicalistes, uniquement en leur qualité de témoins, avez-vous entendu beaucoup de ces beaux messieurs protester lorsque nous disions que c'était inadmissible parce des travailleurs allaient être licenciés ? On nous riait au nez !

Mais, bien évidemment, seuls ceux qui, jusqu'à présent, ne pouvaient pas être touchés sont des présumés innocents ; et il faut bien s'occuper d'eux, dans les conditions que vous savez.

La présomption d'innocence et le secret de l'instruction sont également menacés par l'amendement Marsaud, dont il a déjà été question, ainsi que par les propositions de la commission présidée par Mme Rozès.

Voilà qui ne laisse rien augurer de bon - et je ne reviendrai pas sur ce qui a déjà été dit, monsieur le garde des sceaux, lorsque nous nous sommes rencontrés en commission des lois - d'autant plus que l'attitude du Gouvernement lors de l'examen de l'amendement Marsaud à l'Assemblée nationale n'était pas de nature à nous rassurer quant à son souci de protéger la liberté de l'information.

Je suis d'autant plus inquiet qu'un de nos collègues n'a pas hésité ce matin, en commission des lois, à demander la suppression du droit reconnu à tout journaliste de ne pas livrer ses informations.

Lorsque je vois ce qui se passe en Italie, où un haut magistrat, dont tout le monde vantait l'honnêteté et la régularité - j'entends par là son respect de toutes les normes juridiques - a été obligé de donner sa démission parce que le Gouvernement est intervenu dans des conditions que l'on sait, je me pose la question de savoir si c'est le sort que l'on veut réserver aujourd'hui à ceux que M. Haenel qualifiait, voilà quelques instants, de juges d'instruction chargés des affaires pointues. C'est une question importante sur laquelle M. le garde des sceaux, qui est présent, voudra peut-être me donner son sentiment.

J'en reviens au projet de budget pour 1995.

Il constitue le premier volet de l'application du projet de loi de programme relatif à la justice, dont le Parlement a été saisi en juillet dernier et qui fera l'objet d'une seconde lecture au Sénat la semaine prochaine.

L'année passée, à notre critique d'un budget de la justice qui ne permettait pas de répondre aux besoins du système judiciaire et aux attentes de la population, M. Méhaignerie nous avait répondu en précisant que les principales orientations et les principaux engagements seraient contenus dans le projet de loi de programme qu'il comptait soumettre au Parlement.

Ce programme pluriannuel pour la justice permettrait ainsi, disait-il, d'inverser la tendance et de faire de la justice et de son bon fonctionnement une priorité de l'État.

Force est de constater que, malgré les effets d'annonces, les annonces sont loin d'être satisfaites.

Ainsi, les principales orientations sécuritaires que nous avions dénoncées et la poursuite d'une politique de gestion de la pénurie se confirment.

**M. le président.** Monsieur Lederman, vous avez déjà dépassé votre temps de parole !

**M. Charles Lederman.** L'actualité nous commande ! *(Sourires.)* Ce n'est pas la médiatisation, mais c'est presque cela, même dans une enceinte fermée. *(Nouveaux sourires.)*

En 1995, en effet, les crédits de la justice ne représentent que 1,49 p. 100 du budget de l'État, soit 22,12 milliards de francs. Certes, le budget de la justice progresse de 4 p. 100, mais cette augmentation n'est plus que de 2,3 p. 100 si l'on tient compte de l'inflation. En outre, l'année passée déjà, l'augmentation n'était que de 4,1 p. 100, portant le budget à 21 milliards de francs, ce qui représente l'équivalent du budget de l'Opéra de Paris.

Étant donné les dysfonctionnements constatés de la justice, il est incontestable que le compte n'y est pas.

S'agissant des effectifs, le plan quinquennal prévoit la création de 300 emplois de magistrats de l'ordre judiciaire, alors que le groupe de réflexion réuni en 1987, sous la présidence du professeur Terré, à la demande du garde des sceaux avait estimé que 1 000 emplois supplémentaires étaient nécessaires.

A ce sujet, le rapport de M. Marcellin à l'Assemblée nationale était sans ambiguïté. Il y était en effet précisé : « L'augmentation du nombre des magistrats, ainsi que de celui des employés des greffes est pourtant absolument nécessaire, car le droit français exige que toutes les décisions prises, à l'exception des verdicts d'assises, soient motivées. Les juges doivent écrire les raisons qui justifient leurs choix. Ils sont tenus d'articuler les faits sur les textes législatifs qu'ils ont utilisés pour relaxer, condamner ou fixer des dommages et intérêts. Or, aujourd'hui, faute de moyens et de temps, les jugements ne peuvent être que

très succinctement motivés et parfois même ne sont rédigés que lorsque le justiciable fait appel, sans parler des délais avant que le jugement ne soit rendu. »

Pour ce qui est de la consommation des crédits de paiement, il est remarquable qu'en 1993 - dernière gestion annuelle prévue - elle soit de l'ordre de la moitié de la dotation annuelle hors reports, soit 501 millions de francs, alors que 998 millions de francs de crédits avaient été ouverts par les lois de finances initiale et rectificative.

Nous souhaitons, pour notre part, que les crédits débloqués, déjà insuffisants, soient tous consommés et qu'aucune création de poste, alors même que les effectifs des systèmes judiciaires et de l'administration pénitentiaire sont insuffisants, ne soit gelée.

**M. le président.** Il vous faut conclure, monsieur Lederman !

**M. Charles Lederman.** Je n'ose pas dire tant pis, monsieur le président, mais je regrette que mes collègues ne puissent pas profiter des observations que j'allais faire sur le projet de budget de la justice ! *(Sourires.)*

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial.** Ils le regrettent aussi ! *(Sourires.)*

**M. Charles Lederman.** J'aurai l'occasion d'y revenir prochainement,...

**M. Etienne Dailly.** Pour sûr !

**M. Charles Lederman.** ... lors de la discussion des articles de la seconde partie, en espérant que la présidence fera alors preuve à mon égard de magnanimité.

En tout cas, je ne pouvais pas ne pas répondre à M. le président de la commission des lois, car les propos qu'il a tenus sont d'une gravité telle qu'ils méritaient, au moins de la part de certains d'entre nous, une réplique afin que la discussion se poursuive.

**M. Robert Pagès.** Très bien !

**M. le président.** Monsieur Lederman, je ne suis peut-être pas magnanime, mais vous avez dépassé de 25 p. 100 de votre temps de parole.

**M. Charles Lederman.** Je sais, monsieur le président, et je vous en remercie.

**M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis.** Je demande la parole.

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

**M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis.** Je n'ai pas souhaité interrompre M. Lederman et je ne souhaite pas non plus lui répondre à la place de M. le président de la commission des lois. Mais je voudrais lui apporter une précision, car les propos qu'il a tenus, étayés par une argumentation très importante, ne sauraient faire oublier que la mission d'information sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction n'a pas été créée à la suite des affaires actuelles, mais qu'elle a trouvé son origine dans un colloque, organisé le 8 juin 1994, sur des affaires de droit commun particulièrement douloureuses, telles que l'affaire Villemin. Il ne faudrait donc pas qu'il y ait confusion, et M. Lederman me permettra cette mise au point.

**M. Charles Lederman.** Allons, monsieur Cabanel ! Vous m'avez habitué à plus de sérieux que cela !

**M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis.** Mais je suis sérieux, monsieur Lederman. En tant que vice-président de cette mission comme vous, je voulais faire cette mise au point ! *(Applaudissements sur les travées du RDE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

**M. le président.** La parole est à M. Lise.

**M. Roger Lise.** Monsieur le ministre d'Etat, j'ai eu l'occasion, le 3 juin 1994, d'attirer votre attention sur la situation particulièrement préoccupante de la justice en Martinique, qui se traduit par une insuffisance criante de magistrats et des personnels administratifs, et par des délais de traitement des affaires de plus en plus longs.

Pour éviter une aggravation de cette situation, deux avocats du barreau de Fort-de-France ont été désignés pour renforcer le tribunal correctionnel, ce qui démontre monsieur le ministre d'Etat, à quel point la situation s'est dégradée.

A la suite de la visite de l'inspection générale en début d'année, vous nous aviez promis de prendre des dispositions.

Nous sommes en décembre 1994 et les choses n'ont pas beaucoup évolué : la situation du tribunal de grande instance de Fort-de-France ne cesse de se détériorer, ce qui engendre non seulement un découragement certain de la part des magistrats, des avocats et des fonctionnaires, mais également un mécontentement qui ne fait que s'accroître de la part des usagers de cette juridiction. En effet, la plupart des services ne fonctionnent qu'avec les plus grandes difficultés.

C'est ainsi que les juges des affaires familiales qui ont entrepris de combler le retard existant ne peuvent examiner les requêtes qui leur sont soumises que trois mois après leur présentation, alors qu'il s'agit pourtant de procédures le plus souvent urgentes.

Le tribunal mixte de commerce, malgré l'affectation supplémentaire d'un magistrat, connaît un réel encombrement dans la mesure où, chaque année, sont enrôlées environ mille affaires nouvelles.

C'est sans doute en matière civile que les difficultés de fonctionnement les plus graves se rencontrent à l'heure actuelle. En effet, le nombre des affaires traitées chaque année est systématiquement inférieur au nombre des affaires nouvelles.

Ainsi, en 1991, le tribunal a rendu 3 099 jugements alors qu'il a enregistré 3 244 affaires nouvelles. Il a prononcé 3 141 jugements alors qu'il a été saisi de 3 354 procédures. En 1993, il a rendu 3 075 décisions pour 3 448 saisines.

Il en résulte que le stock des affaires en cours s'est accru de manière sensible. La situation, loin de s'améliorer, s'aggrave même de mois en mois.

A ce jour, le délai entre l'ordonnance de clôture et la date de l'audience civile de plaidoirie est de six mois. Ce délai sera rapidement porté à dix, voire à douze mois, compte tenu du fait que le juge de la mise en état clôture plus d'affaires que le tribunal ne peut en juger.

Encore convient-il de souligner que, depuis le mois de janvier 1994, de nombreuses audiences correctionnelles ont dû être supprimées, faute de magistrats du siège en nombre suffisant pour les tenir. A compter du mois de janvier 1995, elles reprendront leur rythme normal, ce qui rendra la situation proprement intenable.

Quelles sont les raisons de ce dysfonctionnement ? Elles proviennent, d'une part, du trop faible nombre de magistrats du siège affectés à la juridiction et, d'autre part, de l'absence simultanée et continue, sur une période de deux années, d'au moins deux magistrats du siège, et même quatre, pendant plusieurs mois, au cours du premier semestre de 1994.

Le trop faible nombre de magistrats est révélé, notamment, par la comparaison entre l'activité du tribunal de grande instance de Fort-de-France et son effectif, et l'effectif des juridictions d'outre-mer, qui connaissent un contentieux comparable.

C'est ainsi que le tribunal de Saint-Denis de la Réunion, qui dispose d'un effectif de vingt magistrats du siège, a prononcé, en 1992, 1 402 décisions en matière civile contre 3 141 pour le tribunal de Fort-de-France, dont l'effectif est de dix-sept magistrats du siège. Il a rendu 2 842 jugements en matière pénale, pendant la même année, contre 2 515 pour le tribunal de Fort-de-France.

Malgré cette différence en matière pénale, l'effectif de cette juridiction de la Réunion est nettement plus important, ce qui a permis une meilleure évacuation du contentieux traité en neuf mois en 1992, au lieu de onze mois et demi à Fort-de-France.

Le même raisonnement doit être formulé au sujet de la Guadeloupe. Pour une population totale légèrement supérieure à celle de la Martinique - 387 000 habitants contre 359 000 habitants - la Guadeloupe dispose de deux tribunaux de grande instance et de vingt-six magistrats du siège, contre dix-sept à la Martinique. Vous le voyez, monsieur le ministre d'Etat, la « justice distributive » ne nous est pas favorable !

En 1992, les juridictions de Guadeloupe ont rendu 2 716 décisions en matière civile, contre 3 141 pour Fort-de-France, et elles ont prononcé 2 876 jugements en matière pénale, contre 2 515 pour Fort-de-France.

Ces éléments de comparaison révèlent un fort déficit en magistrats pour le tribunal de Fort-de-France.

En septembre 1994, deux magistrats en surnombre ont été affectés au tribunal de grande instance de Fort-de-France, et je vous en remercie, monsieur le ministre d'Etat. Leur arrivée a permis de pallier l'absence de deux magistrats n'occupant plus leur poste.

Cependant, cela paraît tout à fait insuffisant quand on sait que trois autres postes de magistrat sont actuellement vacants et que l'effectif budgétaire ne permet pas de répondre aux besoins.

Aussi, monsieur le ministre d'Etat, il convient, pour faire face à l'urgence et éviter que les délais de traitement des affaires ne s'accroissent, que la nomination d'un premier vice-président soit envisagée le plus tôt possible et que son installation intervienne dans les meilleurs délais.

Mais c'est d'au moins un magistrat supplémentaire que le tribunal aurait besoin dans l'immédiat.

Il est donc nécessaire, monsieur le ministre d'Etat, que la nomination du premier vice-président intervienne dès le premier trimestre de 1995, qu'un poste de magistrat du siège soit créé dès le premier trimestre de 1995 et que la création des deux postes de greffier et de secrétariat correspondants intervienne simultanément.

Mais, dans un proche avenir, il faudrait classer en « hors classe » le tribunal de grande instance de Fort-de-France, comme on l'a fait à la Guadeloupe.

Délaissant le paysage tropical lointain, monsieur le garde des sceaux, je me permettrai, avant de conclure, de solliciter de votre bienveillance et de votre haute compétence deux informations.

De l'enseignement que j'ai reçu à l'école primaire j'ai notamment retenu que, juste après le respect sacré qu'il fallait vouer à Dieu, venait celui que l'on devait à la justice de son pays. Mes maîtres m'ont aussi longuement expliqué que le respect de l'obligation de réserve était l'un des devoirs des magistrats.

Je n'ai, quant à moi, jamais changé de point de vue sur cette question, malgré certaines dérives.

Monsieur le garde des sceaux, l'obligation de réserve est-elle encore en usage et, si oui, comment rappeler certains à cette obligation, qui fait honneur à ceux qui la respectent ?

Par ailleurs, nous savons tous que la presse, dans le souci d'informer, a pour finalité la défense des droits du citoyen. Cependant, quand le citoyen est victime, par un rare et malheureux hasard, d'informations approximatives portant atteinte à sa dignité, quelles précautions recommandez-vous aux médias, monsieur le garde des sceaux, pour que l'intéressé puisse se justifier dans les vingt-quatre heures ? (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

**M. le président.** La parole est à M. Durand-Chastel.

**M. Hubert Durand-Chastel.** Monsieur le ministre d'Etat, un de vos souhaits, en arrivant place Vendôme, était de réconcilier les Français avec leur justice.

C'est une tâche considérable, car, outre le développement des « affaires », l'évolution de la délinquance se caractérise par une multiplication des actes de petite délinquance, provoquant un sentiment d'insécurité générale.

Par ailleurs, la lente évolution du droit ainsi que l'inflation des textes communautaires et nationaux ne facilitent pas l'adaptation de nos juridictions à une demande croissante de justice.

Le nombre des instances continue donc à augmenter. Même si les délais de jugement des contentieux, il est vrai, se sont réduits, le délai moyen reste, en France, d'une durée supérieure à celle que connaissent des pays comparables, le Royaume-Uni, notamment, qui pratique une justice de proximité.

Notre pays n'est pourtant pas procédurier. Le nombre des avocats français rapporté à la population est très inférieur à celui des autres pays, la France occupant seulement le vingt-septième rang de ce classement. Aux Etats-Unis, par exemple, la proportion de litiges beaucoup plus élevée que la nôtre, mais la justice américaine est plus expéditive.

Or, à une époque d'accélération des événements et des changements économiques, la rapidité constitue l'un élément important de la décision de justice elle-même. A quoi sert-il, en effet, de gagner un procès après de nombreuses années de procédure, lorsque les monnaies se sont dévaluées et que l'indexation est interdite ?

Par ailleurs, vous avez dû abandonner, au printemps 1993, le schéma directeur informatique 1990-1994, héritage de vos prédécesseurs, et un plan intérimaire, pour 1993-1994 a été établi. Les résultats que vous en attendiez, monsieur le ministre d'Etat, en particulier pour la carte judiciaire, commencent-ils à se faire sentir ?

J'en viens au sujet qui me préoccupe particulièrement, ainsi que mes deux collègues non inscrits représentant les Français établis hors de France, et sur lequel j'avais déjà attiré votre attention, monsieur le ministre d'Etat, lors du vote de la loi de juillet 1993 sur la nationalité et pendant la discussion du projet de loi de finances pour 1994. Il s'agit de la délivrance des certificats de nationalité par le service de la nationalité des Français de l'étranger de la rue Ferrus, qui prend des décisions administratives.

Nos compatriotes de l'étranger sont profondément déçus de constater que le problème ne cesse de s'aggraver et que le nombre de dossiers en instance augmente. Il y a

actuellement plus de 6 000 demandes de certificat non encore examinées et plus de 15 000 dossiers en cours d'examen.

**M. André Maman.** Absolument !

**M. Hubert Durand-Chastel.** Aujourd'hui, 7 décembre 1994, le service en est à examiner les demandes reçues en avril 1993, c'est-à-dire il y a plus de vingt mois !

**M. André Maman.** Ce n'est pas normal !

**M. Hubert Durand-Chastel.** Au total, deux à trois ans d'attente, en moyenne, sont nécessaires pour obtenir un certificat de nationalité, qui est finalement délivré à 80 p. 100 des demandeurs.

Est-ce admissible de la part d'une administration française que le monde entier s'accorde à reconnaître comme particulièrement efficace ? Ce délai exorbitant, très dissuasif pour nos compatriotes, ne constitue-t-il pas en fait un quasi-déni de justice ? Beaucoup de nos compatriotes sont enclins à le penser.

Je citerai un exemple qui montre bien les conséquences de cette situation.

En Arabie saoudite, j'ai récemment rencontré un Français marié à une Américaine qui désire demander la qualité de Française. Celle-ci a obtenu ses papiers américains en trois mois, alors que son mari, ancien officier de marine né à l'étranger, attendait toujours son certificat de nationalité française vingt-quatre mois après sa demande. Vous imaginez les gorges chaudes qu'on en faisait dans les communautés française et américaine du pays !

Monsieur le garde des sceaux, conscient de ce problème et après avoir mesuré les difficultés de ce service, vous avez pris un certain nombre de dispositions, notamment un renforcement en personnel, avec l'affectation au service de la nationalité, dès janvier 1994, de deux magistrats supplémentaires ainsi que de deux greffiers et d'un greffier en chef.

En fait, un de ces deux magistrats supplémentaires a pris ses fonctions le 3 septembre 1994, l'autre le 10 octobre. Quant aux deux greffiers, ils n'arriveront que dans le courant de ce mois, et il faudra encore les former à un travail très spécifique. Aussi le renfort annoncé ne s'est-il pas encore traduit dans les faits, et les dossiers ont continué de s'accumuler.

A ce décalage entre votre décision et la prise effective de fonctions des intéressés s'ajoutent des problèmes de fond.

Les magistrats affectés au service de la nationalité sont appelés à effectuer d'autres tâches à l'extérieur : ils siègent en cours d'assises et dans des comités consultatifs juridiques. Ainsi, depuis un mois et demi, un seul magistrat, sur quatre en poste, est opérationnel à plein temps, l'un étant en congé de maternité non remplacé, les deux autres siégeant à l'extérieur ! Et je ne parlerai pas des tâches administratives inhérentes au service : informatique, budget, relations avec les consulats, qui détournent les magistrats du traitement proprement dit des dossiers.

Les greffiers, eux, effectuent un travail relativement complexe et ingrat, de telle sorte qu'à peine devenus opérationnels ils demandent leur mutation dans un autre service. Pourtant, leur fonction pourrait être mieux valorisée, comme le suggère le rapport Le Vert, par un transfert de tâches dévolues aux magistrats et qu'ils sont en mesure d'accomplir, de par leur formation professionnelle, dans une juridiction gracieuse.

Il existe donc un problème global de personnel. Les conditions de travail, que vous avez pu constater personnellement, monsieur le garde des sceaux, lors de votre

visite, le 2 décembre 1993, et auxquelles vous avez commencé à remédier, le manque de moyens et surtout la non-valorisation du travail accompli dans ce service constituent des handicaps à l'efficacité et expliquent les demandes d'autres affectations.

Et pourtant, certaines personnes se dévouent véritablement à leur tâche, travaillant souvent au-delà des heures normales de bureau dans l'administration. J'ai pu le constater et je leur rends hommage.

Une remise à plat complète du système nous paraît donc nécessaire.

La direction des Français de l'étranger du ministère des affaires étrangères est parfaitement consciente de cette situation lamentable, que les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger dénoncent à chacune de leurs réunions, afin que les pouvoirs publics y apportent une solution.

Ainsi, cette direction a adressé aux postes diplomatiques et consulaires des circulaires pour les inciter à limiter le nombre des demandes de certificats, en rappelant les conditions d'obtention des cartes nationales d'identité, dont la délivrance permet souvent d'éviter des demandes de certificat. Les circulaires précisent que les demandes de certificat peuvent être adressées au juge d'instance dont dépend le dernier domicile du requérant en France ou le lieu de naissance de ses ascendants directs et que les déclarations de nationalité, exprimées à l'occasion du mariage, peuvent être accompagnées par tout document émanant des autorités françaises de nature à établir que le conjoint français possède bien la nationalité française, et non pas uniquement par des certificats de nationalité. Enfin, il est demandé aux consuls d'accompagner d'avis motivés les demandes de certificat des ressortissants français de leur circonscription, afin de faciliter l'examen de ces demandes.

Ces directives ont-elles été relayées par votre ministère, monsieur le garde des sceaux, auprès des juges d'instance, notamment, qui peuvent délivrer, dans certaines conditions, des certificats de nationalité aux Français de l'étranger nés hors de France ? Pouvez-vous évaluer le nombre de demandes qui ont été traitées par cette voie, et dans quel délai ?

Une étroite coordination entre les deux ministères concernés par cette question, celui des affaires étrangères et celui de la justice, est absolument nécessaire pour résoudre les difficultés.

Une autre question qu'il faudra bien se poser à plus long terme est celle de la simplification du droit de la nationalité. Tout le monde s'accorde en effet à penser que le droit français est d'une complexité qui ne fera qu'amplifier les difficultés d'application et d'interprétation dans l'avenir.

Mais, dans l'immédiat, l'expression d'une volonté politique, qui marquerait une mise en valeur du service de la nationalité sans nécessairement entraîner un coût budgétaire important, et qui viserait à réorganiser complètement et à optimiser son fonctionnement, revaloriserait du même coût la condition de Français expatriés, qui mérite, en cette période de mondialisation et d'ouverture nécessaire de la France sur l'extérieur, une attention toute particulière.

Vous avez fait un pas significatif, monsieur le garde des sceaux, et nous sommes persuadés que vous continuerez à suivre la voie de l'efficacité. Dans cette voie, vous pouvez être assuré d'avoir le plein appui de tous les sénateurs représentant les Français établis hors de France et de tous les délégués au Conseil supérieur des Français de l'étran-

ger. Aussi, avec mes collègues non inscrits, je voterai votre projet de budget pour 1995. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RPR.*)

**M. André Maman.** Très bien !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je tiens à répondre tout de suite à M. Durand-Chastel.

Je me suis rendu moi-même, vous le savez, au tribunal de la rue Ferrus pour trouver une solution à ces problèmes. Nous avons dégagé quatre postes de magistrats et deux postes de greffiers. En outre, par le biais d'une circulaire de juillet 1994, j'ai fait en sorte que les certificats puissent être délivrés aussi par d'autres tribunaux.

Je m'aperçois que les résultats ne sont pas du tout à la hauteur des espérances. C'est la raison pour laquelle je vais demander à mes collaborateurs, en concertation avec les sénateurs représentant les Français établis hors de France, d'aller sur place dans les trois semaines pour essayer d'aboutir à un résultat.

**M. André Maman.** Très bien !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** J'estime en effet qu'il est tout à fait anormal, à l'égard des Français de l'étranger, de laisser perdurer ces délais, qui ne sont pas explicables. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RPR.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Seligmann.

**Mme Françoise Seligmann.** Monsieur le ministre d'Etat, vous présentez le budget de votre ministère comme un budget record, avec des crédits en augmentation de 4,02 p. 100, justifiés par la première tranche du plan pluriannuel pour la justice.

Ce chiffre mérite deux observations préliminaires.

La première est que la priorité accordée à la justice est toute relative. En effet, l'augmentation est moins importante qu'en 1993, année où elle était de 6,85 p. 100, et comparable à celle de 1994, où elle était de 4,01 p. 100.

La deuxième observation est que l'augmentation du budget correspond à la mise en place de la première tranche d'un plan qui n'est pas encore définitivement adopté par le Parlement.

Tout se passe donc comme si les moyens de fonctionnement étaient accordés à la justice sous réserve de l'acceptation du programme que vous nous avez présenté les 18, 19 et 20 octobre 1994. Or nous savons déjà – M. Dreyfus-Schmidt vous l'avait dit au cours du débat – que ce programme ne sera pas susceptible de redonner confiance en la justice à une opinion publique qui se pose de plus en plus de questions sur le fonctionnement et les actes de votre ministère.

L'administration pénitentiaire reste encore la priorité dans ce budget, et pourtant les moyens accordés sont loin d'être satisfaisants. Totalisant 3,3 milliards de francs de crédits de paiement et 312 millions de francs en autorisations de programme, elle grève à nouveau lourdement le budget. Elle absorbe, à elle seule, un cinquième de l'ensemble des autorisations de programmes et un tiers des crédits de paiement. Toutefois, la progression des crédits de cette administration est la moins forte, comparée au reste du budget de votre ministère.

S'agissant des créations d'emplois, 550 sont prévues pour 1995. Pour la première fois depuis de nombreuses années, on constate une détérioration du ratio d'encadre-

ment des détenus, cela en raison de l'augmentation du nombre de ces derniers. Cette dégradation met en cause la sécurité à l'intérieur des établissements et rend les conditions de travail encore plus difficiles pour les personnels de surveillance.

Les organisations syndicales chiffrent à 2 500 le manque de personnel. Ce manque, monsieur le ministre d'Etat, vous l'avez vous-même fait évaluer par la mission Boquet, dont les conclusions n'ont jamais été rendues publiques.

Il faut noter, par ailleurs, que les 550 créations de postes de l'administration pénitentiaire seront en grande partie absorbées par l'ouverture des deux centres de détention aux Antilles.

Cette situation est d'autant plus inquiétante que la politique pénale du Gouvernement reste caractérisée par la priorité donnée à l'incarcération. Ce sont tout de même 4 000 nouvelles places de prison que le programme pluriannuel pour la justice vise à créer dans les années à venir.

Les conséquences de cette orientation délibérément carcérale inquiètent les personnels, surtout lorsqu'ils constatent l'allongement de la durée des peines prononcées par les juridictions. Enfermer en prison des délinquants ou des criminels pour une longue période, c'est les décourager et les inciter à penser qu'ils n'ont rien à perdre. Dans ces conditions, la sécurité des personnels de surveillance et d'encadrement est en jeu.

Quant au projet du Gouvernement de créer deux maisons d'arrêt à petits effectifs, où seront regroupés les détenus les plus dangereux, il pose de façon encore plus préoccupante le problème de la sécurité des personnels.

La surpopulation carcérale et les orientations prises par le Gouvernement sont la cause des mouvements de grève qui, depuis quatre semaines, touchent un grand nombre d'établissements pénitentiaires. Les gardiens se sentent dépassés par le nombre de tâches et de missions qu'il ont à effectuer. Ils vous ont fait part de leurs revendications, qui sont légitimes.

Je souhaite connaître, monsieur le garde des sceaux, les réponses concrètes que vous comptez apporter à ce problème. En effet, votre budget se situe en deçà des attentes du personnel, mais surtout en deçà des besoins réels des prisons.

Les solutions à apporter, monsieur le ministre d'Etat, passent aussi par un recours moins systématique à la détention provisoire, car, chacun le sait, il y a beaucoup trop de détenus provisoires dans nos prisons. On compte 20 946 prévenus aujourd'hui dans nos prisons, soit 39,8 p. 100 de la population carcérale au 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Jeudi dernier était la huitième journée mondiale contre le sida. Or vous savez fort bien qu'il y a un grand nombre de toxicomanes malades du sida dans les prisons. Face à cette situation fort préoccupante, Mme Veil et M. Douste-Blazy, considérant qu'il y avait urgence, avaient prévu un « jumelage », si l'on peut dire, entre les prisons et les hôpitaux.

Or, à ma connaissance, les décrets d'application, plus d'un an après, ne sont toujours pas publiés. Ce gouvernement a une curieuse façon de gérer l'urgence ! Il aime les effets d'annonce, lesquels ne sont pas souvent suivis d'effets !

J'en viens à la protection judiciaire de la jeunesse, qui est l'un des piliers de la prévention contre la délinquance et qui est beaucoup plus efficace que les fouilles de véhicules et les contrôles d'identité de M. Pasqua.

**M. Jean-Jacques Robert.** Ils sont nécessaires aussi !

**Mme Françoise Seligmann.** La protection judiciaire de la jeunesse a pour mission de mettre en œuvre les décisions de l'autorité judiciaire prises en application de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante. Le secteur public prend en charge la quasi-totalité des mineurs délinquants, tandis que les associations consacrent leur effort principalement aux jeunes en danger.

Depuis plusieurs années, l'augmentation de la délinquance des jeunes, tout particulièrement dans les zones urbaines défavorisées, se traduit par une hausse corrélative du nombre de jeunes pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse, qu'il s'agisse de jeunes délinquants condamnés ou de jeunes prédélinquants.

Au regard de la population à prendre en charge, les moyens en personnel sont très insuffisants pour mener à bien le travail d'éducation et d'insertion qui serait réellement utile.

Certes, un effort a été fait en ce qui concerne les éducateurs, mais beaucoup reste à faire pour les autres corps de la prévention judiciaire de la jeunesse. Le recrutement des psychologues, en particulier, souffre de graves défaillances depuis plusieurs années, alors même qu'un suivi médical sérieux pour ces jeunes délinquants est absolument nécessaire.

Les mesures prévues par ce projet de budget et par le programme pluriannuel pour la justice sont donc très insuffisantes, et l'on peut s'interroger sur l'avenir de la protection judiciaire de la jeunesse.

En ce qui concerne les services judiciaires, on ne peut qu'approuver le nombre important de créations de postes prévu grâce au plan pluriannuel pour la justice. Mais, si l'affectation d'un certain nombre de postes reçoit notre agrément, il en va tout autrement de quelques-uns d'entre eux.

En effet, dans le plan pluriannuel pour la justice, vous nous proposez une justice au rabais avec le recrutement de « magistrats à titre temporaire » ou de « juges de paix » - nos deux assemblées ne sont pas d'accord sur leur appellation - et avec l'attribution des compétences juridictionnelles à la commission pour le règlement des situations de surendettement.

Vous recourez encore à des non-professionnels avec les conciliateurs et les médiateurs !

Ces mesures vont à l'encontre du principe selon lequel le soin de régler les litiges est confié à l'autorité judiciaire.

Quant au recours à un juge unique pour des délits passibles de cinq ans d'emprisonnement, cette mesure me paraît bien dangereuse.

Pour tenter de remédier à l'encombrement de la justice sans toutefois en accroître substantiellement les moyens, vous avez eu recours à des mesures « gadgets » permettant de gérer la pénurie au détriment de la qualité de la justice.

Les crédits consacrés à la mise en place de ces mesures auraient dû, plus judicieusement, être affectés aux services traditionnels de votre ministère.

En effet, les créations d'emploi de greffiers de terrain restent très insuffisantes et ne permettront pas de combler le retard pris. Quant à la dotation destinée à leur formation, elle ne saurait être prise au sérieux : elle est de 2,9 millions de francs cette année contre 2 millions de francs l'année dernière, alors qu'aucun poste n'a été créé.

En outre, si nous nous félicitons de ce que les magistrats de l'ordre judiciaire obtiennent la parité des indemnités avec leurs collègues des tribunaux administratifs, nous regrettons qu'il n'en soit pas de même pour les greffiers.

Nous constatons par ailleurs que la politique de construction de tribunaux et de cités judiciaires, lancée en 1992 et maintenue en 1994, est poursuivie. Nous ne pouvons que nous en réjouir.

Quant à l'aide juridique, ses crédits, qui ont diminué de 100 millions de francs en 1994, vont augmenter de 17,5 millions de francs en 1995 en raison de la rémunération des avocats intervenant dans les procédures de garde à vue. En revanche, contrairement aux engagements pris, la revalorisation de l'acte d'aide judiciaire n'a pas été mise en œuvre, l'unité se situant toujours autour de 100 francs, ce qui est nettement insuffisant.

Je ne saurais conclure, monsieur le garde des sceaux, sans revenir sur trois innovations malheureuses qui concernent directement la politique de votre ministère.

La première concerne le délicat problème du secret de l'instruction. Vous savez, puisque vous avez participé à ses travaux, que la commission des lois du Sénat a entrepris de réfléchir et d'enquêter sur ce sujet en créant une mission d'information sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction, ainsi que la liberté de l'information.

Constituée officiellement le 27 octobre dernier, elle n'a commencé ses travaux que récemment. Nous n'avons d'ailleurs fait que répondre ainsi à vos vœux, monsieur le garde des sceaux, puisque vous aviez vous-même émis le désir, voilà quelques mois, que les commissions des lois des deux assemblées organisent des auditions pour parvenir, je vous cite, « à une solution consensuelle sur les rapports entre médias et justice, notamment sur la question du secret de l'instruction ».

Le moins que l'on puisse dire, c'est que laissant passer l'inadmissible amendement Marsaud à l'Assemblée nationale, vous n'avez pas cherché à favoriser l'émergence d'une « solution consensuelle ».

D'abord, vous avez toléré sans réagir le camouflet infligé à la justice de notre pays dont vous êtes le gardien. Vous avez laissé un parlementaire s'amuser à faire adopter, à l'improviste et à la sauvette, par une poignée de députés, un amendement irrecevable, simplement pour attirer l'attention sur un problème, qui est en effet un problème grave, mais qui est déjà à l'étude au Sénat, comme si la loi était si peu respectable que l'on pouvait la traiter avec une telle désinvolture !

En ne prenant pas position, monsieur le garde des sceaux, vous avez laissé accréditer l'idée qu'il serait possible de porter atteinte à la liberté de la presse sans précaution, sans consultation, sans débat.

En ce qui me concerne, je ne voterai jamais une loi qui porte atteinte à la liberté de la presse au point de rendre possible l'étouffement des affaires qui sont susceptibles de gêner le pouvoir ou *l'establishment*.

Nombreux, dans cette assemblée, sont les sénateurs qui partagent cette appréciation. A l'époque où l'opinion publique exige la transparence dans tous les domaines, nous n'allons pas voter une loi permettant de dissimuler des scandales qui pourraient être lourds de conséquences pour notre pays.

Nous sommes tous d'accord, ici, pour reconnaître qu'il existe dans notre droit, comme c'est le cas dans toute démocratie pluraliste, un conflit entre les droits individuels et la liberté de l'information. Il faut, bien entendu,

protéger la présomption d'innocence et la vie privée contre les dérives contestables d'une certaine presse. Mais commençons d'abord par appliquer la loi sur la presse. C'est une excellente loi et, si elle était appliquée, ce qui n'est pas le cas, beaucoup de dérapages regrettables seraient évités.

**M. Claude Estier.** Très bien !

**Mme Françoise Seligmann.** Il appartient au Parlement de réfléchir et de proposer des solutions à la situation actuelle, qui n'est pas satisfaisante, de manière à assurer un équilibre et à mieux préserver le respect des personnes, dans le cadre, peut-être, d'une procédure accusatoire et non pas inquisitoire. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point.

Mon deuxième sujet de préoccupation a trait à la transaction pénale qui, au fil des lectures du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative est devenue la « composition pénale », puis l'« injonction pénale ».

Pour nous, il s'agit tout simplement d'un « marchandage pénal », qui consiste à rendre la justice plus inégalitaire. En effet, dorénavant, ceux qui en auront les moyens pourront payer pour se blanchir. En ces périodes où l'on souhaite moraliser les rapports entre la société et l'argent, avouez que cette proposition est malvenue !

Par cette possibilité de transaction, vous allez permettre à ceux qui en ont les moyens de se dispenser de respecter la loi, en achetant le silence de la justice sur leur faute. Si vous liez cette proposition à l'amendement Marsaud - si, par malheur, il était adopté un jour, ce que je n'espère pas - je laisse aux citoyens le soin d'imaginer le cocktail malheureux qui en ressortirait. La justice serait rendue en petit comité sans que le public soit informé des *deal* - pardon, monsieur Toubon - qu'auraient passés entre eux, dans des coins discrets du palais de justice, les magistrats et les délinquants, je ne dirai pas « en col blanc » pour ne pas faire de peine à M. Fauchon, mais les délinquants les plus aisés.

Enfin, vous souhaitiez ajouter à ces évolutions si contestables de la justice une troisième réforme consistant en une procédure de filtrage des pourvois en cassation.

Au mépris du droit de la défense, du principe du contradictoire, de l'égalité devant la justice, de la motivation des décisions, une procédure judiciaire aurait pu être arrêtée sans que les parties aient pu être entendues.

Le groupe socialiste s'est opposé à ce projet au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Et, à force de raison, les députés refusant d'adopter vos dispositions, vous vous êtes rendu à l'évidence en retirant ce texte de l'ordre du jour, ce dont nous nous félicitons.

Par ailleurs, monsieur le garde des sceaux, que vont devenir les deux postes de magistrats à la Cour de cassation qui étaient destinés à permettre la sélection des pourvois prévus par le texte portant réforme de la Haute juridiction ?

Et comme l'a fait M. Haenel tout à l'heure, je vous ai demandé, par une question écrite, quand cesserait la vacance du poste de procureur de la République de Nanterre. Je vous le demande à nouveau aujourd'hui, puisque je n'ai toujours pas obtenu de réponse.

En conclusion, monsieur le garde des sceaux, si, dans un temps de rigueur budgétaire, la justice semble bien « tirer son épingle du jeu », il ne faut pas pour autant se fier aux apparences : les principales avancées correspondent au rattrapage des coupes claires effectuées

l'année dernière. En outre, l'essentiel des moyens nouveaux correspond à des autorisations de programme à venir, sans engagement de continuité.

Ce projet de budget a les défauts du plan pluriannuel qu'il prétend concrétiser : il oblige soit à légiférer à crédit, soit à engager immédiatement des sommes importantes dans un projet flou dont rien ne permet de dire qu'il sera maintenu.

Nous sommes bien loin des promesses faites l'année dernière !

Aussi, monsieur le ministre d'Etat, vous ne serez pas étonné, à la suite de ces considérations sur votre politique en matière de justice, que nous votions contre vos propositions budgétaires. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Pierre Fauchon.** Je demande la parole.

**M. le président.** Mon cher collègue, vous l'aurez tout à l'heure à votre tour.

**M. Pierre Fauchon.** J'ai été mis en cause et je souhaiterais répondre maintenant.

**M. le président.** Cela n'est pas possible !

La parole est à M. Balarello.

**M. José Balarello.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la justice est certainement l'un des sujets qui préoccupe le plus les Français en ce moment.

Au cours des dernières années, je suis intervenu dans presque dans les débats la concernant, qu'il s'agisse de la réforme du code de procédure pénale, de la détention provisoire, des différentes réformes des juridictions d'instruction ou de celles des procédures civiles d'exécution. Ces problèmes sont délicats et ne peuvent être traités à chaud et, comme le disaient les Romains, monsieur le garde des sceaux, *in medio stat virtus*. Aussi faut-il se garder de tous les excès et de précipitation en la matière.

Je rappellerai simplement cette phrase d'un grand avocat que M. Haenel a également citée : « Lorsque la politique entre dans les prétoires, c'est la justice qui en sort. » Comme la politique est, aujourd'hui, fortement médiatisée et que l'on mélange les genres, on est en train de constater les dégâts.

Cependant, mon propos n'est point d'évoquer ces problèmes ; trop de gens en parlent sans les connaître. Pour les traiter, vous avez opportunément créé, avec M. le Premier ministre, une commission présidée par Mme Rozès. Pour ma part, j'examinerai avec vous le projet de budget de la justice pour 1995 dans sa globalité. J'évoquerai, notamment, le problème des personnels pénitentiaires, la nécessité de créer une cour d'appel dans les Alpes-Maritimes et de doter les départements du sud de l'Hexagone d'une cour administrative d'appel.

L'accroissement de la demande de justice est certain. Il résulte des mutations de société, de l'augmentation de la population et de l'importance de l'aide juridique mise en place depuis quelques années.

C'est ainsi que, en 1993, le nombre d'affaires civiles nouvelles n'a cessé d'augmenter : 6,1 p. 100 devant la Cour de cassation, 8,7 p. 100 devant les cours d'appel, 2,4 p. 100 pour les tribunaux de grande instance et de 4,7 p. 100 pour les tribunaux d'instance.

Seules les juridictions pénales – celles dont on parle le plus – voient le nombre de leurs procédures diminuer, mais ce fait est dû au classement sans suite d'un grand nombre de plaintes.

Votre projet de budget, monsieur le ministre d'Etat, en tient compte, puisque les dotations au titre des services judiciaires s'élèvent à 9,641 milliards de francs contre 9,220 milliards de francs en 1994, ce qui représente une augmentation de 5,35 p. 100 hors aide juridique.

Toutefois, une bonne justice suppose de nos jours des locaux fonctionnels, des hommes et des femmes compétents, convenablement payés et considérés, des moyens informatiques et un accès facile pour les citoyens qui, surtout, doivent avoir confiance dans les institutions judiciaires de leur pays.

En ce qui concerne les locaux fonctionnels, la politique d'équipement judiciaire mise en œuvre en 1992 par le ministère de la justice et préconisée par la commission de contrôle « Haenel-Arthuis » créée le 10 décembre 1990, dont je fus membre, a prévu d'importantes dotations budgétaires et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995, une programmation pluriannuelle prévoit sur cinq ans 4 500 millions de francs en autorisations de programme.

A ce propos, monsieur le garde des sceaux, je me réjouis qu'à Nice ait pu être réalisée la rénovation de l'ancienne caserne qui porte le nom du général Jean-Baptiste Rusca – il est cher à mon cœur, car il est originaire de mon canton – permettant au palais de justice de redéployer ses services, et que le nouveau palais de justice de Grasse soit édifié en 1995, comme vous l'avez indiqué voilà un instant.

Cependant, il est un point sur lequel je voudrais attirer votre attention : il me paraît difficilement concevable que les services de la Chancellerie ne parviennent pas à consommer les crédits d'investissement qui leur sont alloués, alors que le secteur du bâtiment et des travaux publics n'est pas sorti de la crise et que les prix résultant des adjudications offrent en ce moment des opportunités intéressantes.

Que comptez-vous faire pour remédier à cet état de choses, monsieur le garde des sceaux, vous qui avez été – je m'en souviens encore – un brillant ministre de l'équipement et du logement ? Mais je crois que vous avez répondu en grande partie à cette question, puisque vous avez prévu le recrutement d'un certain nombre d'administrateurs civils spécialisés ou même d'ingénieurs venant de la direction de la construction.

Pour ce qui est des ressources humaines, le projet de loi de finances prévoit la création de 55 emplois de magistrats. Ce nombre me paraît bien réduit au regard des 35 cours d'appel et des 177 tribunaux de grande instance alors qu'en 1994, sur 6 383 magistrats, 224 sont en position de détachement et 70 en disponibilité.

Fort heureusement, de nombreux magistrats sont maintenus en activité après avoir atteint l'âge de la retraite.

Il est certain que les magistrats ne sont pas assez nombreux, surtout dans les grandes cours surchargées et dans les tribunaux de grande instance et d'instance des grandes villes, lesquels n'arrivent pas à résorber leur retard et usent souvent d'un expédient bien connu, mais coûteux pour le justiciable : la désignation d'expert.

Vous avez porté le taux indemnitaire moyen des traitements des magistrats de 33 p. 100 à 35 p. 100. Mais vous n'ignorez pas que leur revendication légitime est que ces indemnités soient intégrées, même progressivement, dans la base de calcul des retraites. Quel serait le coût budgétaire de cette mesure ? Cela vous paraît-il possible, et selon quel calendrier ?

Les effectifs des greffes enregistrent la création de 33 nouveaux emplois de greffier, la suppression de 10 emplois et la levée de la mise en réserve de 185 emplois.

A ce propos, toutes les associations de magistrats et de greffiers regrettent que le ratio entre le nombre des magistrats et celui des greffiers n'ait pas été amélioré alors que, parallèlement, l'arrivée de juges de paix non professionnels dans les tribunaux d'instance risque d'aggraver les problèmes rencontrés par ces juridictions dans le traitement des affaires.

C'est un problème grave, car le magistrat du siège a besoin d'être secondé et débarrassé des tâches administratives et répétitives pour se consacrer aux seules questions de droit. Cette aide, vous le savez, monsieur le garde des sceaux, seuls les greffiers savent l'apporter.

L'une des solutions à ce problème réside incontestablement dans l'informatisation des tribunaux.

Il est fort regrettable que les errements qui ont entaché la mise en œuvre du schéma directeur de l'informatique entre 1989 et 1992, avant que vous ne soyez à la tête du ministère de la justice, et qui ont fait l'objet d'observations de la Cour des comptes, aient conduit à son abandon, aggravant ainsi le retard dans ce domaine.

Les objectifs du plan intérimaire 1993-1994, qui portent sur le remplacement de structures informatiques obsolètes, en matériel et en logiciel, seront-ils atteints en 1995 ? Quelles garanties pouvez-vous nous apporter pour l'élaboration en cours du schéma directeur informatique 1995-1999, afin que l'informatique, sans laquelle une administration moderne ne peut fonctionner, ne devienne pas le « serpent de mer » de la justice ?

Quant à l'aide juridique, elle a représenté un grand pas vers l'égalité d'accès de tous les citoyens à la justice, en permettant notamment une rémunération normale des avocats, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Je me souviens cependant que, jeune avocat, j'étais très satisfait, car les affaires dites d'« assistance judiciaire » nous permettaient de nous faire connaître.

La protection judiciaire de la jeunesse voit les crédits de l'éducation surveillée augmenter de 4,95 p. 100. Quant aux crédits d'investissement - ce chapitre nous paraît primordial, car il prévient souvent la délinquance ou la récidive - ils sont en progression et fixés à un niveau compatible avec le projet de loi de programme relatif à la justice, qui a prévu d'affecter 400 millions de francs afin d'ouvrir 500 places d'hébergement.

Nous vous félicitons, monsieur le garde des sceaux, car les autorisations de programme atteindront 80 millions de francs au lieu de 50 millions de francs, soit une augmentation de 60 p. 100.

Les crédits d'investissement seront-ils rapidement consommés ? Où en sont les appels d'offres ? Il s'agit d'un secteur prioritaire, celui de la protection de la jeunesse, comme l'a souligné M. Rufin, rapporteur pour avis.

Mais je ne voudrais pas, monsieur le ministre d'Etat, intervenir sur le projet de budget de la justice sans faire référence au rapport Carrez et aux propositions concernant l'organisation et la déconcentration des juridictions qu'il contient.

M. Jean-François Carrez a proposé non seulement de créer une cour d'appel dans le sud-est de l'Île-de-France, mais également - c'est ce qui m'intéresse plus particulièrement, vous vous en doutez - de « scinder la cour d'appel d'Aix-en-Provence en deux, avec création d'une cour à Nice ».

Je suis déjà intervenu en ce sens auprès de vos prédécesseurs MM. Chalandon, Arpaillange et Vauzelle, en vain.

D'autres parlementaires l'ont fait également, notamment mon collègue du barreau de Nice, député de Corse, M. Pierre Pasquini, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale pour le budget de la justice.

Je vous rappellerai seulement que Nice, qui avait une cour d'appel avant 1860 et son rattachement à la France, est la seule grande ville à ne pas disposer de cour d'appel, alors qu'elle est ville universitaire et siège d'une académie. D'ailleurs, de ce fait, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la seule parmi les cinq plus grandes régions françaises à n'avoir qu'une seule cour d'appel sur son territoire, les autres en ayant au moins deux, voire trois.

J'ajoute que les trente cours d'appel de la métropole comptaient, en 1986, en moyenne 1 811 000 habitants dans leur ressort, contre 1 850 000 aujourd'hui, alors que la cour d'Aix, qui comptait 3 422 000 habitants, en a aujourd'hui 3 700 000.

Cela engendre une activité débordante qui asphyxie littéralement cette cour d'appel.

Selon les dernières statistiques disponibles, celles de 1992, elle reçoit un flux de 20 909 affaires nouvelles par an, soit plus de 11 p. 100 des affaires dévolues à l'ensemble des trente-cinq cours d'appel françaises, contre 10 p. 100 en 1989, étant précisé que, dans ce volume d'affaires, 40 p. 100 des dossiers proviennent du seul département des Alpes-Maritimes, de telle sorte qu'une cour d'appel créée dans notre département se situerait d'emblée au huitième rang des cours par son volume d'affaires.

Quant aux délais de traitement, ils peuvent atteindre plusieurs années devant certaines chambres, en particulier les chambres sociales, de la cour d'Aix, et ce bien que le travail des magistrats y soit important puisque, en 1992, cette cour a rendu 24 397 arrêts.

Lors de l'examen du projet de budget de la justice pour 1987, à l'Assemblée nationale, les quatre rapporteurs ainsi que M. Mazeaud, vice-président de la commission des lois, avaient déjà considéré que la création d'une telle cour était indispensable.

Votre prédécesseur, M. Chalandon, m'avait répondu, le 26 novembre 1986, lors du débat budgétaire : « J'attends de disposer d'un effectif de magistrats suffisant pour pouvoir installer à Nice les chambres nécessaires sans mettre pour autant en cause ce qui existe actuellement à Aix. Cette opération s'inscrit, comme on dit, dans le sens de l'histoire ; il faut donc la considérer avec un peu de patience et il faut savoir attendre un peu. » Cela fait déjà plus de huit années que nous attendons et nous commençons à perdre patience.

Monsieur le garde des sceaux, décidez immédiatement, prenant en compte le rapport Carrez, soit de créer une cour d'appel dans les Alpes-Maritimes, soit d'y implanter plusieurs chambres détachées de la cour d'Aix dans les trois disciplines que sont le civil, le pénal et le social. Ainsi, vous contribuerez, conformément au rapport précité, à une meilleure organisation de la justice tout en aménageant le territoire. Il est en effet abusif, selon nous, que des citoyens soient contraints de parcourir près de 400 kilomètres, aller-retour, entre Nice et Aix ou Menton et Aix pour être jugés. Le second Empire avait, pour des raisons essentiellement politiques, supprimé la cour d'appel de Nice. Elle n'existe donc plus depuis plus d'un siècle.

Dans le même ordre d'idées, laissez-moi également vous faire une suggestion à propos des juridictions administratives.

Vous avez prévu de créer une cour administrative d'appel à Douai, mais il est souhaitable que les départements du sud de la France aient une cour couvrant les ressorts des tribunaux administratifs de Bastia, de Marseille et de Nice. Il n'est pas normal, compte tenu du volume des recours devant ces tribunaux, qui s'est accru de 89 p. 100 entre 1987 et 1992, que les habitants de ces départements dont le nombre a augmenté dans de fortes proportions soient privés d'une telle institution et soient obligés de se rendre à Lyon.

Le dernier problème que je souhaite évoquer, monsieur le garde des sceaux, est celui du personnel pénitentiaire, qui se trouve confronté à une inflation de la population carcérale. En effet, le nombre des détenus qui était de 52 551 au 1<sup>er</sup> janvier 1994 a augmenté de 4,36 p. 100 par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 1993, soit un accroissement de 31 p. 100 en dix ans.

Or le taux d'encadrement dans nos prisons n'est que de trente-quatre gardiens pour cent détenus, soit l'un des taux les plus bas de toute l'Europe. En effet, celui-ci est de 92 p. 100 en Irlande, de 88 p. 100 en Suède, de 77 p. 100 en Italie, de 60 p. 100 en Belgique et de 51 p. 100 au Royaume-Uni. Seuls les taux de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal sont inférieurs au nôtre.

Dans ces conditions, il est certain que les personnels pénitentiaires que vous avez reçus voilà quelques jours, monsieur le garde des sceaux, sont fondés à réclamer une augmentation significative de leurs effectifs. En effet, nous arrivons à une situation paradoxale : certaines prisons sont surpeuplées alors que, au 1<sup>er</sup> juillet 1994, si mes informations sont exactes, sept établissements pénitentiaires représentant 1 526 places sur les 12 836 du programme « 13 000 » n'étaient pas encore utilisés à pleine capacité à cause du manque de surveillants.

Pouvez-vous nous faire connaître dans quels délais vous pourrez relever ce taux d'encadrement et à quel niveau ?

Par ailleurs, les agents ne comprennent pas qu'on leur refuse des avantages accordés à la police alors que le principe de la parité entre les deux organisations est retenue. Ils ne comprennent pas que les personnels administratifs soient soumis au statut spécial sans en avoir les avantages. Ces revendications sont-elles justifiées ?

Monsieur le garde des sceaux, vous avez évoqué ce conflit. Apparemment, l'intersyndicale des personnels reste attachée à une revalorisation indemnitaire générale et n'accepte pas l'extension de l'indemnité pour charge de détention à 1 500 agents supplémentaires, extension que vous leur avez accordée récemment, à la fin du mois dernier, me semble-t-il. N'est-il pas possible d'élargir cette mesure et de l'étaler dans le temps ?

Ce personnel travaille dans des conditions souvent difficiles et certains gardiens, logés dans les grands ensembles de banlieues à risques, sont parfois amenés à demander de changer de quartier devant les menaces dont ils font l'objet de la part d'anciens détenus.

Je soulignerai également que le programme pluriannuel de construction d'établissements pénitentiaires prévoit trois grandes catégories d'établissements pour 2 050 millions de francs dont les études seront réalisées en 1995.

C'est une bonne chose. Cela montre en effet la volonté du Gouvernement de poursuivre l'effort de construction lancé, à l'époque, par M. Chalandon, alors garde des sceaux.

Cependant, j'attire votre attention sur l'insuffisance des crédits affectés à la maintenance qui, en matière immobilière, restent inférieurs à 40 francs par mètre carré, alors qu'il faudrait prévoir, selon le rapport de l'administration pénitentiaire de 1993, au moins 150 francs ou 200 francs par mètre carré pour les vingt-cinq établissements du programme « 13 000 ».

C'est intentionnellement, monsieur le garde des sceaux, que j'ai voulu rester en dehors des débats dont on parle beaucoup trop actuellement et qui concernent le secret de l'instruction, la présomption d'innocence et la médiatisation de la justice.

La justice française, ce n'est pas uniquement le droit pénal, cette catégorie ne représentant même pas un cinquième de l'activité totale des tribunaux.

La plupart des magistrats, à tous les niveaux, font leur travail avec une conscience et une compétence remarquables, et ce sans qu'on parle d'eux dans les journaux.

Aussi me semble-t-il judicieux de compléter la vingt-deuxième mesure faisant partie des vingt-sept mesures proposées par la commission Rozès en précisant que le nom des magistrats instructeurs ne devra être divulgué ni par la presse écrite ni par la presse audiovisuelle. Cette mesure qui avait été envisagée à un moment pour des raisons de sécurité des magistrats pourrait l'être de nouveau afin d'éviter la tentation, pour un très petit nombre d'entre eux, de médiatiser leur action au détriment de la présomption d'innocence.

**M. Hubert Haenel.** Très bien !

**M. José Balarello.** Cela étant dit, monsieur le garde des sceaux, le groupe des Républicains et Indépendants votera votre projet de budget, car il marque une progression des crédits méritoire au regard de la difficulté que le Gouvernement rencontre pour maintenir le déficit budgétaire à un niveau acceptable, et ne vous ménagera pas son appui. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Leclerc.

**M. Dominique Leclerc.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le budget de la justice revêt, cette année, un caractère particulier.

L'action du Gouvernement pour la justice s'est en effet concrétisée au travers d'une loi de programme très attendue. L'année 1995 sera la première année d'application de cette loi, avec l'ouverture du cinquième des autorisations de programme prévues.

Nous ne pouvons que saluer à ce titre l'action et l'obstination d'un Gouvernement qui a décidé de doter la justice des moyens nécessaires à son fonctionnement dans le contexte de rigueur que nous connaissons, tout en respectant la loi quinquennale relative à la maîtrise des dépenses publiques.

Ce budget se veut le moyen de concrétiser la volonté politique d'une justice plus proche des justiciables et de l'ensemble des citoyens, d'une justice efficace et indépendante.

Si, comme nous l'espérons tous, les premiers effets de la loi quinquennale porteront remède aux urgences les plus criantes, il n'en reste pas moins que la tâche sera difficile si l'on en juge par la situation que connaît la justice aujourd'hui, malgré les premiers efforts du Gouvernement.

Cependant, monsieur le ministre d'Etat, je vous livrerai quelques réflexions nées des attentes et des propositions d'un grand nombre de citoyens et de professionnels de la justice.

On a beaucoup parlé de crise de la justice. Selon les dernières données dont nous disposons, 97 p. 100 des Français estiment que la justice est trop lente et 85 p. 100 qu'elle est difficile d'accès.

Cette lenteur de la justice, outre les disparités entre les juridictions, recouvre en fait une réalité : le manque d'effectifs allié à un accroissement considérable du volume des affaires, 100 p. 100 en vingt ans. Les délais moyens de jugement en sont accrus.

Aussi, je souhaiterais attirer votre attention sur la profession de greffier qui est un rouage essentiel au bon fonctionnement de nos tribunaux. C'est à la lumière de la réalité de leur action au sein des tribunaux que certains de mes collègues et moi-même avons déposé des amendements sur le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et procédures civiles, pénales et administratives, qui tendaient à confier la responsabilité et donc la signature de certains actes non juridictionnels aux greffiers, afin de raccourcir les délais de délivrance. Si nous n'avons obtenu qu'une délégation, vous avez accepté ce transfert lors du débat à l'Assemblée nationale et je vous en remercie.

Monsieur le ministre d'Etat, comme vous le savez, cette réforme ne sera réelle que si l'on augmente de façon générale le nombre de greffiers. En effet, une surcharge de travail, que l'on peut déjà constater dans certains greffes, est préjudiciable au fonctionnement de ces derniers, donc au fonctionnement de la justice.

A titre d'exemple, la réforme de l'aide judiciaire, devenue aide juridictionnelle, n'a pas été accompagnée des moyens suffisants en effectifs. A Tours par exemple, aujourd'hui, deux ans après la réforme, 5 000 dossiers sont traités par le tribunal de grande instance, contre 1 400 environ auparavant.

C'est pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, l'attente est grande et le Gouvernement se doit de poursuivre un effort constant et notable.

Le transfert d'un certain nombre de fonctions des magistrats vers les greffes, notamment les greffiers en chef, corps professionnel à partir duquel pourrait être constituée une variante à l'instauration des juges de paix, présenterait l'avantage d'un moindre coût et ouvrirait de nouveaux débouchés à des professionnels qualifiés. Dans ce cas, le transfert de certaines tâches du greffier en chef vers le greffier pourrait être aisément effectué : l'ensemble de la filière s'en trouverait dynamisée, dès lors que les renforts d'effectifs que j'ai déjà évoqués nourriront ce mouvement ascendant.

Par ailleurs, le sous-effectif des personnels administratifs des tribunaux atteint un tel degré que 30 p. 100 de ces personnels sont recrutés au titre d'un contrat emploi-solidarité. Cette situation difficile pose, de surcroît, des problèmes de formation et de confidentialité.

Un autre problème auquel ce budget s'efforce d'apporter une solution est celui de l'administration pénitentiaire.

Face à la situation difficile des prisons, le moment est en effet venu à la fois de réagir et de mener à bien une réflexion sur les substituts à l'emprisonnement.

Le programme « 13 000 » n'a pas endigué le phénomène de surpopulation carcérale que connaît notre pays. Actuellement, le taux de surpopulation est proche de 20 p. 100.

C'est pourquoi nous devons orienter notre réflexion vers le renforcement des peines de substitution et des travaux d'intérêt général, TIG -, qui sont, de l'avis même des professionnels, d'une remarquable efficacité.

La situation dans les prisons est de plus en plus difficile, et pour les personnels et pour les détenus. L'encadrement est encore nettement insuffisant, malgré une progression continue des emplois depuis 1988. Ce manque d'encadrement est aussi lié au taux de détention très important en France : 92,2 pour 100 000 habitants.

L'effort à accomplir dans ce domaine est grand, il doit se poursuivre et tenir compte des nouvelles missions qui seront affectées au personnel surveillant, tant au niveau interne, avec la nouvelle organisation des soins dans les prisons, qu'avec la possibilité envisagée de faire accompagner les détenus au tribunal non plus par les forces de police, mais par le personnel pénitentiaire.

Il est à noter que la nouvelle organisation des soins aux détenus, faisant intervenir des personnels extérieurs, devra s'accompagner d'une formation de ces intervenants à la psychologie très particulière du détenu.

Nous devons nous donner les moyens de remédier à cette situation et de restaurer les personnels de surveillance dans leur mission véritable auprès des détenus. A cette occasion, une meilleure « reconnaissance » des personnels de surveillance, par l'intermédiaire d'un statut défini et tenant compte de leur mission de sécurité, serait appréciée.

Vous me permettrez d'insister de nouveau sur l'importance du développement du milieu ouvert, monsieur le ministre d'Etat. Les comités de probation et d'assistance aux personnes libérées sont actuellement débordés et les effectifs de travailleurs sociaux sont encore insuffisants.

La protection judiciaire à la jeunesse, conformément aux objectifs de la loi de programme, devrait tendre au travail en temps réel et à l'amélioration de l'encadrement.

Dans son ensemble, le projet de budget pour 1995 répond favorablement à ces différentes attentes : il nous faudra néanmoins travailler encore beaucoup sur cette question. L'image de notre société en dépend.

Tous les efforts de renforcement des effectifs, qui sont très positifs, notamment s'agissant des juridictions, devraient permettre aux juges de se recentrer sur leurs missions essentielles.

Le Gouvernement a engagé une réorganisation nécessaire, qui passe par la redynamisation de la procédure de conciliation. A titre expérimental, un crédit de 4,1 millions de francs est consacré à la mise en place de juges non professionnels qui renforceront les effectifs.

La revalorisation de l'unité de valeur, quant à elle, témoigne de l'attention accordée, dans ce projet de budget, aux auxiliaires de justice. Mais peut-être n'est-elle pas la mesure la plus urgente, car elle peut comporter certaines dérives.

Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le groupe du Rassemblement pour la République votera ce projet de budget qui, comme je le rappelais au début de mon propos, connaît une augmentation notable dans un contexte de rigueur. C'est un projet de budget sérieux, s'inscrivant dans la droite ligne de l'action d'un gouvernement qui tient ses engagements.

Le programme pluriannuel est respecté et une politique se dessine.

Cependant, monsieur le ministre d'Etat, nous devons travailler encore, et avec rigueur, afin que l'institution judiciaire, en recouvrant tous ses moyens, retrouve aux yeux des Français toute la considération et la confiance qu'elle mérite. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avant d'aborder le fond de mon propos, je tiens à répondre à Mme Seligmann, qui m'a fait l'honneur de me citer en signalant que j'avais joué un certain rôle dans l'approbation, par la Haute Assemblée, de ce que nous appelions « le système de composition », qui est devenu le système d'injonction pénale.

Notre collègue a indiqué qu'il risquait d'y avoir un mélange détonant, ou en tout cas diabolique, entre l'utilisation du système de compensation ou d'injonction pénale et la délinquance supposée créée par l'amendement déposé par MM. Marsaud et Houillon, à l'Assemblée nationale.

Je me permettrai de vous faire observer, madame, avec tout le respect et l'amitié que je vous dois - je regrette d'ailleurs que M. Estier ne soit pas là pour entendre cette réflexion - qu'il n'existe aucun risque d'interférence entre l'amendement de M. Marsaud et le système de composition ou d'injonction pénale, dans la mesure où l'amendement adopté par l'Assemblée nationale ne comporte pas de sanction pénale.

En revanche, on peut regretter - vous la première, madame! - que vos amis, notamment M. Estier, aient renoncé à l'amendement dont ils étaient les auteurs et qui prévoyait, lui, des sanctions pénales!

**M. Christian Poncelet,** *président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.* C'est exact!

**M. Pierre Fauchon.** Là, effectivement, le mélange détonant et diabolique auquel vous avez fait allusion aurait pu se réaliser. Il est encore temps, bien entendu, de revoir la question. Je laisse cette affaire à votre réflexion et à celle de vos amis signataires de ce précédent amendement.

Cela étant, monsieur le ministre, comme nous le disions voilà quinze jours, la justice n'en finit pas d'être à l'ordre du jour de la République. Elle l'est même tellement que les enjeux les plus déterminants de notre société - le chômage, l'instruction, la protection sociale, l'Europe - semblent parfois relégués dans l'ombre par l'éclat que l'actualité projette sur elle.

Je ne peux m'empêcher de faire un rapprochement entre les années 1894 et 1994 : il semble que les affaires se donnent rendez-vous pour célébrer le centenaire de « l'Affaire » et pour provoquer les mêmes examens de conscience!

La justice, institution juchée naguère encore sur son piédestal de vertu, entourée de respect, paraissait hors d'atteinte. Aujourd'hui, c'est une énigme : harpie vengeresse, dont il est urgent de freiner les ardeurs, en même temps que celles de sa complice la presse, pour les uns, elle est, pour d'autres, une institution en voie d'être submergée sous l'inflation des maux et des lois, impuissante à assumer ses responsabilités dans la clarté et la rapidité qu'exige la sensibilité moderne.

Nous préférons y voir tout simplement une sorte d'avant-garde de la conscience civique, aux prises avec les mille et un problèmes matériels, techniques, politiques et moraux d'une société en plein bouleversement.

Le vote du projet de budget n'est donc pas seulement l'occasion de faire des comptes : c'est aussi celle de formuler quelques réflexions.

Sur le chapitre des comptes, je n'ai pratiquement rien à ajouter aux propos tenus par les excellents rapporteurs MM. Lambert et Authié. J'affirmerai seulement, après beaucoup d'autres, que ce projet de budget, étant donné les difficultés actuelles, est très satisfaisant.

Vous n'y êtes sans doute pas pour rien, monsieur le garde des sceaux. C'est comme la bataille de la Marne : s'il était mauvais, ce serait votre faute, s'il est bon, c'est grâce à vous! (*Sourires.*)

Pour ma part, je n'hésite pas à vous en féliciter. Il faut en effet se réjouir de ce projet de budget, qui témoigne d'une prise de conscience plus claire et plus affirmée, à l'échelon gouvernemental, de l'importance d'accorder à la justice les moyens dont elle a besoin. Ceux-ci sont essentiels non seulement pour son « confort », mais aussi pour lui assurer la sérénité qu'on attend d'elle, et, à cet égard, je rejoins les préoccupations exprimées tout à l'heure par M. Jacques Larché, président de la commission des lois.

Sur le chapitre des débats actuels, je me bornerai à trois brèves observations sur le « recentrage » de la justice, sur la présomption d'innocence - ce sujet est incontournable - et sur l'autorité exercée par le pouvoir exécutif sur le ministère public.

Tout d'abord, on parle beaucoup du « recentrage » de la justice et, plus précisément, du « recentrage » du juge sur ses missions supposées essentielles, par opposition à celles qui sont considérées comme accessoires, voire fallacieuses. Ce sujet a souvent été évoqué à l'occasion de l'élaboration du plan quinquennal, mais aussi en d'autres occasions. Ainsi ai-je entendu récemment, au Palais de Justice de Paris, des propos qui m'ont quelque peu étonné de la part de magistrats. « Le juge n'est-il pas avant tout un médiateur, un régulateur du lien social qui doit permettre de rétablir des équilibres menacés ou mis à mal par des rapports de forces économiques et sociaux inégalitaires? », peut-on lire dans l'un de leurs rapports.

On peut éprouver, à la lecture de ce texte, le sentiment de rajeunir! Cela nous ramène en effet à 1968! S'il est, certes, toujours agréable de rajeunir, on ne peut néanmoins que s'inquiéter, à l'instar de M. le président de la commission des lois, de voir des hommes qualifiés, formés à l'École de la magistrature, se méprendre à ce point sur leur mission, comme si la grandeur, la modernité, les difficultés de celle-ci ne suffisaient pas à nourrir leur imagination et leur juste besoin d'idéal!

Mais c'est aller vers un autre extrême que de vouloir réduire à tout prix la fonction du juge au seul fait de « dire le droit ».

Le juge n'a pas tant à dire le droit - c'est surtout l'affaire de la Cour de cassation - qu'à résoudre les conflits à partir d'une appréciation combinée du droit et des faits. Et ce n'est pas parce que certains conflits se multiplient et présentent un aspect de série qu'ils cessent pour autant de relever de la justice, comme on voudrait parfois nous le faire croire.

Pour m'en tenir à un seul exemple, je citerai le surendettement, dont on a beaucoup parlé lors de la discussion du plan quinquennal. Le surendettement n'est qu'un avatar du droit des obligations contractuelles et des mesures d'exécution. Il ne faudrait pas que la justice se dégage de ce contentieux sous prétexte du grand nombre pour réserver ses soins aux plus illustres des surendettés dont parlait tout à l'heure M. Haenel.

Ma deuxième observation concerne la présomption d'innocence. Elle tend surtout à une clarification.

En attendant que s'ouvre, lundi, le débat sur le projet de loi de programme relatif à la justice, qui nous permettra, au moins provisoirement, de nous prononcer sur la mesure imaginée par nos collègues de l'Assemblée nationale pour mieux « garantir » la présomption d'innocence, il me paraît nécessaire de faire une distinction entre le sens originel et le sens dérivé de la présomption d'in-

nocence. C'est en effet, à mon avis, un élément de clarification du problème, car, aujourd'hui, on ne parle plus que du sens dérivé, oubliant le sens originel.

Selon le sens originel et essentiel de la présomption d'innocence, la procédure pénale, depuis le premier acte jusqu'au jugement final, oblige le poursuivant à faire la preuve de la culpabilité du poursuivi. C'est cela qui est essentiel !

**M. Michel Rufin, rapporteur pour avis.** Parfaitement !

**M. Pierre Fauchon.** S'agissant plus spécialement du juge, elle oblige celui-ci à n'entrer en condamnation que si la preuve de la culpabilité est rapportée.

Je rappellerai que, dans notre système, l'appréciation de cette preuve relève de l'intime conviction du juge. Le système britannique est plus restreint puisqu'il exige, en outre, l'absence d'un « doute raisonnable » sur la culpabilité.

Quoi qu'il en soit de cette différence, pour l'essentiel, le principe de la présomption d'innocence, inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, est la base du système pénal de toute société fondée sur le respect de la personne, s'opposant ainsi à toute « loi des suspects » et à toute condamnation catégorielle, qu'elle soit raciale ou autre.

Sur ce terrain essentiel, heureusement, la présomption d'innocence n'est pas menacée.

Bien sûr, il est de plus en plus fait référence au sens plus général de la présomption d'innocence, qui a d'ailleurs été introduit dans notre droit - je ne suis pas sûr que cela ait été une très bonne idée - par l'article 9-1 du code civil.

Dans ce sens plus général, la présomption d'innocence n'est qu'une forme particulière du droit de chacun au respect de sa réputation et de son honneur. Certes, c'est considérable puisque, entendu dans ce sens, ce principe s'impose à tous. Et si la présomption d'innocence paraît effectivement battue en brèche dans diverses circonstances actuelles, il convient peut-être, avant d'imaginer des mesures nouvelles de protection, dont on a dit qu'elles avaient été improvisées, prises en catimini - elles ne l'étaient pas tant que cela, car l'Assemblée nationale a suivi une procédure qui, après tout, était tout à fait normale et les députés étaient aussi nombreux à deux heures du matin, l'autre lundi, que nous le sommes ici à dix-neuf heures aujourd'hui ! - il convient donc peut-être, dis-je, avant d'imaginer des mesures nouvelles de protection, de se souvenir qu'il existe d'ores et déjà un arsenal législatif assez complet, en particulier la loi sur la presse et divers autres textes.

Ne faudrait-il pas s'interroger d'abord sur les raisons d'un certain non-recours à cet arsenal, sur l'éventuelle opportunité de le réviser pour le rendre plus efficace - je pense au droit de réponse, aux actions en diffamation - et de rétablir, s'il y a lieu, entre les moyens de publication et les personnes, un équilibre de dissuasion réciproque ? Ce dernier, en effet, dans une société libérale, convient mieux que la proclamation de nouveaux interdits qui risquent d'être reçus comme l'instauration d'une sorte de censure dont l'efficacité, au demeurant, n'est aucunement garantie.

Ma dernière observation concerne la direction générale de l'action publique, confiée actuellement au garde des sceaux, en particulier par l'article 36 du code de procédure pénale. C'est aussi l'un des problèmes à l'ordre du jour évoqué, encore tout récemment, par différentes personnalités.

Cette direction générale de l'action publique a-t-elle lieu d'être ? C'est une première question à laquelle je crois qu'il faut répondre par l'affirmative.

Par ailleurs, faut-il transférer cette direction d'un membre du Gouvernement à telle ou telle autre autorité dont l'indépendance serait mieux assurée ? C'est la vraie question à laquelle diverses réponses, qui appellent réflexion, ont été récemment proposées.

Nous pourrions donc y réfléchir dans l'avenir, en excluant, me semble-t-il - je réponds ainsi à l'une des propositions faites - toute solution qui n'ôterait cette responsabilité à un ministre que pour la rapprocher davantage du chef de l'Etat. Cette solution pourrait paraître contradictoire avec la réforme récente du Conseil supérieur de la magistrature, et cette voie ne me paraît pas être la bonne.

Cette réflexion, cependant, n'est peut-être pas très urgente dans la mesure où votre ligne de conduite personnelle, dans cette mission très délicate, monsieur le garde des sceaux, a manifestement amélioré la situation créée par les errements antérieurs et a, du même coup, relevé la dignité de votre fonction aux yeux de tous.

On vous brocarde quelquefois, monsieur le garde des sceaux, à propos du fait que votre expérience personnelle ne vous préparait pas spécialement à exercer les fonctions de ministre de la justice, sans trop chercher à savoir si les spécialistes sont nécessairement les seuls à pouvoir assumer les fonctions ministérielles correspondant à leur spécialité.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial.** C'est souvent le contraire !

**M. Pierre Fauchon.** Effectivement, il est permis d'en douter ! Il est surtout permis de penser que ce que le pays attend actuellement du garde des sceaux, en particulier dans le domaine que j'évoque, c'est moins la science que la conscience.

Vous donnez à cet égard, monsieur le ministre d'Etat, un exemple auquel il convient de rendre hommage. En mon nom personnel, au nom de mes amis, qui sont aussi les vôtres, comme au nom, j'en suis sûr, de nombre de mes collègues, je tiens, monsieur le garde des sceaux, à vous en remercier. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Legendre.

**M. Jacques Legendre.** Monsieur le ministre d'Etat, j'ai eu le plaisir de vous accueillir, voilà quelques mois, à Cambrai, pour inaugurer les nouveaux locaux du palais de justice, transférés dans le site historique du château de Selles, magnifiquement restauré par la volonté conjointe de l'Etat et des collectivités locales.

Notre satisfaction, je dirai même notre fierté, est néanmoins atténuée par la persistance d'un manque grave, qu'il me paraît légitime d'évoquer dans cette enceinte car c'est un exemple des problèmes qui restent à régler pour la justice, je veux parler de l'absence à Cambrai de tout juge des enfants.

Depuis quinze ans, j'ai réclamé à tous les gardes des sceaux successifs la création d'un juge des enfants, avec les services correspondants, à Cambrai.

Cette année, nous avons été entendus, puisqu'un juge des enfants supplémentaire a été nommé à Douai. Etrange décision, monsieur le ministre d'Etat, non pas d'accroître les effectifs de Douai, qui en avaient en effet bien besoin, mais de ne rien créer à Cambrai !

Je connais vos arguments, monsieur le ministre d'Etat. Les deux villes ne sont distantes que de 25 kilomètres, et le nouveau juge douaisien pourra tenir des audiences à Cambrai. Mais vous savez bien que cette réponse n'est ni complète ni satisfaisante !

Si ce juge se déplace sans greffier - ce problème a été évoqué - comme c'est actuellement le cas, il ne peut que recevoir, sans pouvoir tenir d'audience d'assistance éducative.

En matière pénale, tout acte, mise en examen, audition, audience, requiert la présence d'un greffier et, pour nombre d'entre eux, celle d'un substitut spécialement chargé des affaires de mineurs.

On ne peut donc que constater que, même si l'on nous a promis une présence accrue, cela n'empêchera pas que tous les actes importants devront continuer à être réalisés à Douai, et nous ne pouvons nous satisfaire d'une telle situation.

S'il est vrai que Cambrai n'est qu'à 25 kilomètres de Douai, la ville est excentrée dans l'arrondissement. Or la partie la plus touchée par les problèmes sociaux est, elle, beaucoup plus éloignée de Douai, et les chiffres sont éclairants : à la fin de l'année dernière, en matière d'assistance éducative, il y avait 908 dossiers en cours pour le secteur de Douai, et 813 pour le secteur de Cambrai ; en matière pénale, 195 dossiers étaient en attente pour le secteur de Douai, et 200 pour le secteur de Cambrai, alors que l'arrondissement de Douai est beaucoup plus peuplé que l'arrondissement de Cambrai. Le secteur de Cambrai représente donc plus de la moitié des dossiers pénaux en attente, ce qui semble révélateur des difficultés de fonctionnement de la juridiction des mineurs, dues à l'éloignement.

Une telle situation était sûrement perçue et reconnue par la Chancellerie quand celle-ci a exigé que les locaux nécessaires au juge des enfants et à ses services soient prévus dans le tribunal que vous venez d'inaugurer et que nous avons cofinancé, monsieur le ministre d'Etat.

Est-il raisonnable de nous avoir fait réaliser des locaux pour ne pas les utiliser, comme c'est actuellement le cas ?

Monsieur le ministre d'Etat, dans un arrondissement durement touché par la crise, il est important de pouvoir mener une politique pénale cohérente pour les majeurs, mais aussi pour les mineurs de l'arrondissement : présentation, aide, réparation. J'espère que vous pourrez entendre cet appel à une meilleure justice pour l'arrondissement.

En conclusion, j'évoquerai un tout autre problème, monsieur le ministre d'Etat.

Je vous rappelle l'extrême importance que nous attachons à l'installation à Cambrai de la cour administrative d'appel dont la création dans le Nord a été annoncée lors du dernier conseil interministériel d'aménagement du territoire.

Je sais que la force des habitudes peut faire penser que d'autres choix sont possibles, mais, dans une ville comme la nôtre, qui compte très peu d'administrations d'Etat, nous considérerions comme une mesure de justice - en tout cas comme une mesure d'aménagement du territoire - de nous donner l'occasion de jouer ce rôle dans les régions Nord - Pas-de-Calais, Picardie et Haute-Normandie.

Monsieur le ministre d'Etat, nous attendons de vous, dans ce domaine aussi, une mesure de justice. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guillot.

**M. Georges Guillot.** Lors de la présentation de votre budget, vous avez souligné, monsieur le garde des sceaux, que, dans le contexte de rigueur budgétaire de 1995, la justice bénéficiait d'une priorité tout à fait exceptionnelle.

Si le Gouvernement définit ainsi une telle priorité, c'est aussi pour répondre aux engagements qui sont les siens depuis 1993, au nombre desquels figurent la restauration de l'autorité de l'Etat dans ses fonctions régaliennes et la réduction du déficit budgétaire.

Votre projet de budget de la justice semble ainsi répondre à la première de ces exigences sans contrarier l'application de la seconde.

Il me paraît indispensable de favoriser le cours de la justice. Il faut en effet que nos concitoyens n'éprouvent plus - et ce n'est pas un jeu de mots - de sentiment d'injustice du fait de la lenteur des procédures.

Un tel état de fait suscite défiance et mépris là où nos compatriotes devraient éprouver assurance et respect.

Au-delà de ces considérations, dès lors que l'on évoque la justice, on ne peut manquer de soulever certaines interrogations.

Il en est deux auxquelles il me paraît très important de prêter attention. Il s'agit, vous vous en doutez, d'une part, du respect de la présomption d'innocence et, d'autre part, du secret de l'instruction. En toile de fond, se dessine, bien évidemment, le rapport pouvoir-justice.

Il est incontestable que notre pays traverse une zone de turbulences particulièrement vive.

Au fur et à mesure qu'elles sortaient au grand jour, les « affaires », comme on a désormais coutume de les appeler, ont contribué à instaurer une sorte de climat délétère, favorisant l'émergence dans l'opinion d'un sentiment de suspicion à l'égard des élus, mais aussi - ce qui est plus grave encore - vis-à-vis de nos institutions et des principes fondamentaux de notre démocratie.

Le débat auquel nous sommes confrontés est d'une rare complexité, je le reconnais volontiers. S'il importe de préserver l'indépendance de la justice, il convient également de veiller à ce que la médiatisation d'une instruction judiciaire ne porte pas atteinte aux droits de la personne.

Monsieur le ministre d'Etat, qu'en est-il de votre projet d'instituer un « porte-parole de juridiction », qui aurait en charge de fournir à la presse l'information requise, dans un souci de transparence mais également de respect de l'instruction ?

L'autre question qui est dans tous les esprits est le respect de la présomption d'innocence, qui fait à nouveau l'objet des feux de l'actualité après l'adoption à l'Assemblée nationale de « l'amendement Marsaud ».

Faut-il s'étonner d'une telle mesure et s'indigner des atteintes qu'elle peut porter à la liberté de la presse ou à l'indépendance de la justice ? Si le propos paraît excessif, il est révélateur du besoin de recadrer le secret de l'instruction afin de protéger la présomption d'innocence.

Estimez-vous normal qu'un juge d'instruction fasse état de son enquête avant jugement dans un quotidien - certes souvent situé hors de sa juridiction - et que, dans ses déclarations, il puisse mettre en cause différentes personnalités, au risque de porter préjudice à leur honneur, à leur respectabilité et à celle de leur famille ? La lecture de la presse régionale nous apporte chaque jour des exemples de ce type.

Pour ma part, je trouve ces pratiques indignes puisqu'elles reviennent à s'en remettre à une sorte de justice populaire. L'histoire de notre pays connaît pourtant bien les excès et les erreurs d'une telle justice !

La santé démocratique de notre société ne peut se satisfaire de l'excès, quelles qu'en soient la forme ou l'origine. Il est indispensable que la justice dispose de garanties institutionnelles, mais également des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Je crois opportun de rappeler ici que de la sérénité de la justice dépend aussi celle de la société tout entière.

L'évolution que nous connaissons aujourd'hui, compliquée par une sorte de désarroi moral, exige de la part des pouvoirs publics un effort important, voire une réforme institutionnelle.

Je présenterai une dernière remarque, monsieur le garde des sceaux, s'agissant précisément de ce désarroi moral que j'évoquais à l'instant.

En introduisant la responsabilité pénale de l'élu, le législateur a voulu protéger les mandats contre tout type de dérive et conforter ainsi les missions confiées aux responsables des collectivités locales.

Or il semblerait que cette mesure souffre de quelques excès, transformant aux yeux de l'opinion l'élu local, le plus souvent le maire, en un bouc émissaire dont la condamnation personnelle permet de soulager l'inconscient collectif.

Cette semaine, un maire de mon département s'est vu condamner, à titre personnel, à un mois de prison avec sursis et 10 000 francs d'amende pour un problème de pollution dans sa commune. Je veux ici témoigner de l'émotion que suscite une telle décision auprès de l'ensemble des élus du département et de tous les responsables de l'Association des maires de France, qui a été saisie de l'affaire.

Je souhaite, monsieur le ministre d'Etat, que ces nouvelles dispositions pénales fassent l'objet d'une juste appréciation, afin que le maire d'une commune ne supporte pas seul une responsabilité collective. Sans cela, nous risquerions de décourager bon nombre de nos concitoyens de servir l'intérêt général.

Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat, de prendre en considération ce point particulier, au nom de tous ceux qui servent quotidiennement notre pays et ses institutions locales. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je m'efforcerai de faire une synthèse des questions qui ont été posées, me réservant de répondre par écrit à certains, comme l'a proposé M. Haenel.

J'ai constaté tout d'abord que ce débat a dérivé du projet de budget, jugé globalement satisfaisant, vers les problèmes généraux de l'administration pénitentiaire, plus particulièrement de la détention provisoire, du secret de l'instruction et de la présomption d'innocence.

Cela étant, je remercie les orateurs qui ont proposé quelques pistes pour l'avenir, qu'il s'agisse de M. Gruillot ou de M. Fauchon. Il y a là matière à débattre sans hypocrisie et il convient, madame Seligmann, de trouver un nouvel équilibre sur ce dossier difficile.

L'amendement Marsaud n'avait d'autre objet que de lancer un appel à agir : c'était un amendement d'humeur. Ma position sur ce point est connue depuis longtemps et s'agissant, je le répète, d'un amendement d'humeur dépourvu de sanction pénale, je ne pouvais que m'en remettre à la sagesse de l'Assemblée nationale.

J'ai toujours soutenu, depuis cinq mois, que ce dossier difficile exigeait une lente maturation, qu'il appelait des auditions publiques, à l'instar de ce qui s'est passé pour le code de la nationalité, de façon à aboutir à un équilibre respectueux du droit à l'information. C'est d'autant plus vrai qu'aujourd'hui il suffit que les hommes politiques légifèrent pour qu'immédiatement on les accuse de vouloir se protéger. Soyons-y attentifs !

Pour ce qui est des conditions dans lesquelles cet amendement a été adopté, permettez-moi de vous dire que j'ai observé, à l'Assemblée nationale, quels étaient les députés présents. J'ai constaté, madame Seligmann, que les membres du parti socialiste ont quitté la séance une demi-heure avant la discussion de cet amendement, à minuit trente, alors que chacun savait bien qu'il allait venir en discussion. Les membres du parti communiste, quant à eux, n'ont voté ni pour ni contre. La seule personne qui s'est exprimée dans ce débat a été M. Jean-Jacques Hyest.

Sur ce point, il faut éviter toute hypocrisie...

**M. Hubert Haenel.** C'est vrai !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** ... et mettre tout sur la table, car le sujet est difficile. Les hommes politiques ont une obligation de transparence et c'est ce qui rend délicate l'appréhension de ce dossier avec toute la rigueur qui est nécessaire. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

Monsieur Haenel, le débat sur la déconcentration a été engagé au niveau des cours d'appel. Mais, avant de déconcentrer, il faut des personnels. Dans chaque cour d'appel, nous créons vingt-trois cellules de gestion. Pour ma part, je suis attaché à la décentralisation et à la déconcentration, car c'est un moyen de renforcer l'efficacité du ministère.

La protection des juges incombe à la police.

Monsieur Haenel, il est un peu abusif de lier la corruption et le cumul des mandats. Je ne crois pas que le débat sur le cumul des mandats puisse être sérieusement abordé avant le 23 décembre. En revanche, il doit faire l'objet de réflexions approfondies au sein de commissions mixtes composées de membres du Parlement et du pouvoir exécutif au cours des mois prochains, comme les questions sur présomption d'innocence et le secret de l'instruction. Nous verrons alors s'il est nécessaire de franchir une nouvelle étape.

S'agissant des effectifs des juridictions économiques et financières, il faut les renforcer. Nous devons lutter efficacement contre la corruption qui s'est développée notamment dans la période 1980-1990.

Nous devons distinguer entre ce qui se faisait avant 1990 et qui était, comme le disait le procureur général M. Truche, illégal mais toléré, et ce qui s'est passé après 1990 et qui doit être sévèrement sanctionné, puisqu'il existe maintenant un financement public et même privé des partis politiques et des campagnes électorales, l'enrichissement personnel, bien entendu, n'est pas admissible.

Cependant, le mélange des trois situations met parfois les chefs d'entreprise dans une situation difficile, dans la mesure où certains dossiers ont trait à la période d'avant 1990. Les faits survenus à cette époque sont amnistiés pour partie, mais la Cour de cassation donne aux juges la possibilité d'examiner s'il y a eu enrichissement personnel ou ingérence. Cette ambiguïté rend un peu difficile l'approche de ce problème.

J'estime que les juridictions économiques et financières doivent être fortement renforcées dans le ressort d'une dizaine de cours d'appel. Le financement d'une première tranche de ce programme est prévue dans le projet de budget pour 1995.

En ce qui concerne les Hauts-de-Seine, je dirai à Mme Seligmann et à M. Haenel que nous avons rencontré une conjonction de phénomènes.

Tout d'abord, l'installation du Conseil supérieur de la magistrature a retardé de trois ou quatre mois la nomination. Un candidat sérieux avait été présenté. Le Conseil supérieur de la magistrature a estimé que, compte tenu de l'importance du parquet de Nanterre, il n'avait pas assez d'expérience. Il a donc fallu proposer d'autres noms.

L'addition de ces trois circonstances explique un retard qui est en effet préjudiciable au bon fonctionnement de la juridiction de Nanterre. J'espère que nous trouverons très rapidement une bonne solution.

En ce qui concerne l'application de l'article 40 du code de procédure pénale, j'envisage de proposer au Premier ministre de diffuser une circulaire destinée à rappeler aux administrations ce principe fondamental pour le bon fonctionnement des diverses institutions.

**M. Hubert Haenel.** Très bien !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Vous savez que nous n'avons pas totalement résolu les problèmes qui se posent dans le domaine des relations entre le ministère de la justice et celui de l'intérieur. Dans la période actuelle, je crois qu'il faudra attendre quelques semaines pour les traiter.

J'ai pris note des problèmes qui se posent à Strasbourg, et je vous répondrai par écrit, monsieur Haenel.

Plusieurs intervenants ont évoqué les problèmes de l'administration pénitentiaire.

Au-delà des mesures générales qui concernent l'ensemble de la fonction publique, 156 millions de francs supplémentaires seront consacrés à l'administration pénitentiaire.

Pour les emplois supplémentaires, qui sont bien, madame Seligmann, au nombre de 730 - dont 550 destinés à la métropole afin d'y améliorer le taux d'encadrement - 87 millions de francs sont prévus.

Les indemnités, en tenant compte des suppléments prévus au titre de l'indemnité pour charge de détention - je le dis à M. Cabanel - ont atteint le montant de 156 millions de francs.

Mais ce n'est pas le seul élément. Le rapport sur les organigrammes, dont certains d'entre vous ont parlé, et le rapport de l'inspection des finances seront publiés au mois de janvier. J'espère que ces deux rapports nous aideront, dans les diverses régions pénitentiaires, à élaborer un véritable tableau de bord, en y associant le plus possible le personnel afin que ce dernier ait le sentiment de ne pas seulement porter des clés mais de participer activement à la politique pénitentiaire.

Je suis pour ma part prêt à ouvrir des débats dans les régions avec les différentes parties prenantes, y compris, bien entendu, les magistrats et les élus.

M. Lise a évoqué l'obligation de réserve des magistrats. Lorsqu'un magistrat outrepassé ce devoir, le garde des sceaux a la possibilité de diligenter à son encontre des poursuites disciplinaires.

Je puis lui dire que nous prévoyons un magistrat supplémentaire à Fort-de-France, compte tenu des difficultés actuelles, ainsi qu'un renforcement des personnels d'exécution.

En ce qui concerne la priorité donnée à l'incarcération, une association de magistrats a déploré ma dérive de sortir du « tout carcéral » et m'a reproché d'avoir une conception beaucoup trop libérale en décidant 4 000 places supplémentaires de prison dans les sept ou huit ans à venir, alors que les prévisions font état de besoins qui se chiffrent à 10 000.

J'ai effectivement choisi l'alternative à l'incarcération - cela a été dit par plusieurs rapporteurs - notamment les solutions en milieu ouvert, les places en semi-liberté, en doublant les postes pour permettre aux magistrats de faire ce choix. Mais cette alternative suppose qu'il y ait du personnel d'encadrement. C'est pourquoi un nombre important de postes à cet effet seront créés dans le prochain budget.

En effet, je pense que, pour les petites peines, lorsqu'on peut trouver des solutions comme les travaux d'intérêt général, c'est mieux pour la prévention et pour la protection de la société.

Par ailleurs, il faut savoir que le problème est difficile pour nombre d'étrangers, l'alternative n'existant pratiquement pas. En effet, l'autorisation de la personne est nécessaire pour partir en Afrique du Nord ou en Afrique noire et il y a peu de candidats dans les transfèremens ; ce serait en effet souhaitable, mais cela est extrêmement difficile à mettre en œuvre.

Quant à la détention provisoire, elle mérite un débat de fond. Ne le caricaturons pas ! La détention provisoire n'est plus, à l'heure actuelle, la cause de la surpopulation carcérale. En effet, la proportion du taux des prévenus par rapport à la population pénitentiaire s'élevait, au 1<sup>er</sup> janvier 1994, à 39,9 p. 100 ; elle était, au 1<sup>er</sup> janvier 1984, de 52 p. 100.

Par ailleurs, le nombre de décisions de placement en détention provisoire prises par les juges d'instruction est en diminution constante : 28 000 mandats de dépôt en 1993 contre 35 000 en 1989 et 32 000 en 1992. Réduire la détention provisoire irait, c'est vrai, dans la bonne direction.

Cela dit, il y a parfois des situations qui ne le rendent pas possible, mais je comprends parfaitement cette demande.

M. Balarello a souhaité la création d'une cour d'appel dans les Alpes-Maritimes. J'étudie, pour commencer, l'implantation de chambres détachées de la cour d'appel d'Aix.

L'intégration des primes dans les retraites des magistrats concerne l'ensemble de la fonction publique. Pour ma part, j'ai essayé de participer à l'augmentation des indemnités, qui m'apparaissait nécessaire.

Je remercie beaucoup MM. Leclerc, Fauchon et Guillot d'avoir posé des questions concernant l'avenir. Je ne pense pas que nous puissions les aborder aujourd'hui.

Vous avez, monsieur Gruillot, posé le problème des élus locaux. Trois maires, dans mon département, ont été condamnés de la même façon. Leur responsabilité a été mise en cause. Nous pourrions faire le point de ces difficultés et dresser le bilan de la mise en cause de la responsabilité morale des chefs d'entreprise lors d'un débat général qui pourrait se tenir au cours du prochain semestre.

**M. Etienne Dailly.** Il sera bref !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Certes, je le reconnais.

S'agissant de l'action publique, certains souhaitent couper le lien entre le garde des sceaux et le parquet. (*Protestations sur les travées du RPR.*) Je vous demande de bien y

réfléchir. Il faudra toujours un instrument de coordination. Par ailleurs, par qui sera-t-il remplacé ? Serait-ce par un superprocureur général ? Dans ce cas, qui le nommera ?

Je constate que l'ensemble des magistrats du parquet, comme d'ailleurs ceux du siège, souhaitent le maintien de cette action de coordination qui doit être assumée par un politique responsable devant le Parlement. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR.*)

Mais dès lors que les instructions sont écrites, versées au dossier et transparentes, je puis vous assurer que nous avons réalisé un très grand progrès, et je remercie M. Fauchon de l'avoir rappelé.

Je m'adresserai par écrit aux orateurs à qui je n'ai pas répondu. Pour autant, je n'oublie pas le cas de Cambrai. Je ne suis pas encore en mesure de dire si l'un des 90 postes redéployés ou créés cette année pourra être affecté à Cambrai. Quant à la cour administrative d'appel, elle sera installée dans les quatre ou cinq années à venir.

J'en arrive à ma conclusion. Comme le disait M. Leclerc, nous devons encore beaucoup travailler en matière de justice et avec vigueur. Je compte, pour cela, sur les travaux de la commission des lois et sur le Sénat, dans les prochains mois. En effet, je l'ai rappelé tout à l'heure, en ce qui concerne la présomption d'innocence, le secret de l'instruction et le droit à l'information, je pense que le Sénat est bien placé pour apporter sa contribution. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**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.

#### ÉTAT B

**M. le président.** « Titre III : 465 747 481 francs. »

La parole est à M. Pagès.

**M. Robert Pagès.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, à l'appel de l'ensemble des syndicats de l'administration pénitentiaire, le personnel des prisons est entré en lutte revendicative le lundi 7 novembre au matin.

Aujourd'hui, mercredi 7 décembre, les personnels et leurs représentants, l'entente syndicale pénitentiaire que nous avons reçue en fin de matinée en sont à leur premier mois de mobilisation.

« Pour la sixième fois en six ans ils agissent pour la reconnaissance de leur rôle social et pour que l'Etat leur accorde enfin la considération qu'ils méritent. Ils ne supportent plus l'hypocrisie des hommages verbaux et exigent des mesures concrètes concernant l'amélioration de leurs conditions de vie, de travail et de leur régime de retraite », selon les termes mêmes de la lettre ouverte que l'entente syndicale pénitentiaire a adressée au Premier ministre.

De fait, les propositions contenues dans le projet de loi de finances et le programme pluriannuel pour la justice sont loin de satisfaire leurs attentes.

Le budget de la justice pour 1995 prévoit la création de 351 emplois de surveillants, de 130 emplois de personnels socio-éducatifs et de 69 emplois de personnels administratifs et techniques : rien de comparable avec la création de 2 500 nouveaux postes jugée indispensable par les personnels pénitentiaires pour répondre à la surpopulation carcérale.

M. Gilles Sicard, secrétaire général de l'UFAP, précisait que sur 351 emplois de surveillant, 50 couvrent des créations de 1994 et, sur les 301 postes restants, 130 sont destinés à permettre les ouvertures de deux établissements aux Antilles. Restent 171 nouveaux postes pour 183 établissements.

Sans compter que la loi sur la sécurité prévoit que la charge des extractions de détenus et la surveillance statique dans les hôpitaux seront désormais confiées aux surveillants et non plus aux policiers.

Aujourd'hui, la déception fait place à la colère car, pour ces gardiens de prison, le mépris des responsables politiques vient s'ajouter à la violence de leurs rapports quotidiens avec les détenus. Ces derniers sont parfois entassés à cinq dans une cellule de neuf mètres carrés.

Dans certaines prisons, comme celle de Rouen que je connais bien, certains jours, il n'y a qu'un seul gardien pour 250 détenus. Dans de telles conditions, il n'est pas étonnant que les activités proposées aux détenus soient considérées comme des soporifiques, et que la prison devienne elle-même une cause de délinquance.

A l'Assemblée nationale, M. Marcellin dressait ainsi le constat de l'administration pénitentiaire française : « Le taux d'encadrement est en moyenne de trente-quatre gardiens pour cent détenus en France. A titre de comparaison, il s'élève à 92 p. 100 en Irlande, 88 p. 100 en Suède, 77 p. 100 en Italie, 60 p. 100 en Belgique et 50 p. 100 au Royaume-Uni. Le taux français n'est supérieur qu'à ceux de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. »

Et comme si cela ne suffisait pas, le rapporteur spécial poursuivait son propos de la façon suivante : « Sur 183 établissements pénitentiaires métropolitains, on peut en considérer 51 comme satisfaisant aux normes habituelles de détention et 132 comme vétustes, dégradés et fonctionnellement inadaptés. Ces derniers ne sont que peu entretenus au motif qu'ils doivent être un jour remplacés. »

Les sommes consacrées à l'entretien immobilier restent inférieures à quarante francs le mètre carré. A titre d'indication, les premières évaluations montrent que le coût de la maintenance se situe entre 150 et 200 francs le mètre carré pour les établissements du programme 13 000.

Au manque chronique d'effectifs, en milieu ouvert comme en milieu fermé, s'ajoute la multiplication des agressions de détenus sur les surveillants. L'assassinat de M. Caron à la maison d'arrêt de Rouen en est le terrible témoignage.

« La prison est le réceptacle de toutes les misères de la société. Avec le développement du chômage, de la toxicomanie et l'éclatement de la famille, le comportement de la population carcérale devient plus difficile », disait M. Bernard Prévost, directeur de l'administration pénitentiaire.

La surpopulation, qui touche surtout les maisons d'arrêt, résulte pour une part de l'allongement constant des durées de détention ayant en général pour origine un alourdissement moyen des peines.

Pourtant, une société productrice de chômage, d'exclusion, et où le fléau de la drogue est à l'origine de la moitié des faits de délinquance constatés, ne peut lutter contre ces maux en renforçant l'exclusion, que ce soit par la pauvreté ou par la prison et l'alourdissement des peines.

La répression ne peut pas être efficace si elle ne s'accompagne pas d'une politique de prévention et de réinsertion et, plus largement, d'une politique créatrice d'emplois.

Concernant les alternatives à l'incarcération, qui sont, dites-vous, l'un de vos axes d'orientation, monsieur le garde des sceaux, je note que, lors de l'examen de votre programme pluriannuel, un chapitre entier consacré à ces peines alternatives a été supprimé par l'Assemblée nationale et non repris au Sénat, malgré notre proposition, en raison, notamment, de votre avis défavorable.

Voilà, dit de manière trop succincte, les raisons pour lesquelles nous ne saurions cautionner la politique pénale et carcérale du Gouvernement, orientée vers le tout répressif ; voilà également pourquoi nous soutenons clairement l'action des personnels pénitentiaires en grève et que nous appelons le garde des sceaux et le Premier ministre à transformer les louanges adressées au personnel en mesures concrètes prenant en compte leurs légitimes revendications.

Outre la question des créations de postes, c'est le cas notamment de l'attribution du « cinquième » aux personnels pénitentiaires qui cotisent depuis 1986 pour obtenir le bénéfice à la retraite au même titre que les policiers. Cela n'a rien à voir avec le fait de demander la retraite à cinquante ans !

Cela suppose également de ne pas accumuler les tentatives pour diviser le mouvement unitaire des personnels pénitentiaires en octroyant des primes à douze établissements seulement, alors que la profession, y compris les agents de ces établissements, aspire à des réponses nationales.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Monsieur Pagès, les problèmes sont sérieux, mais les réponses que le Gouvernement y apporte sont les plus significatives de ces dix dernières années.

La création de 780 postes et, au-delà des améliorations destinées à l'ensemble des personnels, l'attribution d'une indemnité, qui, cette année, pourrait passer, pour l'ensemble des surveillants, de 1 100 à 2 100 francs afin de tenir compte de la difficulté du travail, sont deux éléments qui, à eux seuls, sont révélateurs, et pas un gouvernement n'avait, jusqu'à présent, fait un effort si important !

Quant à la surpopulation carcérale, nous avons prévu des postes pour offrir d'autres alternatives à l'incarcération.

Je tenais à rappeler ces éléments, qui sont de poids !

Reste le problème du transfert de certaines charges de la police et de la gendarmerie vers l'administration pénitentiaire. Des études sont conduites cette année et je précise qu'il s'agit bien d'un transfert de policiers ou de gendarmes vers le ministère de la justice et non d'un transfert interne à l'administration pénitentiaire.

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

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

**M. le président.** « Titre IV : 3 529 000 francs. » - *(Adopté.)*

## ÉTAT C

**M. le président.** « Titre V. - Autorisations de programme : 1 617 899 000 francs ;

« Crédits de paiement : 364 899 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

**M. le président.** « Titre VI. - Autorisations de programme : 2 millions de francs ;

« Crédits de paiement : 2 millions de francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

*(Ces crédits sont adoptés.)*

**M. le président.** J'appelle en discussion l'article 60 qui est rattaché, pour son examen, aux crédits de la justice.

## Article 60

**M. le président.** « Art. 60. - Le montant hors taxe sur la valeur ajoutée 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 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995, à 130 francs. » - *(Adopté.)*

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

Le Sénat va maintenant interrompre ses travaux ; il les reprendra à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures cinquante, sous la présidence de M. Yves Guéna.)*

## PRÉSIDENT DE M. YVES GUÉNA vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale.

## Coopération

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

Mais auparavant, à M. Bernard Debré, que nous accueillons pour la première fois au Sénat, je lui souhaite la bienvenue et je forme le vœu que la mission difficile qui est la sienne soit couronnée de succès. *(Applaudissements.)*

La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Debré, ministre de la coopération.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis ministre de la coopération depuis moins d'un mois, et le projet de budget que j'ai l'honneur de vous présenter porte l'empreinte de M. Michel Roussin.

Je tenais ici à lui rendre un hommage tout particulier. Il a été un bon ministre de la coopération et il a œuvré au rayonnement de la France en Afrique. Son action a été particulièrement marquante lors de la dévaluation du franc CFA et des événements du Rwanda.

Cependant, j'ai voulu imprimer à ce projet de budget une certaine orientation, qui, vous le comprendrez, traduit ma sensibilité d'« Africain », certes, mais aussi de médecin.

Ma politique se veut articulée sur trois axes.

Premier axe : la satisfaction des besoins vitaux de la population. Comment, en effet, prétendre promouvoir la démocratie en Afrique, alors même que les besoins les plus élémentaires y restent insatisfaits et que, en particulier, aucune politique de santé n'y est bien établie ?

J'ai beaucoup exercé mon métier de chirurgien en Afrique. J'ai même ouvert l'hôpital de Cocody, à Abidjan, en 1970. Depuis, notamment à cause de la crise économique, les systèmes de santé se sont beaucoup dégradés.

C'est pourquoi j'ai l'intention, avec l'accord du Gouvernement et des gouvernements locaux, de développer une grande politique de coopération médicale.

Il ne s'agit pas d'une politique dite de « coopération humanitaire ». Je sais que vous êtes sensibles aux dangers que représenterait une dérive de notre coopération vers l'action humanitaire, et notamment au danger du « tout-humanitaire » : j'ai bien lu le rapport de M. d'Ornano.

Si l'humanitaire est indispensable, parfois fondamental, en particulier dans les situations d'urgence, il ne faut pas oublier que le structurel, c'est-à-dire le moyen et le long terme, est au moins aussi fondamental. Je veux donc m'employer à développer le structurel.

Comment, par exemple, quelques jours après le sommet de Paris sur le sida - initiative française dont j'ai eu l'honneur d'être un des responsables et qui a traduit la mobilisation générale des gouvernements contre ce fléau - ne pas rassembler encore davantage nos énergies et nos moyens ?

Notre coopération, grâce à M. Michel Roussin, a déjà triplé depuis 1992. Je me dois de continuer dans cette voie.

Nous avons en Afrique une longue tradition de présence médicale et une expérience irremplaçable de conseil et d'assistance. Sachons les maintenir et les rendre encore plus efficaces.

Outre la santé, le secteur rural, la formation et l'éducation doivent continuer à mobiliser la part la plus grande de notre aide.

J'en viens au deuxième axe de ma politique : la stabilité des Etats.

Depuis plusieurs années les Etats africains ont fait beaucoup de progrès vers une véritable démocratie. Il nous faut les aider à poursuivre dans cette voie.

Et de grâce, qu'on arrête de stigmatiser l'Afrique ! Qu'on arrête de vilipender certains Etats qui sont maintenant des Etats de droit ! Il faut accepter le résultat des élections récentes et aider à la réalisation des élections futures.

Attention, cependant, à regarder la réalité en face. Quand un pays africain devient une démocratie, il a tendance à se fragiliser, de nombreuses forces centrifuges risquant de le faire éclater. Ces forces centrifuges sont souvent ethniques.

Pour consolider l'Etat de droit, il faut aider les jeunes démocraties à entretenir leur sécurité. Il est du devoir de la France, par sa coopération, d'aider à la formation d'une police et d'une gendarmerie véritablement efficaces et républicaines.

J'entends trop souvent les donneurs de leçons vouloir imposer une démocratisation sans vouloir aider les pays à obtenir les instruments qui garantissent cette démocratie.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** C'est tout à fait vrai !

**M. Bernard Debré, ministre de la coopération.** Or que deviendrait une démocratie qui serait à la merci d'une révolution ethnique, d'une grève d'étudiants ou d'un simple mécontentement de rue ?

Si l'on veut que le développement soit durable, il faut que l'Etat fasse respecter cette démocratie.

Le sommet franco-africain de Biarritz, qui s'est tenu les 8 et 9 novembre derniers, a été l'occasion d'une prise de conscience de l'ensemble des participants de la nécessité d'améliorer les conditions de la sécurité collective en Afrique.

Mon troisième axe, c'est la construction d'une solidarité francophone qui réponde réellement aux intérêts mutuels de la France et de ses partenaires.

La francophonie peut parfois laisser perplexes certains beaux esprits : elle n'est que gaspillage, inutilité, prétendent nos détracteurs.

J'ai été frappé, pourtant, ces derniers temps, par un fait simple, mais lourd de conséquences : après leurs études supérieures, beaucoup d'étudiants africains s'en vont aux Etats-Unis pour obtenir un diplôme supplémentaire en droit, en finances ou en médecine ; ils en reviennent en parlant l'anglais et deviennent, rapidement, des prescripteurs de produits américains ou japonais.

Au Cambodge, les étudiants en médecine parlent de plus en plus anglais ; en Haïti, la même évolution ne va pas tarder à se produire.

Il faut renforcer notre aide à l'éducation, dès le plus jeune âge, pour la conserver au niveau de l'université. Il y va de l'influence française dans le monde ; il y va aussi de nos intérêts commerciaux dans les pays francophones.

La France n'a pas lâché l'Afrique. Elle a, au contraire, l'ambition de conforter ses liens avec ses partenaires traditionnels et de préserver cet héritage exceptionnel.

J'ai la ferme intention de mieux faire comprendre à nos compatriotes que l'Afrique doit conserver une place prioritaire dans notre politique étrangère, que non seulement un devoir de solidarité nous anime, mais aussi que nos propres intérêts nous commandent de consacrer à notre coopération, avec exigence et rigueur, une volonté et des moyens.

Oui, il faut faire comprendre aux Africains la force et la cohérence de notre politique. Oui, il faut faire comprendre aux Français l'impérieuse nécessité d'une politique forte de coopération.

Demain, je me rends en Afrique, pour un contact sur le terrain avec sept Etats d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, et j'y dirai ma résolution de mener à bien, dans l'amitié renouvelée, une grande politique de coopération.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, avant de vous présenter les grandes caractéristiques du projet de budget, je crois utile de revenir sur les évolutions qu'a connues notre champ d'intervention en 1994.

Sur le plan économique, la dévaluation du franc CFA a constitué l'événement majeur. Beaucoup de choses ont été dites sur la nécessité et sur les modalités de cette dévaluation. Il me semble plus pertinent, aujourd'hui, d'essayer de tracer un bilan rapide, près d'un an après la décision de Dakar.

Les résultats, pour contrastés qu'ils puissent paraître, sont globalement satisfaisants, même s'il existe des aspects négatifs que nous tâcherons de supprimer.

Quelques résultats ont même été spectaculaires.

Pour la première fois depuis 1987 la croissance économique en Côte d'Ivoire a été positive au premier semestre. Tous les objectifs fixés avec le FMI et la Banque mondiale ont été respectés, avec, parfois, d'importantes marges. La croissance du secteur agricole a été de 3,8 p. 100, celle du secteur industriel, de 5 p. 100. Les recettes budgétaires sont supérieures, dans ce pays, de 30 p. 100 à celles du premier semestre 1993.

Certes, ces performances sont les meilleures de la zone franc et tous les pays n'en sont pas là. Mais un effet d'entraînement est déjà perceptible en Afrique de l'Ouest, y compris dans les pays enclavés, comme le Mali et le Burkina Faso, qu'il faut saluer tous deux.

La hausse des prix est contenue dans les limites des normes initialement fixées et les troubles sociaux prédits par certains ne se sont pas produits.

Il est particulièrement encourageant de noter que cette mesure s'est révélée très avantageuse dans le monde rural, où travaillent et vivent les populations les plus nombreuses.

En restaurant la vérité des coûts et des prix, la dévaluation a redonné ses chances à l'immense potentiel agricole, aux filières de produits vivriers ou d'exportation, qui servent de base au développement rural. Les exemples sont nombreux : élevage et coton, en zone sahélienne, café, cacao, hévéa, en zone tropicale, produits de première transformation, partout.

Un pays aussi démuné que le Tchad a, par exemple, enregistré en juin 1994 un niveau d'exportation de bétail aussi élevé que celui qui a été constaté pour toute l'année 1993.

Les mesures d'accompagnement décidées par le Gouvernement ont été très efficaces, qu'il s'agisse de l'annulation de dettes, à concurrence de 25 milliards de francs, ou des interventions de mon département au profit des secteurs sociaux.

Nous avons ainsi atténué le coût de la rentrée scolaire. Grâce à un financement du Fonds d'aide et de coopération, le FAC, près de la moitié des livres scolaires ont vu leur prix baisser de plus de 50 p. 100.

Dans le secteur du médicament, l'introduction sur le marché privé de médicaments génériques et la réforme des circuits de distribution ont réussi, avec l'aide du FAC, à réduire les tensions. Je prendrai, à cet égard, des initiatives complémentaires, car il s'agit incontestablement d'un secteur en difficulté, où il subsiste de nombreuses zones d'ombre.

Enfin, la création d'un fonds spécial de développement, qui est passé de 300 millions de francs à 400 millions de francs, a ouvert un champ nouveau à nos aides en affectant des subventions aux petits projets urbains consommateurs de main-d'œuvre, distributeurs de pouvoir d'achat et apportant aux populations les plus démunies une amélioration visible de leurs conditions de vie.

Nos entreprises, nos compatriotes ont également bénéficié de mesures de soutien, dans le domaine tant de la protection sociale que de l'aide à la trésorerie. Ce ministère a pris une part très active à l'adoption, par les administrations concernées, des mesures appropriées, qu'il s'agisse de la création d'une indemnité exceptionnelle à nos compatriotes retraités ou de la mise en place d'une facilité de trésorerie, via la Caisse française de développement.

Certes, il reste encore à régler, sur le long terme, les problèmes de la retraite de nos compatriotes. Je vais m'y employer pour que personne ne soit véritablement lésé. J'ai d'ailleurs reçu cet après-midi certains responsables des Français retraités.

Vous avez été nombreux à nous alerter sur la situation parfois difficile, voire dramatique, que certains avaient dû affronter. Je remercie les sénateurs, en particulier les représentants des Français établis hors de France, qui ont soutenu les efforts de ce ministère pour rechercher, dans ce domaine, les solutions les plus appropriées. Nous n'avons pas encore terminé. Je compte, si vous le voulez bien, travailler d'arrache-pied avec vous. J'ai encore besoin de vos soutiens pour compléter ou parfaire les premières dispositions qui ont déjà été adoptées, car l'inquiétude de nos compatriotes est encore importante.

Mais prenons conscience du chemin parcouru : en 1993, le montant des crédits engagés par la communauté financière internationale était de 1 milliard de francs environ ; en 1994, il s'élèvera à 10 milliards de francs.

Des programmes nouveaux ont été conçus ; la majorité d'entre eux se déroulent convenablement. Certes, il faut éviter que les difficultés rencontrées dans certains pays d'Afrique centrale ne détériorent gravement une zone remise sur la voie de la croissance. Mais nous sommes en permanence au contact du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale pour faciliter la prise en compte des évolutions nationales.

Les enjeux à venir, ceux qui sont liés à la négociation du huitième Fonds européen de développement, le FED, et du volet commercial des accords de Lomé, seront assurés dans le même souci de défendre l'Afrique et de préserver les acquis d'une approche préférentielle des pays en voie de développement. J'arrive de Bruxelles où j'ai pu participer à la renégociation à mi-parcours des accords de Lomé IV. Nous devons être fermes pour la suite des discussions, en particulier pour l'élaboration du huitième FED.

L'espoir qui renaît ne doit pas être déçu ; il a besoin, à cet égard, que notre approche de la stabilité des Etats, de leur sécurité et du bon déroulement des processus démocratiques soit aussi confortée.

Malgré les drames qui ont endeuillé le Rwanda, le champ de notre coopération a continué de connaître une évolution positive : les consultations électorales sont devenues plus nombreuses, la presse s'exprime plus librement, les oppositions sont davantage reconnues et accèdent progressivement à un statut reconnu.

Depuis mai 1993, huit processus électoraux sont parvenus à leur terme.

Nous avons ainsi repris notre coopération au Togo, à l'issue des élections législatives et de la mise en place d'un gouvernement. Au Gabon, le Gouvernement et l'opposition ont paraphé un protocole d'accord pour un partage équilibré des responsabilités.

Au Mali, au Niger, des négociations ont lieu et des accords se réalisent pour trouver une solution à la crise touareg.

Sachons aussi reconnaître cela et discerner les progrès.

La France apporte son soutien, comme elle privilégie partout la construction de la démocratie, sans esprit d'hégémonie ou de complaisance. Nous continuerons d'attacher à cette marche vers la démocratie la priorité qui lui revient. C'est l'un des principes même qui fonde

notre politique africaine ; le Premier ministre l'a rappelé au retour de son déplacement en Afrique de l'été dernier, auquel il m'avait fait l'honneur de m'associer.

Le développement de l'aide et de la coopération fondé sur des réalités, et non pas sur des illusions, l'établissement dans les Etats d'une véritable démocratie politique, enfin, la stabilité des Etats et le respect de leurs frontières, tels sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les principaux axes de la politique que j'entends mener.

Avant de vous présenter le projet de budget de mon ministère, j'aborderai brièvement le problème du Rwanda et de la région des Grands Lacs. J'étais au Rwanda en janvier et en juillet derniers. Le drame qu'a vécu ce pays est épouvantable, au-delà même de ce que l'on peut imaginer : des centaines de milliers de morts, des millions de réfugiés. Je dois, à cet égard, rendre un hommage vibrant à nos soldats qui sont venus maintenir la paix et qui ont sauvé des milliers de vies pendant l'opération Turquoise. Je les ai vus en juillet avec le Premier ministre et je peux dire, sans ostentation, qu'ils ont été la gloire de notre pays.

La situation est toujours instable, tant au Rwanda que dans les pays voisins, notamment au Burundi.

Les axes de la politique que j'entends mener dans cette région du monde sont clairs. L'aide humanitaire doit être poursuivie et même intensifiée au Rwanda même. A Bruxelles, j'ai fait accepter par mes collègues ministres du développement qu'une aide de 67 millions d'ECU soit débloquée immédiatement sans condition, pour essayer d'aider les Rwandais dans la reconstruction du système sanitaire, dans la réhabilitation des écoles, des routes et de l'aéroport.

Cinquante observateurs de l'Union européenne se rendront au Rwanda pour vérifier la bonne utilisation de cette aide, qui sera complétée par un effort important du gouvernement français.

Quant à l'aide à moyen ou à long terme pour la reconstruction du pays, elle est conditionnée par un certain nombre d'exigences, en particulier le retour sans drame des réfugiés, la restitution de leurs biens, maisons et terrains, l'établissement d'une justice équitable et un signal fort vers une démocratisation.

Ces conditions, qui sont étudiées par le Gouvernement de Kigali, sont en passe d'être acceptées. J'ai eu des contacts avec un certain nombre de ministres du Rwanda.

En ce qui concerne les camps de réfugiés hors du pays, j'ai demandé que tant l'ONU que les pays hôtes y développent la sécurité et le bon acheminement de l'aide humanitaire.

Au Burundi, il faut aider les modérés au pouvoir à assurer leur pouvoir démocratique. Je le dis avec une certaine crainte ; je pense que la paix n'est pas encore établie durablement dans cette région.

Je compte m'y rendre prochainement pour essayer de contribuer autant que faire se peut à la paix.

Le projet du budget qui vous est soumis s'inscrit dans le contexte que je viens de vous tracer et donne à la France les moyens de faire face à ses objectifs et à ses engagements.

Établi à 7 732 millions de francs, ce projet de budget est stabilisé à un niveau proche de celui qui a été voté en 1994. En fait, c'est dans la répartition de ses moyens qu'il traduit les nouvelles priorités de ce ministère.

La progression des autorisations de programme de 5,3 p. 100 et des crédits de paiement de 19,6 p. 100 témoigne d'un choix résolument tourné vers la croissance économique des Etats.

Les crédits d'investissement représentent désormais plus de 30 p. 100 du budget et sont affectés aux secteurs que la nouvelle situation économique permet de valoriser.

Avec la Caisse française de développement, l'aide-projet sera mobilisée pour aider les entrepreneurs à saisir les opportunités nouvelles : dans le développement rural, dans les filières d'exportation, dans les industries de substitution aux importations.

Avec la diminution des disparités de politique économique entre les pays de la zone franc, un renforcement de la coopération régionale est nécessaire.

A côté de cet effort, le FAC a vocation à soutenir les deux priorités du développement social : la santé et l'éducation.

Dans le domaine de la santé, il convient d'accélérer les réformes institutionnelles pour une meilleure gestion des établissements hospitaliers, de faciliter l'accès du plus grand nombre aux soins élémentaires dans le cadre de dispensaires et de centres de santé, de réussir les projets spécifiques dans la lutte contre le sida et les grandes endémies. Notre choix va à une médecine de proximité.

En matière d'éducation, c'est à un immense chantier de restauration de l'enseignement primaire et du français langue seconde qu'il nous faut nous atteler. Il faut également favoriser les productions locales dans le domaine de l'édition scolaire, réorienter la formation professionnelle en adaptant l'enseignement technique aux vrais besoins du secteur productif, enfin, concevoir un enseignement supérieur intégré à une dimension régionale.

Le deuxième poste budgétaire reste l'assistance technique, dont le plan de déflation se poursuivra.

Notre dispositif doit continuer à s'adapter pour répondre plus efficacement aux besoins de nos partenaires et maintenir notre rayonnement.

La mise en place d'une expertise par projets, plus technique et plus spécialisée, sera confirmée. Nos coopérants seront encore plus utiles en se concentrant sur les secteurs de haut niveau, non encore pourvus par les nationaux. Leur légitimité et leur efficacité en seront accrues.

Ancien coopérant moi-même, je suis sensible aux conditions de travail et d'emploi qu'ils rencontrent. Je souhaite pouvoir être en mesure d'apporter dans ce domaine les améliorations nécessaires.

Les concours financiers inscrits au chapitre 41-43 connaissent une baisse sensible : ils passent de 1 155 millions de francs à 1 003 millions de francs. Cette évolution est parfaitement cohérente avec la reprise des accords conclus entre les Etats et la communauté financière internationale. La France doit consacrer ses aides à des priorités productives.

Parmi les autres moyens de coopération, notre coopération militaire occupe une place essentielle au titre des priorités que j'évoquais précédemment. Elle contribue en effet, de manière décisive, à la stabilité des Etats et à la construction de cette politique de prévention dont a besoin l'Afrique.

Si la dotation qui y sera consacrée en 1995 accuse une baisse de crédits, due essentiellement à l'effet change sur les rémunérations, les moyens de cette coopération demeurent très élevés. Les effectifs sont en effet exonérés de toute déflation et sont donc reconduits à leur niveau atteint cette année. L'aide directe en matériel d'équipement reste fixée au même niveau.

Une baisse non négligeable affecte, en revanche, la formation des militaires étrangers dans nos écoles.

Certes, le niveau des stages, en constante élévation, impose une rigoureuse politique de sélection. Certes, aussi, des écoles nationales ou régionales africaines continuent d'avoir une capacité d'accueil renforcée par près de 128 instructeurs français de l'assistance technique militaire. Mais une diminution trop brutale des stagiaires africains en France doit être sans doute évitée.

Compte tenu des récurrences qu'imposent les formations en cours, j'examinerai, en gestion 1995, les conséquences réelles des diminutions envisagées. Je crois pouvoir compter sur le ministre du budget pour faciliter les ajustements qu'appellerait la situation. Il a bien voulu m'en assurer et je veux, à cet égard, prendre cet engagement devant vous. Il m'a laissé entendre que cet ajustement d'un montant de 15 millions de francs était possible. Je tiens ici à l'en remercier.

En permettant par ailleurs, dès cette année, aux projets de sécurité intérieure instruits par la mission militaire de bénéficier du Fonds d'aide et de coopération, est ouverte à son profit une source nouvelle et importante de financement.

J'en viens maintenant aux crédits consacrés aux organisations non gouvernementales, les ONG, et à la coopération décentralisée. La hausse significative qu'ils connaissent est à la mesure de la qualité du dialogue entretenu depuis plusieurs mois avec ces partenaires.

Je m'en félicite, et je sais, pour l'avoir expérimenté en tant qu'élu local, tout le bénéfice que les populations africaines peuvent tirer des petits projets de développement dont se sont fait la spécialité les ONG et les collectivités locales.

Il fallait également accroître la cohérence de ces projets, les rendre plus complémentaires de nos propres actions, structurer enfin les relations entre l'Etat et ces acteurs.

J'ai participé, dès les premiers jours qui ont suivi ma prise de fonctions, à la table ronde réunissant les ONG et les pouvoirs publics, qui était organisée à Paris et qui a abouti, il faut le reconnaître, sur des mesures nouvelles portant sur l'organisation et la procédure. Elles ont recueilli, je le crois, un accueil très favorable.

Au forum d'Agen, le Premier ministre avait annoncé par ailleurs une amélioration du statut des volontaires, que les dispositions prévues par l'amendement qui vous sera présenté prochainement concrétiseront.

Au total, le chapitre 42-24 verra donc ses crédits augmenter de plus de 23 p. 100 par rapport à 1994.

Les cofinancements du Fonds d'aide et de coopération, le FAC, progressent, quant à eux, de 37 p. 100 dans ce domaine, passant de 55 millions de francs à 75 millions de francs.

C'est dire l'importance qui s'attache à l'élargissement de notre partenariat avec tous ceux qui, en France, sont aussi les acteurs d'une généreuse et efficace politique de coopération.

Si les ONG participent de façon importante à la coopération avec l'Afrique, il ne faut pas oublier les aides de ville à ville, de région à région, de département à département. Cette coopération décentralisée a une importance capitale. Je compte l'aider et l'encourager.

Ainsi, se dessine un triptyque important en termes de partenariat, qui réunit mon ministère, les ONG et la coopération décentralisée. Une meilleure coordination se met en place, qui permettra à l'Afrique de mieux se structurer. Je remercie ici tous ceux qui participent à cette coopération décentralisée, et je sais qu'ils sont nombreux.

Pour conduire toutes ces actions et mettre en œuvre ces orientations, mon administration disposera, en 1995, de crédits stabilisés en niveau, mais augmentés en termes de pouvoir d'achat. Il était devenu nécessaire de retrouver une certaine marge d'action alors que nos services à l'étranger travaillent dans des conditions quelquefois difficiles. Je veux d'ailleurs à cette occasion rendre hommage à tous leurs agents, qui ne ménagent ni leur peine ni leur talent.

J'ai récemment pris personnellement contact avec ceux qui travaillent dans mon ministère. C'est à eux que je pense, à leur travail, à leur dévouement. C'est à eux que je dis aussi que ce budget est un bon budget pour une nouvelle coopération.

L'Afrique traverse une période difficile, c'est un fait ; elle a besoin de la France à ses côtés. C'est ma fierté de faire un bout de chemin à côté d'elle.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, avec les moyens, si vous le voulez bien, dont je vais maintenant disposer, dans un contexte de rigueur mais aussi de redressement, je pourrai répondre, je le crois, à la volonté de la France de rester fidèle à ses valeurs. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

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

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le ministre, puisque vous avez pris vos fonctions tout dernièrement, je vous dirai d'abord, après M. le président, combien j'apprécie déjà l'esprit ouvert avec lequel vous avez l'intention de travailler et de dialoguer avec la représentation nationale, et plus particulièrement avec notre commission des finances et son rapporteur spécial.

J'espère que votre action sera bénéfique pour la France, pour son rôle et pour son image dans le monde, et plus spécialement en Afrique. Vous pouvez compter pour cela, je crois, sur l'appui du Sénat.

Je voudrais dire aussi, après vous, monsieur le ministre, le souvenir que je conserverai personnellement du passage de M. Michel Roussin à la tête du ministère de la coopération, du sens du dialogue qui a toujours été le sien, de sa grande capacité d'écoute, du sérieux avec lequel il a toujours examiné les observations et les suggestions de notre Assemblée et de ses représentants qualifiés.

Votre prédécesseur, monsieur le ministre, a eu à mener de front certaines orientations nouvelles de la politique française de coopération - vous le disiez vous-même tout à l'heure - et la dévaluation du franc CFA. Il a su préparer les esprits à accepter et à assumer la nouvelle donne monétaire et ses conséquences. Il a défendu avec franchise, courage et réalisme, auprès de nos principaux partenaires étrangers, la politique élaborée en commun par le Président de la République et par le Premier ministre, et il l'a fait avec un très haut sens de l'intérêt national et de l'Etat.

Au-delà de nos conceptions politiques respectives, l'estime que je lui porte depuis longtemps ne risque pas d'être entamée par les épreuves qui lui sont imposées aujourd'hui. Je forme donc des vœux pour qu'il surmonte cette passe difficile et qu'il puisse bientôt reprendre le service de la République qui a toujours été sa passion et auquel il a consacré sa vie.

**M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Très bien !

**M. Emmanuel Hamel.** Il sera, je n'en doute pas, sensible à votre hommage.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial.** Pris strictement, le budget de la coopération donne une image très partielle de notre aide publique au développement puisqu'on pourrait penser que la France consacra l'an prochain seulement 8 milliards de francs à cette politique et pour les seuls Etats africains.

Aussi, avant d'aborder votre budget, je voudrais, monsieur le ministre, le replacer dans le cadre plus général de l'ensemble de notre effort en faveur de l'APD, l'aide publique au développement.

Car, en 1995, le total de notre APD sera de 50,2 milliards de francs, soit 0,65 p. 100 du PIB, le produit intérieur brut. Certes, les derniers chiffres connus font état d'une stabilisation de notre effort, mais cette tendance s'inscrit dans un contexte de baisse généralisée de l'aide des principaux pays riches. Ainsi, la France reste pratiquement en tête des grands pays pour l'effort relatif, ce qui mérite d'être souligné.

Notre aide est principalement bilatérale, comme d'ailleurs celle de nos principaux partenaires, et, contrairement à ce qu'on pense souvent, l'Afrique n'est pas son premier destinataire. En 1992, dernière année pour laquelle nous disposons de chiffres définitifs, 61 p. 100 de notre aide bilatérale allait aux pays hors champ, notamment le Maghreb et l'ex-Indochine, alors que les pays du champ recevaient moins de 40 p. 100.

S'agissant de la place de la France dans les pays du champ, elle n'est pas aussi prépondérante qu'on le dit. En effet, sur les 9 milliards de francs reçus en 1992 par l'Afrique subsaharienne, un tiers seulement vient de chez nous.

Au cours des missions que j'ai effectuées sur le terrain, j'ai été souvent frappé, monsieur le ministre, par la publicité que certains donateurs font de leur aide, notamment la Communauté européenne, le Japon, l'Allemagne et le Canada. Certes, les principaux bailleurs sont plutôt tournés vers l'Asie, mais ils s'intéressent aussi de très près au Cameroun, à la Côte d'Ivoire, à l'Angola et au Mozambique. Aussi, il ne me paraît pas justifié ni judicieux d'insister sur le caractère « excessif » de notre aide à l'Afrique. Certes, nous avons encore là-bas une primauté affective, mais rien n'est jamais définitivement acquis et il vaut mieux ne pas la mettre en cause si nous voulons conserver une place importante sur ce continent.

Alors, on dit : « est-ce le bon choix ? », « pourquoi pas l'Asie ou les pays de l'Est ? », et aussi : « pourquoi l'Afrique qui sombre dans la misère et la corruption ? »

Parce que l'Afrique c'est notre histoire, c'est un marché considérable et proche, et que dans l'état actuel de notre marché du travail, il nous faut bien penser à ces milliers de nos compatriotes qui y travaillent, et parce que, enfin, il faut se demander quelle place nous sommes capables de tenir en Asie ou dans les pays de l'Est parmi les autres grands bailleurs de fonds.

Après la question : « où vont ces 50 milliards de francs ? », on peut se demander : « mais qui décide de leur affectation ? »

C'est vrai, monsieur le ministre, que l'examen de la répartition des crédits souligne - vous l'avez sûrement remarqué lors de votre prise de fonctions - la multiplicité des canaux qu'ils empruntent. Certes, cela relève de la seule appréciation du Gouvernement. Mais, comme rapporteur spécial, j'ai tout de même tendance à trouver que la multiplication des procédures, l'inadéquation de la

nomenclature budgétaire, la sophistication de certains trajets rendent souvent l'analyse ardue et réduisent beaucoup la portée du contrôle et de l'autorisation parlementaires. En réalité, ce qui frappe, c'est l'omniprésence et la prééminence de la direction du Trésor.

Sur les 50 milliards de francs au titre de l'APD, 23 milliards - presque la moitié - transitent par le budget général, surtout les charges communes. Avec presque 16 milliards de francs, ce budget comporte à la fois l'aide multilatérale - contributions et reconstitution en capital - presque la moitié des concours financiers, et tout ce qui correspond à l'indemnisation de la BFCE, la Banque française du commerce extérieur, et de la CFD, la Caisse française de développement, au titre des annulations de dette, soit près de 7 milliards de francs en 1995 pour ce seul poste, étant entendu que la charge restant à couvrir à ce titre jusqu'en 2019 représente environ 15 milliards de francs. La charge des comptes spéciaux sera de 16 milliards de francs l'an prochain, 6 milliards pour les prêts, 10 milliards pour les réaménagements de dettes. Enfin, l'aide affectée par la CFD était de 7,6 milliards de francs en 1993, autant que le budget de la coopération pour 1995.

Est-ce que la multiplicité de ces canaux nuit à la cohérence de notre action sur le terrain ?

J'évoquerai, d'abord, le rapport Picq, qui traite partiellement de ce sujet et qui critique vivement le partage de notre APD entre le ministère de l'économie, le Quai d'Orsay et le ministère de la coopération, considérant que la distinction « champ-hors champ » était « source d'effets pervers » et n'était pas « la conséquence d'un choix politique, mais un effet d'inertie des structures et des procédures administratives ».

Tout cela n'est pas acceptable : la répartition des compétences au sein du Gouvernement relève des seules prérogatives du Président de la République agissant sur proposition du Premier ministre, c'est l'article 8 de la Constitution. Des fonctionnaires, même rassemblés au sein d'un comité *ad hoc*, n'ont donc pas à se prononcer sur des qualités à ce sujet, ni même à apprécier le bien-fondé d'une politique qui, à travers un ministère spécifique, vise à préserver et à faciliter nos relations privilégiées avec l'Afrique.

Quant au Parlement, qui n'est pas non plus compétent sur le décret de nomination du Gouvernement, c'est à lui qu'il revient d'exercer son contrôle sur l'efficacité de notre politique et ses éventuels dysfonctionnements. Il faudrait tout de même que, dans ce pays, on arrête de mélanger les genres et qu'on laisse exercer leur métier à ceux que nos institutions et le suffrage universel désignent pour cela.

De fait, après plusieurs missions sur le terrain, je ne peux pas conclure à un jugement univoque, en raison de la spécificité des situations locales et, surtout, de la diversité des hommes présents sur place, mission de coopération, Caisse française, ambassade.

Mais c'est vrai que le fait de relever de trois autorités différentes - Coopération, Quai d'Orsay, Economie - présente des inconvénients. En effet, la circulation de l'information se fait parfois mal et l'absence d'une structure de concertation et de coordination - même informelle - que devrait exercer l'ambassadeur, seul représentant local de la France, aboutissent à des cafouillages et à des doublons profitant à nos partenaires, qui parfois en jouent, au détriment de l'image de la France et de l'efficacité de son action.

Pour le financement de projets, la notion de « fonds publics », essentiel des moyens mis en œuvre par la CFD, est souvent perdue de vue car beaucoup pensent trop souvent que cette caisse, comme n'importe quelle banque, ne fonctionne que par appel au marché des capitaux.

Il faut donc renforcer encore la concertation pour la définition et la mise en œuvre des projets de développement.

Pour l'aide multilatérale, l'efficacité et la pertinence des actions communautaires ne sont pas évidentes et la Commission européenne et la Cour des comptes européenne sont très sévères à ce sujet. J'ai constaté sur place que la Communauté est un énième bailleur de fonds très différent des pays qui la financent. On ignore quand la France intervient pour décider de l'affectation des fonds et personne ne peut répondre à nos interlocuteurs : « Non, la France ne financera pas tel projet puisqu'elle y participe déjà via l'Europe. »

Enfin, il faut réfléchir au rôle croissant des institutions de Bretton Woods dans la définition des politiques de développement des pays du champ, car une liaison est désormais clairement établie par le Gouvernement entre nos concours financiers et les disciplines voulues par la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international, sans parler de l'importance de nos contributions financières à ces divers organismes au titre de l'APD.

Tout le monde sait le poids des institutions de Bretton Woods, qui avaient d'ailleurs suspendu leurs paiements sur la zone franc avant la dévaluation de janvier dernier.

Les transferts de la Banque mondiale étaient passés de 718 millions de dollars en 1989 à 180 millions en 1993 et après la dévaluation on attendait une reprise des flux de 1,3 milliard de dollars au minimum, facteur indispensable au redémarrage de la croissance dans les pays concernés.

Or les décisions déjà prises ou envisagées de suspendre à nouveau les paiements vers certains Etats d'Afrique centrale, plus lents à faire preuve de réussite, risquent de nous conduire à une zone à deux vitesses, ce qui serait dramatique.

Quand je vais sur place, je suis stupéfait par l'incroyable noria de missions « Banque mondiale » ou « Fonds monétaire international », qui font trois petits tours et puis s'en vont et j'admire la perfection du « bouclage » macroéconomique qu'elles recommandent aux Etats en perdant totalement de vue qu'ils doivent à la fois achever de créer leur régime démocratique – ce qui oblige à prendre en compte le facteur « humain », c'est-à-dire « électoral » – tout en confortant leur développement économique.

Quand on sait la pléthore de fonctionnaires de certaines collectivités locales du sud de la France et l'impuissance d'un Etat moderne comme le nôtre pour y remédier, on ne peut que constater la naïveté des conclusions de ces experts lorsqu'ils recommandent de supprimer brutalement des milliers d'emplois publics dans des pays ravagés par le chômage.

Aussi, l'apparente polémique déclenchée par les propos du Président de la République à Biarritz, qui reprochait à la Banque mondiale de prétendre s'ériger en gardien de l'orthodoxie et en juge de tout ce qui est bon ou mauvais » doit être relativisée, comme d'ailleurs la réplique de la Banque mondiale qui soulignait le lendemain « les efforts exceptionnels accomplis par la Banque dans la zone franc. »

Après ces quelques observations, j'en viens plus précisément à votre projet de budget pour 1995.

C'est le premier qui suit la dévaluation et c'est donc un symbole. Il traduit l'inflexion de notre politique dans les pays du champ, et spécialement ceux de la zone franc. De ce point de vue, l'exercice est réussi et le signal donné positif.

La dévaluation du franc CFA mériterait, à elle seule, un examen approfondi. Je m'en tiendrai à quelques remarques.

Intervenue après quarante-six ans de stabilité de la parité avec le franc français, la dévaluation a été interprétée à tort comme le « lâchage » par la France de ses amis africains. En réalité, c'est le tournant qui a marqué l'évolution des économies africaines à partir de 1985 qui a souligné les dangers d'une monnaie surévaluée. J'ajouterais que, avec notamment 25 milliards de francs de dettes reprises, le lâchage est hors de prix.

La dévaluation était inévitable et rationnelle. A court terme et dans la quasi-totalité des Etats, son bilan paraît positif : peu ou pas de turbulences sociales, une inflation relativement maîtrisée, une certaine amélioration du pouvoir d'achat des populations rurales, le retour au marché de matières premières et de produits industriels locaux. Les mesures d'accompagnement très importantes décidées d'un commun accord par le Président de la République et par le Premier ministre ont joué un rôle capital.

Mais l'essai reste à transformer car, si les inconvénients redoutés ont pu être évités, il faut nous garder de toute illusion. Les résultats sont loin d'être acquis car le retour des capitaux demeure partiel, la reprise des recettes fiscales et douanières reste très limitée et les tensions inflationnistes sont fortes.

En outre, la dette extérieure des Etats atteint encore 1 207 milliards de francs et comme elle est de plus en plus constituée d'arriérés à l'égard des institutions financières internationales, les montants susceptibles d'être rééchelonnés s'amenuisent.

La responsabilité prise par les institutions de Bretton Woods est donc lourde de conséquences car tous les éléments de la constitution rapide d'une zone économique à deux vitesses sont réunis. Cette évolution est un constat d'échec pour la dévaluation décidée voilà moins d'un an, au terme d'un accord solidaire entre les Etats de la zone franc, la France et les institutions internationales.

Avec ce projet de budget, la France fait sa part du chemin.

Je ne m'étendrai pas longuement sur son contenu, vous l'avez analysé complètement avant moi et mon rapport écrit comporte tous les éléments d'analyse et de jugement. A cet égard, je veux remercier vos services de leur aide précieuse qui permet à notre commission des finances de mettre à la disposition du Sénat un rapport très complet et très documenté.

Je ferai donc seulement quelques brèves observations.

S'agissant des crédits des missions de coopération – près du quart des moyens des services – je veux saluer la qualité du travail de ces missions dans des conditions souvent très difficiles. La réduction des crédits de la coopération, conséquence de la diminution des dépenses publiques mais aussi des réserves croissantes de l'opinion à l'égard de l'aide extérieure, a considérablement modifié le profil de leur mission et accru ses difficultés. Il s'agit désormais plus de désigner les coupes possibles dans les projets en cours que de définir de nouveaux projets ou de rechercher de nouveaux bénéficiaires. A l'évidence, c'est moins gratifiant.

De même, je souligne l'excellent travail des centres culturels, même si je pense qu'ils ne devraient pas relever de ce ministère. Ils représentent en effet plus de 10 p. 100 du titre IV avec 96 millions de francs. Je me suis interrogé sur leur mission et on m'a répondu qu'ils constituent « un élément irremplaçable de l'action culturelle de la France à l'étranger, un outil unique du rayonnement et de la diffusion de la langue et de la culture françaises, un vecteur essentiel de la francophonie ». Raison de plus pour les rattacher aux Affaires étrangères ou à la Francophonie.

De même, le financement sur la dotation du FAC de projets relatifs à l'action audiovisuelle extérieure de la France ou aux actions liées à la francophonie ne me paraît pas être de votre ressort, monsieur le ministre. Je pense que vous n'avez pas tardé de remarquer, à peine installé rue Monsieur, que ces deux secteurs ont mobilisé en 1994 plus de crédits que la lutte contre le sida en Afrique.

Les crédits d'intervention représenteront 4,4 milliards de francs, soit plus de la moitié du budget, et 40 p. 100 iront à la rémunération des coopérants civils, en diminution à cause de l'effet change sur les crédits de rémunérations en francs CFA et de la poursuite de la déflation des effectifs engagée voilà plus de dix ans.

Actuellement, 4 000 coopérants sont encore présents en Afrique, et l'opinion s'interroge sur l'utilité d'une présence aussi importante, comme en témoignent les débats du récent « sommet parallèle » de Biarritz, qui volait moins haut que son nom l'indique ! (*Sourires.*) Pourtant, mes missions peu complaisantes sur le terrain me permettent de souligner la réelle utilité du travail accompli, notamment en matière de santé, d'éducation et de développement rural.

Les conditions de travail locales, les résultats, qui peuvent paraître dérisoires au regard des normes européennes, ne doivent pas conduire à des jugements péremptaires laborieusement construits par des cerveaux compliqués à partir de modèles intellectuels fabriqués à la Bernard-Henry Lévy, dans les cercles boutonneux et enfumés de Saint-Germain-des-Prés. (*Sourires.*) En effet, l'effort pour former les populations locales et les guider vers une autonomie suffisante est réel.

En outre, on ne peut pas sous-estimer l'utilité de ces quelque 4 000 emplois au regard du marché du travail difficile que nous connaissons en France.

La dotation initiale de l'aide alimentaire est enfin créditée correctement, ce qui évitera, je l'espère, les transferts, virements et abondements divers en cours de gestion.

Je regrette la poursuite de la baisse des moyens des bourses. Le Gouvernement présente la mesure comme un « ajustement aux besoins constatés ». Mais chaque fois que je vais sur place, je suis saisi de vives réclamations. Le système actuel doit certes être amélioré, mais il faudrait mieux expliquer votre politique aux Etats concernés pour qu'ils voient enfin clairement ce que vous voulez faire, monsieur le ministre.

Je suis heureux que l'on mette enfin un terme à la diminution constante des effectifs de la coopération militaire engagée en 1992. Il ne faut pas descendre sous un minimum, sinon on remet en cause la crédibilité de notre dispositif, qui est une spécificité de notre coopération. Par ailleurs, l'accès des projets « sécurité intérieure » au Fonds d'action et de coopération est une excellente chose, et je vous ai soutenu, voilà quelques jours, au comité directeur, monsieur le ministre ; en effet, il ne peut pas y

avoir de démocratie solide sans un Etat de droit ; or celui-ci suppose que l'ordre public soit maintenu et que la sécurité des populations soit assurée.

Je regrette cependant la réduction des crédits des stages militaires, mais j'ai cru comprendre que nous étions d'accord, monsieur le ministre.

Contrairement à 1994, le projet budget pour 1995 maintient un bon niveau de crédits pour la coopération directe et décentralisée. Avec 123 millions de francs de dotation, on peut considérer que les moyens sont corrects, même s'ils représentent moins de 3 p. 100 des crédits d'intervention. Je suis heureux que les observations de la commission des finances aient été entendues, car elle est très attachée aux projets sur le terrain, y compris aux projets cofinancés.

Sur les crédits d'aide aux balances des paiements, qui reçoivent un milliard de francs, je suis très réservé sur la réduction de 180 millions de francs des crédits de subventions accordés aux pays les moins avancés, car je ne crois pas que les effets de la dévaluation sur les balances des paiements et sur les concours des bailleurs de fonds viendront aussi fort et aussi vite qu'on le croit, d'autant que les institutions de Bretton Woods suspendent de nouveau leurs décaissements. La France prendrait le risque de contribuer à la création de cette zone à deux vitesses qui n'est l'intérêt de personne.

Après deux exercices difficiles, la dotation du Fonds d'aide et de coopération atteindra 2,5 milliards de francs, dont l'essentiel finance des projets dans les pays les plus pauvres, le reste relevant, avec un niveau redevenu correct, du comité directeur du Fonds d'aide et de coopération au sein duquel j'ai l'honneur de représenter le Sénat.

Mon rapport écrit comporte le compte rendu détaillé de mon mandat au comité directeur ; je vous y renvoie, mes chers collègues, tout en redisant combien je regrette le financement d'un nombre trop important d'études ou de projets culturels qui mangent beaucoup de crédits alors qu'il y a tant de besoins pour les infrastructures et la santé. Il ne faudrait pas que le Fonds d'aide et de coopération tombe dans le travers d'un certain nombre de conseils régionaux et généraux dont les membres craignent que les Parisiens ne les prennent pour des crétiens s'ils ne financent pas nombre de projets culturels !

Dans l'environnement budgétaire général de notre pays, ce projet de budget de l'après-dévaluation me paraît le meilleur possible, puisqu'il intègre et recycle l'essentiel des gains de la dévaluation et qu'il maintient pratiquement inchangés les moyens de 1994.

La commission des finances vous propose donc de l'adopter, mes chers collègues. Toutefois, elle reste attentive à l'évolution des choses.

En effet, si, après la dévaluation, la mobilisation des divers bailleurs de fonds a généralement été globale, elle a rarement été commune, comme en témoigne la frilosité des bailleurs de fonds internationaux au sein du Fonds spécial de développement dont ils n'ont jamais cofinancé les actions.

On ne peut pas exclure que la rupture de la parité avec le franc, les risques réels d'éclatement de la zone ne traduisent pas une profonde redistribution des cartes d'influence dans cette zone si fortement francophone.

En effet, les pays africains ont devant eux des perspectives redoutables : ils doivent affronter la dévaluation, le développement économique et la consolidation de la démocratie, c'est-à-dire opposer la rigueur aux forces sociales qui ont souvent porté les gouvernements démocratiques au pouvoir. Notre opinion publique ne doit donc pas y ajouter une remise en cause globale de notre

aide, et certains, à Radio-France internationale, seraient parfois bien inspirés d'intégrer toutes ces contraintes dans leurs commentaires !

Mais la détermination affichée du Gouvernement, le métier incontestable des acteurs de la coopération, l'avance dont la France dispose en Afrique doivent permettre de transformer l'essai et de poser les jalons, grâce à une solidarité exigeante et sans faille, de l'émergence tant attendue du continent africain. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le ministre, je tiens à mon tour à vous souhaiter bonne chance pour la mission qui vous a été confiée et qui, j'en suis sûr, sera couronnée de succès. Je profite d'ailleurs de cette intervention pour rendre hommage à votre prédécesseur, M. Michel Roussin, qui a été un excellent ministre de la coopération, courageux et efficace.

L'année 1994 aura été, pour l'Afrique subsaharienne comme pour la coopération franco-africaine, une année charnière. La mort du président ivoirien Félix Houphouët-Boigny, ancien ministre de la IV<sup>e</sup> République, et la dévaluation du franc CFA semblent, en effet, annoncer un nouveau style de relations entre la France et ses partenaires subsahariens.

Dans un registre plus tragique, le génocide rwandais et l'opération Turquoise ont confirmé le glissement des interventions militaires françaises en Afrique vers l'humanitaire et le maintien de la paix.

Pendant cette période, l'Afrique a continué à subir son fardeau habituel d'épidémies, de famines, de conflits armés, de violences politiques et de catastrophes naturelles.

L'évolution de la situation économique de l'Afrique semble toutefois permettre de nuancer les qualifications volontiers afropessimistes d'un continent « perdu », « en faillite », « à la dérive », « dévasté ».

Certes, la croissance africaine demeure insuffisante, puisque le revenu par habitant, confisqué par une croissance démographique de 3 p. 100, diminue régulièrement depuis quinze ans. Certaines perspectives favorables s'esquissent néanmoins.

C'est ainsi que la dévaluation du franc CFA ne semble pas avoir conduit à la flambée inflationniste que d'aucuns redoutaient.

Parallèlement, la condition posée par la France à l'allocation de l'aide - renouer avec le Fonds monétaire international et appliquer les accords d'ajustement conclus avec celui-ci - a permis la réintégration de certains pays de la zone franc dans la communauté financière internationale et s'est traduite par le retour des capitaux occidentaux en Afrique subsaharienne.

Par ailleurs, l'augmentation inespérée des cours des matières premières a permis, dans une certaine proportion, d'assainir des finances publiques déprimées.

Quel peut être le rôle de la France dans ce contexte contrasté ? Les orientations définies par le Gouvernement inscrivent avec sagesse le « nouveau contrat pour l'Afrique » dans un souci de « rigueur partagée » et de « solidarité exigeante ».

Avant de commenter le projet de budget de la coopération pour 1995, je proposerai, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, quelques pistes de réflexion pour l'avenir.

Il s'agit tout d'abord de saisir l'occasion des modifications substantielles introduites dans la coopération franco-africaine par le réajustement monétaire et du nouvel esprit encouragé par la notion de « solidarité exigeante » défendue par le Gouvernement pour relancer le débat sur les structures de la coopération. Rappelons que celles-ci sont fondées sur des critères géographiques et que le ministère de la coopération, compétent exclusivement à l'égard de l'Afrique subsaharienne, ne représente que 20 p. 100 de l'aide au développement contre 10 p. 100 pour le Quai d'Orsay et près de la moitié pour le ministère de l'économie. Le système français s'appuie donc sur une diversité de tutelles politiques qu'il conviendrait de simplifier.

Quant à la notion de champ, la validité de celle-ci a été mise en cause d'abord par l'intégration des pays lusophones, qui contredisent la cohérence d'un champ initialement limité aux pays francophones. Pourquoi, dès lors, le ministère de la coopération s'occuperait-il de l'Angola et pas du Kenya ?

Par ailleurs, dès lors que le Cambodge a été intégré au champ d'intervention du ministère de la coopération pour certaines actions - essentiellement la coopération militaire - on comprend mal pourquoi serait maintenue la distinction entre le « champ » subsaharien et le reste du monde.

Une autre piste de réflexion - vous en avez d'ailleurs parlé tout à l'heure, monsieur le ministre - concerne le risque d'une dérive de l'aide au développement vers des interventions relevant de plus en plus du secteur humanitaire. Cette regrettable dérive traduirait une préférence pour le court terme, aux dépens d'un long terme plus ambitieux. N'oublions pas que l'action humanitaire, dont il ne s'agit pas de critiquer le bien-fondé, n'est que le pompier de crises ponctuelles et que ce type d'intervention, par ailleurs indispensable dans le contexte actuel, ne saurait reconstruire ce qui a été dévasté par l'incendie. Il convient donc d'éviter que ne se confirme l'actuel glissement, certes encore imperceptible, de la coopération vers l'action humanitaire.

Enfin, l'heure est venue d'encourager la responsabilisation de l'Afrique. Cette démarche passe, sur le plan politique, par la mise en œuvre de processus de démocratisation plus réalistes, voire moins ambitieux, que la « paristroïka » qui avait suivi le discours de La Baule.

A ce sujet, monsieur le ministre, je tiens à attirer votre attention sur l'importance fondamentale que revêtent l'organisation et le fonctionnement des assemblées dans le processus de démocratisation engagé en Afrique.

Le ministère de la coopération s'est doté d'une sous-direction du développement institutionnel ; mais il convient de ne pas oublier que les assemblées, que ce soit l'Assemblée nationale ou le Sénat, participent directement à cet effort avec l'aide de leurs services chargés des relations internationales, qui œuvrent dans le secteur très spécifique et très spécialisé de l'ingénierie parlementaire.

La demande, dans ce secteur, est immense, et il faut, me semble-t-il, que le ministère de la coopération et les assemblées parlementaires collaborent étroitement en fonction d'un partage des rôles qui tienne compte de leurs possibilités d'actions spécifiques.

Sur le plan économique, il s'agit notamment de privilégier la coopération interrégionale, afin de limiter un enclavement préjudiciable au développement.

Sur le plan de la sécurité, la responsabilisation de l'Afrique pourrait passer par la création, sous l'égide de l'ONU, d'une force africaine d'interposition. Mais nous sommes encore loin de la concrétisation de cet espoir.

S'agissant du projet de budget du ministère de la coopération, je rappellerai qu'il est caractérisé par un effort de rigueur auquel nous contraignent nos difficultés économiques.

L'effet change favorable lié à l'ajustement monétaire a néanmoins permis, en allégeant certaines dépenses effectuées en zone franc, d'atténuer l'incidence de la rigueur.

Mes chers collègues, je me permettrai de vous renvoyer à mon rapport écrit pour la description détaillée du contenu du projet de budget du ministère de la coopération pour 1995, que M. le ministre et M. le rapporteur spécial ont d'ailleurs déjà excellemment présenté. Je mentionnerai simplement ici la priorité fort opportunément attachée à l'aide-projet, priorité dont témoigne l'augmentation substantielle des crédits du Fonds d'aide et de coopération.

La volonté d'associer des acteurs susceptibles d'apporter une valeur ajoutée par rapport aux actions de coopération conduites dans un cadre plus classique se traduit par l'effort dont bénéficie la coopération décentralisée et les subventions attribuées aux organisations non gouvernementales. Il est indéniable que les acteurs de la coopération privée et décentralisée ont un savoir-faire spécifique, lié à leur proximité des populations africaines et à une expérience souvent très sûre du terrain.

Il convient néanmoins d'être vigilant afin de s'assurer que la coopération décentralisée n'aboutit pas à une forme de débudgétisation de la coopération aux dépens de collectivités locales, déjà très sollicitées.

J'en viens à un chapitre très important de ce projet de budget : la coopération militaire. Remarquons – c'est un fait très positif – que les effectifs d'assistants militaires techniques sont reconduits à leur niveau actuel : la déflation que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées déplore traditionnellement est donc interrompue. Les crédits affectés à la coopération militaire doivent donc permettre le maintien des moyens consacrés à un aspect aujourd'hui essentiel de la coopération franco-africaine.

Il n'en demeure pas moins que la coopération militaire est confrontée à des besoins croissants, du fait de l'extension des zones d'insécurité en Afrique, et que toute diminution de ses moyens pourrait compromettre la contribution française à la sécurité du sous-continent.

Par ailleurs, je m'interroge dans mon rapport écrit sur le risque de conforter, par la coopération militaire, des régimes très contestables. Cet écueil a été illustré par la crise rwandaise et pourrait l'être, à l'avenir, au Cameroun.

Faut-il, pour autant, supprimer un pan original de notre coopération, destiné à prévenir les situations de crise et, à travers le soutien aux gendarmeries africaines, à renforcer l'état de droit en Afrique ? La réponse est probablement négative.

En conclusion, le projet de budget du ministère de la coopération pour 1995 préserve les instruments de la coopération franco-africaine et permet à la France de continuer à exercer, à l'égard de l'Afrique subsaharienne, les responsabilités qu'elle tient de son histoire et qu'elle est encore, à ce jour, seule en mesure d'assumer.

C'est pourquoi, mes chers collègues, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous invite à adopter le projet de budget de la coopération. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des affaires étrangères.

**M. Xavier de Villepin,** *président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la relation franco-africaine a vécu, depuis le début de l'année, avec la dévaluation du franc CFA et les tragiques événements du Rwanda, des phases d'une particulière intensité. Dans les deux cas, la France a marqué sa détermination à poursuivre et à rénover son engagement en faveur de l'Afrique et des Africains, encore illustré il y a quelques semaines par le sommet franco-africain de Biarritz.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a préconisé un « nouveau contrat pour l'Afrique ». C'est dans ce contexte, aussi, que nous voterons, pour les raisons qu'ont développées les rapporteurs, le projet de budget du ministère de la coopération pour 1995, sur lequel je ne formulerai que trois brèves observations.

La première observation sera pour rappeler qu'avec 7,73 milliards de francs prévus pour 1995 le budget de la coopération ne représente qu'environ 15 p. 100 du total des crédits que la France consacre à l'aide publique au développement. L'effort de solidarité et de coopération de la France dépasse donc, et de loin, le cadre financier des seuls crédits du ministère de la coopération.

Ma deuxième observation résulte du constat de la multiplicité des acteurs qui concourent à l'effort de la France en faveur du développement. Trois ministères, parmi d'autres, y contribuent à titre principal : le vôtre, bien sûr, monsieur le ministre, pour les trente-sept pays dit « du champ » ; celui des affaires étrangères, pour les pays « hors champ » ; enfin, le ministère de l'économie, pour la gestion de l'essentiel des crédits. Cette dispersion des compétences nuit, je crois, à la lisibilité de notre action de coopération. Je crains aussi qu'elle n'affecte l'efficacité du dispositif. Quelles mesures envisagez-vous, monsieur le ministre, pour tenter de corriger cette situation ?

Estimez-vous, enfin – c'est ma troisième observation – que la distinction actuelle entre pays du champ et pays hors champ est satisfaisante et définit clairement la vocation du ministère de la coopération ? Cette distinction demeure-t-elle, d'abord, dans son principe même, justifiée, et un rapprochement accru entre vos services et ceux des affaires étrangères ne serait-il pas souhaitable ?

Si cette distinction est réaffirmée et si les pays du champ doivent faire de votre ministère le ministère de l'Afrique, n'est-il pas, alors, souhaitable qu'il ait un droit de regard sur nos relations avec de grands pays africains comme l'Afrique du Sud ou le Nigeria ?

Si, enfin, le rôle historique et l'influence de la France dans le monde doivent fonder la compétence de votre ministère, la péninsule indochinoise ne doit-elle pas y être rattachée, ainsi, d'ailleurs, que la francophonie ? Il y a là, je crois, monsieur le ministre, un débat dont nous ne pourrions pas faire longtemps l'économie.

J'en viens maintenant à ce que je crois être la véritable et légitime ambition politique du Gouvernement, c'est-à-dire sa volonté de renouveler les orientations de notre politique de coopération.

Les difficultés économiques et financières que nous affrontons nous-mêmes n'ont pas détourné la France de l'Afrique. Cet engagement et cette solidarité sans faille doivent d'abord jouer lorsque les circonstances l'imposent, dans le domaine humanitaire et dans celui de la sécurité.

Le drame du Rwanda a, une nouvelle fois, montré que la France ne se dérobait pas aux responsabilités qui sont les siennes. Je considère comme vous, monsieur le ministre, que c'est l'honneur de la France, alors que les mises en garde ne manquaient pas et que les risques n'étaient pas minces, d'avoir entrepris une puissante opération pour mettre fin à l'insupportable martyre du peuple rwandais. Les forces françaises ont forcé l'admiration et sauvé des milliers de vies humaines.

C'est encore l'honneur de la France d'avoir agi sans prendre parti dans la guerre civile rwandaise. L'accélération de l'actualité et les interrogations qui demeurent encore aujourd'hui ne sauraient le faire oublier.

L'exemple paroxystique du Rwanda n'est malheureusement pas un cas unique en Afrique. Les mêmes causes pourraient, si nous n'y prenions garde, produire les mêmes tragiques conséquences au Burundi voisin. Et la Somalie ou le Liberia, parmi bien d'autres, nous rappellent nombre de pays africains où des situations inquiétantes menacent, à des degrés divers, l'équilibre politique de leur région.

L'Afrique a besoin de stabilité politique, condition indispensable du développement économique. Il y faudra au moins, à mes yeux, quatre conditions : le respect des règles démocratiques, d'abord, étant précisé que les voies vers la démocratie sont multiples, longues à parcourir et qu'il appartient à chaque pays d'avancer à son rythme ; le respect, ensuite, quelle qu'en soit l'imperfection, des frontières héritées de la décolonisation, principe indispensable auquel les dirigeants africains ont eu la sagesse de se rallier ; le respect, encore, des droits des minorités, qui est peut-être le plus difficile à résoudre, mais qui n'est pas hors d'atteinte, ainsi que l'Afrique du Sud en donne aujourd'hui une illustration proprement inimaginable voilà quelques années ; enfin, le développement de mécanismes de sécurité collective et de prévention des conflits en Afrique, dans le cadre duquel pourrait prendre place le projet de force interafricaine d'intervention, qui n'en est encore qu'à l'état d'ébauche et sur lequel je serais heureux que vous puissiez, monsieur le ministre, nous donner des précisions.

C'est pour contribuer, à la mesure de ses moyens, à atteindre ces objectifs que la France doit, selon moi, maintenir une présence diplomatique et politique active en Afrique.

C'est dans le même esprit que doit s'inscrire son aide économique et sa coopération au développement. Car la baisse des niveaux de vie constitue le premier facteur d'instabilité politique, tandis que le sous-développement est le premier obstacle sur la voie de l'éducation des individus et de l'Etat de droit.

La France, ici encore, a témoigné de son engagement en faveur de l'Afrique, à l'occasion de la dévaluation du franc CFA. Cette dévaluation n'allait pas de soi et j'avais moi-même exprimé à cette tribune les inquiétudes que faisait naître, sur le continent africain, une telle perspective.

Nous devons constater aujourd'hui, onze mois plus tard, qu'après le traumatisme immédiat de la dévaluation un premier bilan, raisonnablement encourageant même s'il est contrasté selon les zones, peut être dressé.

Permettez-moi de formuler sur ce point quelques observations.

Première remarque : le changement de parité du franc CFA ne s'est pas traduit par une « dévaluation » parallèle de la coopération française ; la France, bien au contraire, n'a pas ménagé ses efforts pour aider les pays africains à réussir cette dévaluation. Elle a activement mobilisé les

institutions financières - FMI, Banque mondiale - et les bailleurs de fonds internationaux, notamment l'Union européenne. Elle a surtout elle-même adopté des mesures d'accompagnement d'une ampleur exceptionnelle.

Deuxième remarque : cet effort considérable n'a pas été vain, des résultats positifs ont été obtenus. Ainsi, de nombreux pays africains bénéficient à nouveau des concours financiers internationaux et l'inflation a été relativement, quoique inégalement, maîtrisée ; les exportations tendent à s'accroître et les importations ont été réduites au profit des productions locales ; la compétitivité du secteur agricole a été renforcée et, après des années de récession, la zone franc devrait renouer avec la croissance.

Même si la situation demeure préoccupante dans de nombreux pays, principalement en Afrique centrale, ce premier bilan est encourageant. Mais les résultats demeurent fragiles et, surtout, inégaux. La réussite exige une forte mobilisation et une politique économique très rigoureuse des pays africains ; elle suppose aussi la préservation, pour l'avenir, de l'unité de la zone franc et la maîtrise de risques sociaux que l'on ne saurait sous-estimer.

Monsieur le ministre, vous partez en voyage ce soir. Je crains que vous ne trouviez sur place la rumeur et les inquiétudes quant à une nouvelle dévaluation.

Dans ce contexte - c'est ma troisième remarque - la dévaluation appelle aussi une réforme en profondeur de notre politique de coopération.

J'approuve, dans cet esprit, que la confiance, la stabilité et la rigueur soient désormais les maîtres mots de la politique africaine de la France. Il est important - et la commission des affaires étrangères l'avait elle-même demandé - que notre aide soit mieux ciblée et mieux gérée, qu'elle soit affectée à des projets plutôt qu'à des budgets et à des arriérés de dettes, c'est-à-dire, dans bien des cas, à fonds perdus.

Ma dernière remarque portera, enfin, sur l'action qui doit être poursuivie et renforcée en faveur des Français établis en Afrique, qui ont eux aussi subi, parfois gravement, les contrecoups de la dévaluation. Or, monsieur le ministre, ils n'ont toujours pas bon moral ! Nos compatriotes d'Afrique jouent, chacun le sait, un rôle éminent dans ces pays. Ils sont les témoins et les acteurs permanents de notre présence en Afrique. Ils seront demain les garants et les juges du succès, ou de l'échec, de la politique conduite.

Leur situation est, certes, très contrastée. Néanmoins, les difficultés rencontrées sont grandes, qu'il s'agisse des entreprises jusqu'ici importatrices ou des entreprises travaillant pour les marchés locaux.

Les problèmes du blocage des transferts effectués avant la dévaluation et des prêts en francs CFA garantis par la caisse française de développement retiennent toute notre attention, mais aussi toute leur attention. Nous espérons que les irritantes difficultés techniques rencontrées pourront être rapidement surmontées.

La situation des agents publics ou des salariés du secteur privé suscite d'autres motifs d'inquiétude, tant pour l'endettement privé que pour les retraites, en dépit de l'aide exceptionnelle accordée au titre de l'exercice 1994. Je sais, monsieur le ministre, que toutes les solutions ne dépendent pas seulement de vous. Toutefois, des dispositions équitables doivent encore être prises pour redonner confiance aux Français d'Afrique.

Nous devons, enfin, prendre les dispositions nécessaires pour accroître la sécurité juridique et l'équité fiscale dont doivent pouvoir bénéficier nos entreprises en Afrique. Une réforme fiscale et douanière ne saurait, à mes yeux,

être évitée. Ainsi, sera également favorisée la reprise économique dans des pays dont la situation économique a été profondément modifiée - et assainie - par la dévaluation.

Je conclurai, si vous le voulez bien, en marquant la nécessité de poursuivre notre aide à l'Afrique. Il faut, si vous me permettez l'expression, tordre le cou aux idées pernicieuses qui tendent aujourd'hui à se répandre, selon lesquelles la coopération serait globalement un échec et qu'il faudrait soit recoloniser l'Afrique, soit l'abandonner à son sort.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial.** Très bien !

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères.** Il faut au contraire aider les Africains à bien se gérer eux-mêmes.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial.** Voilà !

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères.** Il faut les y aider par une politique de coopération dynamique et renouée.

La France se trouve, là encore, au premier rang. Mais son rôle, majeur pour l'avenir, est aussi, c'est ma conviction, de mettre tout en œuvre pour que l'Union européenne accomplisse et affiche collectivement un effort accru envers l'Afrique. La solidarité euroafricaine est, je le crois, un élément fondamental de l'avenir du continent africain. Les mesures prises à l'occasion de la dévaluation du franc CFA doivent être, là aussi, l'occasion d'un nouvel élan. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE. - M. Guy Penne applaudit également.*)

**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, 5 minutes ;

Groupe socialiste, 16 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 8 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 16 minutes ;

Groupe communiste, 15 minutes ;

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

La parole est à M. Jean Garcia.

**M. Jean Garcia.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les déséquilibres croissants entre pays riches et pays pauvres, les terribles difficultés dans lesquelles se débat le tiers monde appellent à un engagement sans faille d'Etats comme la France pour la coopération et l'aide au développement. Et pourtant, monsieur le ministre, pour la troisième année consécutive, le budget consacré par notre pays à la coopération est en baisse : de 0,9 p. 100 en 1993, de 3,8 p. 100 pour 1994, et de 0,5 p. 100 pour 1995.

Monsieur le ministre, vous avez posé la question : comment aider, comment promouvoir ? Avant de vous faire part des réflexions des sénateurs communistes et apparentés sur la question fondamentale que représente pour l'humanité le développement, je tiens à m'arrêter sur trois aspects du budget.

Premièrement, je trouve particulièrement symbolique du manque d'ambition du Gouvernement la suppression de 330 postes d'enseignants et de 30 postes de techniciens pour la coopération civile.

Deuxièmement, et au regard des chiffres que je viens de citer, il est intéressant de relire les propos de votre prédécesseur, M. Roussin, tenus le 19 octobre 1994 devant les députés : « Le premier instrument de la coopération militaire c'est l'assistance technique. J'ai considéré qu'il était important de la préserver et j'ai pu ainsi obtenir qu'aucune diminution d'effectif ne soit mise en œuvre dans l'assistance technique militaire. »

M. Roussin précisait même dans la foulée que l'aide directe en équipement aux armées nationales était reconduite.

Ce constat, loin d'être simpliste, est d'une grande clarté : le Gouvernement supprime l'aide à l'enseignement et reconduit l'aide militaire au niveau actuel.

D'emblée une grave question doit être posée : les peuples du tiers monde, les peuples africains sont-ils demandeurs de maîtres d'école, de professeurs, de médecins ou de soldats et de fusils ?

Ce choix symbolise, à notre sens, la politique africaine de la France depuis des années.

Les conclusions de la commission des finances exprimées par son rapporteur spécial, M. Charasse, confirme ces choix : « La commission se félicite enfin de ce qu'un terme soit apporté à la réduction des effectifs d'assistants techniques militaires. Le maintien d'une coopération militaire effective, qui constitue d'ailleurs une réelle spécificité de la coopération française, lui paraît en effet essentiel, compte tenu à la fois de l'évidente instabilité du continent africain. »

La majorité de la commission, son rapporteur auraient-ils déjà oublié la situation du Rwanda, pays dévasté par une guerre civile féroce et ruiné par un génocide sans précédent en Afrique ?

Auriez-vous oublié que seules les autorités françaises nient la responsabilité écrasante de l'Occident et en premier lieu de la France ?

Troisièmement, l'aide aux organisations non gouvernementales, certes, progresse de l'ordre de 3,8 millions de francs, mais - je tiens à le rappeler - après une diminution de 87 p. 100 l'an dernier.

Les ONG sont des partenaires incontournables de l'aide au développement, et pourtant le Gouvernement n'accomplit pas le pas décisif pour atteindre le pourcentage alloué aux ONG de 5 p. 100 de l'aide publique au développement en l'an 2000, ce qui était pourtant l'objectif annoncé par M. Roussin lui-même en 1993.

Le dix-huitième sommet franco-africain de Biarritz, qui s'est tenu les 8 et 9 novembre dernier, a confirmé dans les faits le maintien des orientations traditionnelles de la France en matière de coopération.

Cette conception c'est, me semble-t-il, celle d'un domaine réservé à l'exécutif sans contrôle populaire et démocratique.

Le rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, M. d'Ornano, nous a d'ailleurs livré avec beaucoup de franchise les motivations intéressées de la politique française à l'égard de l'Afrique : « Dans les années soixante, les premières interventions françaises visaient essentiellement à protéger des régimes amis contre toute déstabilisation. »

Dois-je vous rappeler, mes chers collègues, que les chefs des Etats menacés n'étaient autres que MM. Mobutu et Bokassa !

Est-il tolérable que l'objectif essentiel de notre politique de coopération ait été de protéger ces dirigeants dont les turpitudes sont connues du monde entier ? Etait-ce là l'honneur de la France ?

Le Gouvernement et la majorité nous indiquent que nous sommes entrés dans une troisième phase, celle de la coopération humanitaire. L'exemple type de cette démarche serait l'opération Turquoise, qui a été menée au Rwanda par l'armée française.

Mes chers collègues, qui donc était présent à Biarritz ? Mobutu, Omar Bongo et Eyadema, le dictateur du Togo. A eux trois, ils cumulent quatre-vingt-trois années de règne.

Ce sont eux qui ont occupé les premières loges au sommet franco-africain et non pas les dirigeants du Mali, du Niger ou du Bénin, pays qui vivent pourtant des expériences originales. Il manquait un président à Biarritz, celui du Rwanda, le pasteur Bizimungu, et pour cause : le dirigeant de cet Etat martyr n'avait pas été invité au sommet. Que craignait-on ?

Il faut rappeler que les événements du Rwanda sont la démonstration parfaite d'une conception véritablement néocolonialiste de la coopération.

Ce débat sur le budget de la coopération aurait pu être, aurait dû être l'occasion d'une réflexion sur les causes profondes de cette stratégie qui a entraîné la mort de plusieurs centaines de milliers de personnes, d'un million même, selon certaines sources, alors que ce pays comptait sept millions et demi d'habitants.

Qui peut nier, ici, que le régime responsable de la tuerie massive, l'une des pires du XX<sup>e</sup> siècle, a été soutenu militairement par la France ? Qui peut nier que nous armions ces sinistres forces armées rwandaises, que des conseillers militaires français étaient à leurs côtés durant des mois, des années ?

Dans cette situation extrêmement complexe et douloureuse, il y a urgence à aider les autorités rwandaises à installer un véritable système judiciaire permettant d'éviter les règlements de comptes et de juger véritablement les responsables du génocide.

J'ai pris note, monsieur le ministre, des propos que vous avez tenus, des promesses que vous avez faites concernant l'indispensable reconstruction du Rwanda. Je serai attentif à la suite que vous leur donnerez.

Mon ami M. Michel Grandpierre, député de Seine-Maritime, rappelait une déclaration de l'Observatoire permanent de la coopération française du 5 octobre dernier, dont je tiens à vous citer quelques extraits.

L'Observatoire note qu'une dégradation de la politique franco-africaine se traduit « par une série de dysfonctionnements qu'il est indispensable d'examiner lucidement, en l'occurrence trente-cinq ans de pratique du domaine réservé à l'exécutif qui ont transformé la relation franco-africaine en une familiarité douteuse entre chefs d'Etat et leurs proches, confondant la stabilité souhaitable des institutions avec le maintien par la force de rentes et privilèges prélevés sur des pays malmenés. Un exécutif qui apparaît dépassé par les groupes d'intérêts qu'il a utilisés, tolérés ou laissé prospérer, c'est-à-dire, en Afrique, une dizaine de réseaux politico-affairistes ou corporatistes dont les trafics en tout genre décrédibilisent l'action de la France ».

Comment parler de coopération franco-africaine alors que notre pays abandonne un Rwanda exsangue ? Comment parler de coopération alors que nous renouons des liens avec le gouvernement du Togo, qui réprime toute velléité d'expression de l'opposition ?

Comment parler de coopération alors qu'après une mise à l'écart toute ponctuelle Paris renoue avec le Zaïre, sous prétexte d'une aide dans l'opération Turquoise ?

N'est-ce pas oublier le rôle du régime de Mobutu dans l'encouragement de la poursuite des hostilités en Angola et la répression dans son pays ?

Non, décidément, monsieur le ministre, vous ne nous ferez pas croire que ce budget de la coopération marque la volonté d'une orientation nouvelle pour le développement du tiers monde.

Ce sont toujours les objectifs stratégiques, géopolitiques et d'exploitation économique qui fondent votre politique de coopération.

Le drame de l'Afrique, des pays du tiers monde, réside dans la continuation des politiques de domination économique qui entraînent et maintiennent le sous-développement.

C'est la politique du FMI, qui a d'ailleurs entraîné la dévaluation du franc CFA, qui bride le développement de ces Etats. Cette dévaluation du franc CFA, quoi que l'on en dise, a réduit considérablement le pouvoir d'achat d'une bonne partie de la population - jusqu'à 30 p. 100 en moins pour les fonctionnaires, disait M. le président de la commission - entraînant fatalement un ralentissement de l'activité.

C'est bien dans cette logique de l'organisation du monde par les grandes puissances qui ne représentent qu'une petite minorité de la population que se trouve la source des déséquilibres actuels.

Quelles mesures nous propose le Gouvernement pour garantir le prix des matières premières ?

Ne peut-on signer des accords d'Etat à Etat garantissant le juste prix pour le paiement de ces ressources ? Ce serait le moyen d'instaurer des relations fructueuses pour l'avenir entre notre pays et ces Etats qui auront trouvé la voie du développement.

Enfin, il faut stopper le scandale de la dette.

La dette de l'Afrique subsaharienne a triplé en dix ans et elle est passée, de 1992 à 1993, de 166 milliards de dollars à 199 milliards de dollars, soit deux fois et demie de plus que l'aide au développement reçue dans le même laps de temps.

Il est temps d'annuler ces dettes ; demain, il sera trop tard et les explosions qui secoueront un tiers monde sans espoir mettront à mal les grandes puissances économiques et financières, dont la France fait partie.

Annuler cette dette, c'est la voie de la sagesse !

Combattre le FMI, la Banque mondiale et les deux cents sociétés transnationales qui sont dans l'ombre, c'est l'unique voie d'un réel développement harmonieux de l'humanité, dans une coopération mutuellement bénéfique entre Etats.

Ce budget ne correspond en rien à ces exigences de l'heure, il ne tire pas les leçons du drame rwandais, et c'est pour ces raisons que notre vote sera résolument négatif. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Cantegrit.

**M. Jean-Pierre Cantegrit.** Depuis le dernier examen budgétaire, deux événements majeurs ont marqué l'Afrique : les effets de la dévaluation et la tragédie du Rwanda.

S'agissant des effets de la dévaluation qui a été décidée par une nécessité absolue d'assainissement financier, ils ont frappé de plein fouet un grand nombre de mes compatriotes, que je représente ici.

Cette communauté française, résidant dans les quatorze pays de la zone franc en dessous du Sahara et amenuisée des deux tiers depuis mon arrivée au Sénat en 1977, s'est ainsi trouvée confrontée à une étape majeure de sa vie en Afrique.

Je voudrais rappeler ici que la première mesure qui a été prise du côté français concerne la caisse de sécurité sociale des Français de l'étranger, qui a décidé, sur ma proposition, de couvrir, pour la troisième catégorie de cotisants, les effets de la dévaluation jusqu'au 31 décembre 1994.

Nous n'en resterons pas là. J'entends proposer à mon conseil d'administration, qui se réunit la semaine prochaine, une prolongation de cette mesure pour six mois. Les mesures gouvernementales - nous allons y revenir - ont été prises ultérieurement. Si la dévaluation s'est révélée moins catastrophique que prévue pour certains Etats, elle a eu, en revanche, pour les Français expatriés d'Afrique des aspects dramatiques. L'exode en cours en est la démonstration.

S'agissant de la tragédie du Rwanda, il ne paraît pas nécessaire d'ajouter un commentaire compte tenu de l'ampleur des massacres. De plus, M. le président de la commission des affaires étrangères a déjà longuement abordé ce sujet.

Cependant, ces deux événements rappellent la grande précarité économique et politique des pays du champ, pays dont vous avez la charge, monsieur le ministre, et sont suffisants pour justifier la nécessité de la politique de coopération que la France mène en Afrique subsaharienne depuis presque quarante ans.

L'Afrique accumule aujourd'hui les précarités d'ordre économique, financier, politique mais aussi sanitaire, vous le savez bien, monsieur le ministre, et démographique, si l'on peut employer le terme de précarité dans ce domaine.

Face à cette difficulté structurelle, la politique de coopération de la France ne doit pas être une politique de rétraction, de défense d'un pré carré qui n'a d'ailleurs jamais existé.

La politique de coopération de la France est une politique de dynamisation des sociétés africaines, dans toutes leurs composantes politiques et économiques.

La notion de « champ » ne signifie pas un champ clos. Ce n'est pas par égoïsme que la France s'est lancée dans une politique de coopération depuis si longtemps ; c'est pour prolonger l'action qu'elle avait pu mener dans un cadre juridico-politique complètement différent, celui de l'Union française et, auparavant, celui de la colonisation.

Cette continuité de l'engagement de la France en faveur du mieux-être de l'Afrique doit demeurer. Les pays du champ ne sont pas captifs de la présence française. Il leur appartient, et ils l'ont montré, de développer entre eux des formes de coopération bancaire, économique, voire politique.

Aujourd'hui, la configuration générale de l'Afrique a pris un tournant décisif. Depuis deux ans, il n'y a plus de colonie en Afrique avec la décolonisation de la Namibie, où je conduirai une délégation du Sénat au mois de janvier prochain.

L'Afrique s'est ouverte à de nouveaux pays coopérants. En plus des anciennes métropoles coloniales, nombre de pays participent désormais à l'effort de développement, notamment les Etats-Unis, le Brésil, le Japon et le Canada. Mais il existe aussi, à côté de ces nouveaux acteurs extérieurs à l'Afrique, de nouveaux partenaires venus du cœur même de l'Afrique et qui entendent jouer aujourd'hui un rôle prépondérant ; c'est le cas de l'Afrique du Sud.

C'est pour cela que la politique de coopération de la France se doit de tenir compte de ces nouveaux paramètres, non pas d'une façon suspicieuse ou ombrageuse,

mais dans l'acceptation d'un certain multilatéralisme du développement africain. A cet égard, le budget que vous nous présentez, monsieur le ministre, nous paraît satisfaisant.

Deux points retiennent malgré tout mon attention s'agissant des Français qui résident en Afrique francophone. Ils ont à faire face, d'une part, à la défaillance des Etats africains en matière de sécurité sociale et, d'autre part, aux conséquences de la dévaluation du franc CFA.

De nombreux accords bilatéraux de sécurité sociale lient la France à ses partenaires africains.

En ce qui nous concerne, nous respectons nos engagements : la sécurité sociale verse régulièrement aux ressortissants africains qui ont cotisé en France pensions et autres rentes, où qu'ils soient.

De leur côté, nos compatriotes cotisent aux régimes obligatoires des pays où ils résident. Malheureusement, si les institutions africaines de protection sociale veillent au bon versement de ces cotisations, elles deviennent totalement absentes lorsqu'il s'agit de régler les prestations dues, non seulement pour ce qui est du paiement en lui-même, mais également lors de la constitution ou de la transmission des dossiers.

Nos compatriotes sont excédés de subir cette situation, de devoir relancer de façon incessante les administrations africaines, sans aucun résultat. Pénalisés sur le plan financier puisque leurs cotisations semblent être ou avoir été versées à fonds perdus, ils se sentent également pénalisés et abandonnés moralement par le Gouvernement français.

Ils ne souhaitent qu'une chose, c'est que celui-ci fasse preuve d'un peu plus de fermeté vis-à-vis de nos partenaires africains afin que ceux-ci respectent avec plus de rigueur les engagements pris vis-à-vis de la France et de ses ressortissants, et que les aides envoyées par notre pays soient subordonnées au respect de ces engagements. Vous avez, monsieur le ministre, de par vos contacts avec les pays africains, un rôle essentiel à jouer dans cette perspective.

Si la plupart des institutions sociales sont en situation de cessation de paiement, cela est dû à la situation économique catastrophique de l'Afrique. La dévaluation du franc CFA, décidée voilà bientôt un an, a été faite aux fins justement de redresser cette situation, mais pour le moment cela n'a eu aucune incidence sur les régimes de sécurité sociale, et nos compatriotes rencontrent toujours les plus grandes difficultés pour obtenir le versement de leurs différentes rentes. De plus, lorsque celles-ci leur parviennent, elles sont divisées par deux, comme d'ailleurs tous leurs revenus africains, ce qui leur pose des problèmes financiers : coût des cotisations à la caisse de sécurité sociale des Français de l'étranger ou au groupement des ASSEDIC de la région parisienne, coût des frais de scolarisation, problèmes bancaires pour les entreprises.

Des instructions et des mesures ont été prises dans ces différents domaines, mais la circulaire du ministère des affaires sociales, en date du 4 octobre 1994, établie en liaison avec votre département, ne répond qu'imparfaitement aux conséquences de la dévaluation du franc CFA sur les pensionnés français titulaires d'une retraite de la zone franc.

Certes, une enveloppe de 100 millions de francs a été débloquée, mais elle est réservée uniquement aux Français revenus en France alors que - les études que vous avez faites le montrent - dans ce cas, elle ne devrait être utilisée qu'à 65 p. 100. Dès lors, pourquoi ne pas en faire bénéficier également les Français qui sont demeurés en Afrique ? Une fois de plus, ces derniers se sentent oubliés et pénalisés du fait de leur expatriation.

J'exprimerai le même vœu à Mme le ministre des affaires sociales et à M. le ministre des affaires étrangères, lorsqu'ils viendront nous présenter leur projet de budget, car il est essentiel que vos trois départements mènent une action conjointe sur ce point, comme il est essentiel qu'ils étudient les moyens d'une réforme complète des accords bilatéraux de sécurité sociale avec les pays africains.

Tels sont, monsieur le ministre, les souhaits que j'exprime pour nos compatriotes, dont vous savez combien ils sont attachés à l'Afrique. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Durand-Chastel.

**M. Hubert Durand-Chastel.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget de la coopération pour 1995 est en baisse légère de 0,5 p. 100 par rapport à celui de 1994, et présente une nouvelle orientation en faveur d'une plus grande aide à la croissance économique et au développement.

L'année 1994 a été marquée, le 12 janvier, par la dévaluation de 50 p. 100 du franc CFA par les pays africains de la zone, qui s'obligeaient ainsi à prendre en main leur destin. Trop longtemps différée, elle était devenue inéluctable.

Au cours du dernier sommet franco-africain qui s'est tenu à Biarritz le mois dernier, il a été estimé que le bilan économique de cette mesure, bien que contrasté, était plutôt encourageant, certains pays comme la Côte d'Ivoire et le Mali se plaçant en bonne position. Quant à la stabilité politique de la zone, si elle reste toujours fragile, elle marque un léger progrès.

Bien sûr, la dévaluation a été fort mal ressentie par les communautés françaises de la région, profondément affectées malgré les différentes mesures prises par le Gouvernement pour limiter les préjudices subis par nos compatriotes.

A ce sujet, je voudrais formuler quelques suggestions qui permettraient à nos compatriotes et aux entreprises françaises de mieux amortir ce choc économique.

S'agissant des retraités, je rejoins tout ce qui a été dit par M. Cantegrit, notamment sur la circulaire du 4 octobre. La somme de 100 millions de francs qui a été débloquée ne concerne que les Français résidant en France. Or les plus modestes, ceux qui sont restés dans les pays de la zone, n'en jouissent pas alors qu'ils ont été touchés par la forte inflation qui a suivi la dévaluation. Ne serait-il pas équitable, monsieur le ministre, de leur accorder une certaine compensation ?

En outre, à la suite de la dévaluation, des problèmes nouveaux ont surgi et, onze mois après, ne sont toujours pas réglés. Les entreprises comme les particuliers en pâtissent. Sur ce point encore, je rejoins notre excellent collègue M. de Villepin.

C'est le cas des demandes de transfert en francs français qui avaient été présentées aux banques commerciales avant la dévaluation du 12 janvier. Certaines banques, qui avaient débité les comptes des intéressés du montant des transferts demandés, n'avaient en effet pas obtenu les autorisations de transfert des banques centrales régionales qui les décident ou, parfois, ne leur en avaient pas présenté la demande. Ce problème important porte sur plusieurs centaines de millions de francs et il est particulièrement aigu en Afrique de l'Ouest.

Certes, les banques centrales réalisaient ces transferts en francs avec parcimonie, les suspendant parfois afin de conserver toujours une bonne position de change. Elles ont ainsi réalisé de très gros profits de change lors de la

dévaluation. Les banques commerciales, connaissant cette situation, ne présentaient donc les demandes de transfert de leurs clients qu'au moment opportun, lorsqu'elles les jugeaient possibles.

On peut donc considérer qu'il y a eu une certaine responsabilité morale, voire juridique, des banques centrales, ce qui donne au problème une nature politique. Il faut donc qu'il soit traité au plus haut niveau, non seulement avec les gouverneurs des banques centrales, mais aussi avec les chefs d'Etat. Cette situation ne peut perdurer. Les sommes débitées par les banques commerciales à leurs clients doivent revenir au plus tôt dans leur trésorerie et les aider à surmonter la dure crise actuelle.

Autre problème, la Caisse française de développement avait l'habitude d'assortir ses financements en francs CFA de garanties en francs français, laissant ainsi le risque de change aux emprunteurs. Après la dévaluation, ceux qui avaient obtenu de tels financements se sont retrouvés avec des obligations de remboursements doublées, car aucun fonds de garantie de change n'avait été créé. Ne conviendrait-il pas actuellement, monsieur le ministre, d'octroyer avec une certaine souplesse de nouveaux prêts en francs CFA à ces emprunteurs dans des conditions particulièrement avantageuses pour les mettre à même de récupérer leurs pertes ? On faciliterait ainsi la solvabilité de ces clients plutôt que leur faillite, comme c'est le cas actuellement.

Le rôle public de la Caisse française de développement apparaît fondamental pour la reprise, dépassant nettement celui d'une simple banque de développement. Elle doit en effet être en mesure d'assumer pleinement tous les financements nécessaires en francs CFA, sans aucune garantie de change, qui pourrait laisser entendre qu'une nouvelle dévaluation ne serait pas exclue. La stabilité d'une direction, hautement compétente, très proche de sa clientèle et du terrain, est sans aucun doute une condition nécessaire à la banque pour rétablir la confiance sans laquelle toute politique financière et économique est vouée à l'échec. Je souhaite, monsieur le ministre, connaître votre point de vue à ce sujet.

S'agissant de la politique de la coopération décentralisée, menée en partenariat avec les collectivités territoriales, je félicite le ministère de l'action qu'il a entreprise dans ce domaine, ainsi que j'ai pu le constater lors des rencontres nationales du 27 octobre dernier. Il est hautement souhaitable d'établir une véritable cohérence entre la coopération d'Etat et les initiatives décentralisées en maintenant l'autonomie des projets et en responsabilisant les acteurs locaux. Cela correspond tout à fait aux grandes tendances internationales actuelles.

Dans le domaine de la coopération proche des populations, m'adressant tant au ministre qu'à l'éminent professeur des hôpitaux, je me permets de présenter une suggestion qui peut contribuer à résoudre le grave problème de la malnutrition dans le monde, en Afrique en particulier.

Les populations de certains pays de la ceinture équatoriale du globe, au Tchad, au Mexique, en Inde, ont consommé pendant des temps immémoriaux une algue bleu-vert, une bactérie photosynthétique, à la jonction des règnes animal et végétal, la spiruline. Récemment, des cultures et des exploitations industrielles de cette cyanophycée alimentaire ont été développées au Mexique, à Hawaii et à Cuba, ce qui a permis aux athlètes de ce dernier pays, alimentés par ce produit naturel, de réaliser des performances tout à fait remarquables lors des récentes rencontres olympiques.

**M. Emmanuel Hamel.** Sans dopage !

**M. Hubert Durand-Chastel.** Des autorisations officielles de consommation existent dans de nombreux pays, notamment en France, qui est pionnière dans cette recherche. Un colloque international sur la spiruline s'est d'ailleurs tenu en 1993, à l'Institut océanographique de Monaco.

Mais des exploitations simples et peu coûteuses, à l'échelon des villages, peuvent être aussi développées dans les pays où la température et la lumière sont propices à la culture de cette algue.

Jadis, les Aztèques consommaient de la spiruline sous le nom de *tecuitlatl*; pour les Kanembous, au Tchad, c'était la *dihé*.

Une résurrection africaine de cette algue riche en acides aminés essentiels - 70 p. 100 de son poids sec - en vitamines B, en acide gamma-linolénique, etc., pourrait fournir un précieux apport alimentaire à des populations carencées en protéines. Des petites cultures sont déjà actuellement en cours d'installation et de développement au centre nutritionnel de Bangui, en République centrafricaine, ainsi qu'en Mauritanie, à Tulear, à Madagascar, au Viêt-Nam.

C'est cette nouvelle ressource biotechnologique que je désire signaler à votre haute attention, monsieur le ministre.

En ce qui concerne l'appréciation des crédits, je laisse à notre président, M. Jacques Habert, le soin de se prononcer. Personnellement, je voterai votre projet de budget, monsieur le ministre. (*Très bien! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RPR. - M. Jacques Habert applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guy Penne.

**M. Guy Penne.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la situation de la plupart des populations des pays en voie de développement reste dramatique. Le sous-développement favorise l'apparition de conflits dont l'intensité peut devenir terrifiante, comme au Rwanda.

La fin de l'apartheid a allumé en Afrique du Sud des lueurs d'espoir qui éclairent d'un jour meilleur les récentes élections au Mozambique et laissent espérer, pour bientôt peut-être, la fin de la tragédie de l'Angola.

La démocratie et l'Etat de droit progressent, mais lentement.

Les grandes endémies ne sont pas maîtrisées et des millions d'êtres humains sont infectés par le virus du sida. La journée mondiale contre le sida vous a d'ailleurs donné l'occasion, monsieur le ministre, de répondre à ma question écrite sur la présence d'observateurs rwandais à cette manifestation; je vous en remercie.

L'ampleur des tâches à accomplir, monsieur le ministre - et ce n'est pas vous-même qui êtes en cause - dépasse votre seule responsabilité puisque la contribution du ministère de la coopération, de plus en plus modeste, ne représente que 12,8 p. 100 du montant de l'aide publique au développement.

La question de l'avenir du ministère de la coopération, tel qu'il existe actuellement, se pose fondamentalement.

En effet, votre ministère est appelé à tenir un rôle très souvent secondaire au regard des situations auxquelles vous vous trouvez confronté. Lorsque apparaissent des tensions entre Etats, même lorsqu'il s'agit de pays du champ, c'est le ministre des affaires étrangères qui, souvent, a la prépondérance. Lorsque les conflits s'enveniment, c'est le ministre de la défense qui prend les initiatives. Pour l'entrée des émigrés en France, c'est le

ministre de l'intérieur qui décide. Lorsque les problèmes monétaires nécessitent une grand-messe, comme pour la dévaluation du franc CFA, c'est le ministre de l'économie qui préside les cérémonies. Et je pourrais citer bien d'autres exemples.

Il est vrai que le ministère de l'économie dispense 54 p. 100 de l'aide au développement. L'ambiguïté dans les rôles des différents apports financiers, qui entraîne un manque de lisibilité pour les parlementaires, a conduit le rapport Picq à suggérer plus ou moins la disparition du ministère de la coopération.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial.** Le rapport Picq se mêle de ce qui ne le regarde pas!

**M. Guy Penne.** Dans ce domaine des concours financiers, si l'on constate une amorce de repli des crédits sur le chapitre 41-43, il n'en demeure pas moins que plus de la moitié des concours prévus au titre de 1995, soit 593 millions de francs, sont destinés à la bonification des prêts d'ajustement structurel servis par la Caisse française de développement.

L'alphabétisation et la formation sont globalement en recul. Cependant, nous enregistrons une nouvelle déflation de l'assistance: vous supprimez 333 postes d'enseignant et de 30 postes de technicien en coopération civile, alors que vous maintenez les effectifs d'assistance militaire.

A Djibouti, à Madagascar, en République centrafricaine et ailleurs encore, le manque de personnels médicaux est qualitativement et quantitativement patent.

Dans les cas les plus difficiles et pour répondre aux urgences, il serait souhaitable de faciliter l'accès aux personnes n'appartenant pas au service des CMS.

Ne pouvez-vous également faire pression, monsieur le ministre, en faveur d'une plus importante attribution de CSN dans les domaines de la santé?

Rentrant de Bangui, je tiens à vous signaler l'urgence qu'il y a à pourvoir d'un poste le laboratoire de haute sécurité chargé de la recherche sur le HIV à l'Institut Pasteur.

Pour les coopérants, notamment en matière d'enseignement, la dévaluation a aggravé les inégalités entre les différents statuts.

Des cas précis que je vais citer, il est possible de tirer des généralités, dont il vous sera loisible de vérifier la validité avec vos services: le coefficient géographique mérite d'être révisé; pour les expatriés du régime général - « décret 67 » et assimilés - la baisse de 20 p. 100 n'a porté que sur l'indemnité de résidence, mais il n'en est pas de même pour l'autre catégorie; le réexamen des situations annoncées par de nombreux chefs de mission pour juin ou septembre 1994 n'a toujours pas eu lieu.

L'application générale de nouveaux contrats - « décret 92 » - a fortement pénalisé les coopérants enseignants.

Sur les trente-deux pays concernés, qui présentent pourtant des situations comparables, dix-huit n'ont aucun agent classé en groupe 2.

La conséquence pratique de ces différentes atteintes aux rémunérations est que les coopérants ont désormais un traitement net mensuel dont le pouvoir d'achat est en diminution constante. Les salaires deviennent démotivants, compte tenu des charges incompressibles que les coopérants ont en France et de la cherté de la vie sur place.

Les propositions ne sont pas meilleures pour ce qui concerne le chapitre des bourses, qui se trouve amputé de 9 p. 100. Cela soulève la question de la volonté politique de préserver les spécificités de l'aide française au travers des coopérants et des boursiers.

Par ailleurs, l'éligibilité au FAC d'actions en faveur des forces de sécurité à statut militaire me paraît extrêmement préoccupante. En effet, au Togo, au Tchad, en Mauritanie, au Gabon, par exemple, on ne peut faire droit aux priorités présentées par les missions militaires qu'au détriment des actions de développement, dans divers domaines civils.

D'ailleurs, la proposition de créer une force d'intervention inter-africaine, formulée à la conférence de Biarritz, peut constituer une menace supplémentaire sur le FAC. Qui la financera ?

La logistique d'une telle force émergeant sur les crédits du FAC, destinés au développement des populations les plus démunies, consacrera un détournement à des fins militaires dans l'usage de ce fonds. Cela ne me semble pas très sérieux, alors même que l'on sait que les dépenses consacrées aux armements sont, d'ores et déjà, plus élevées que les dépenses de santé et d'éducation dans de nombreux pays.

Un chapitre est en augmentation, celui qui intéresse la coopération privée et décentralisée. L'année dernière, les crédits avaient été très réduits et ramenés à 900 000 francs. Vous les augmentez considérablement, et je vous en félicite, monsieur le ministre !

Je souhaiterais, à mon tour, vous faire part de mes remarques sur les conséquences de la dévaluation du franc CFA.

Il y a près d'un an que le changement de parité du franc CFA est intervenu, décidé à l'unanimité des pays de la zone mais, je pense que vous le reconnaîtrez, sous la pression forte du FMI et de la Banque mondiale.

A l'expérience, le premier choc - inévitable - d'une telle mesure a pu, dans la plupart des Etats, être mieux supporté qu'on ne pouvait le craindre. Dans l'ensemble, l'inflation a été contenue et les mouvements sociaux les plus graves ont été évités.

J'ai, dès le mois de janvier dernier, et à plusieurs reprises, par des questions écrites, attiré l'attention de votre prédécesseur sur les graves problèmes créés par la dévaluation du franc CFA, problèmes partagés par nos compatriotes vivant dans la zone.

Je me permets d'y insister, car ces interrogations conservent toute leur actualité. Elles concernent d'une part, les conséquences, pour les établissements français, des menaces d'augmentation continue de l'écolage et, d'autre part, les mesures envisagées en vue du maintien des pensions de retraite pour les Français résidant en Afrique qui ont vu *de facto*, en janvier dernier, leurs pensions diminuer de 50 p. 100.

Enfin, j'ai demandé non pas un bilan de l'ensemble des conséquences de la dévaluation du franc CFA, mais du moins une évaluation de ses conséquences particulières sur le pouvoir d'achat de nos compatriotes salariés payés en franc CFA.

Je demande également, compte tenu de l'instabilité de la situation et des disparités existant aujourd'hui entre les Etats, quelles mesures sont envisagées pour procéder, si besoin est, à une nouvelle indemnisation, au titre de 1995, de nos compatriotes les plus défavorisés.

Par ailleurs, la situation des entreprises reste préoccupante : les mesures d'accompagnement ont été insuffisantes et celles qui pourraient contribuer à réunir les conditions d'une relance maintenant possible se font attendre.

La crainte des Africains de nous voir nous détourner de l'Afrique apparaît, dans une certaine mesure, fondée, non pas tant en raison de la réduction des moyens financiers accordés, encore qu'elle soit réelle, que du fait de l'absence d'une position française indépendante qui soit exprimée avec force à Bruxelles, notamment à l'occasion de la révision à mi-parcours de la convention de Lomé et au moment où se prépare la présidence française de l'Union européenne. Vous avez eu, tout à l'heure, des paroles rassurantes à ce sujet, monsieur le ministre, et j'espère que l'avenir les confirmera.

La hausse des prix dans les pays de la zone franc était au minimum de l'ordre de 35 p. 100 en juin 1994 par rapport à décembre 1993. En dépit de hausses plus sensibles, les chiffres les plus récents ne remettent pas fondamentalement en cause cette constatation.

Pour l'ensemble de la zone, la pente se situe à 2 p. 100 par mois, provenant d'une croissance des prix des produits importés, puisque les stocks, constitués pour l'essentiel avant la dévaluation, s'épuiseront bien un jour et que les marges se dégraderont en conséquence.

Les objectifs du FMI, soit 35 à 40 p. 100 d'inflation par an, seront peut-être atteints pour 1994, du moins si on les interprète en moyenne annuelle. Cependant, la diminution du pouvoir d'achat des ménages, et particulièrement des salariés, exprimée en année pleine, se poursuivra en 1995 au regard d'une évolution même lente des prix.

S'agissant de la situation politique et sociale, plusieurs pays ont connu récemment des turbulences : le Gabon, le Niger, le Mali.

La rentrée scolaire avait valeur de test. Elle s'est déroulée dans des conditions mitigées en Côte d'Ivoire, au Gabon, au Bénin et même au Mali, où les mesures d'amnistie prises par le gouvernement en faveur des élèves et des étudiants coupables de casse en février dernier ont certainement contribué à maintenir le calme.

En revanche, la rentrée a été difficile au Cameroun, au Tchad et, au début de novembre, elle n'avait toujours pas pu avoir lieu au Niger, bien que le Gouvernement ait réussi à payer deux mois de salaire, ceux d'août et de septembre, aux enseignants et aux militaires.

Les attermoissements des missions en République centrafricaine n'assurent aucune garantie quant au paiement futur des salaires et suscitent l'inquiétude des acteurs économiques.

La situation reste précaire au Tchad, aux Comores et au Togo.

J'en viens à la situation financière des Etats. Ceux dont les relations avec les institutions de Bretton Woods sont dans l'ensemble satisfaisantes sont le Mali, le Burkina Faso et le Gabon, pour lesquels le conseil d'administration du FMI a autorisé la poursuite des tirages.

La Côte d'Ivoire présente une situation favorable, malgré des tensions de trésorerie.

Le Sénégal est dans une situation difficile et envisage une révision à la baisse des objectifs du programme FMI, du fait de la contraction prévisible de ses recettes.

Sous la pression de la Banque mondiale, l'assemblée nationale sénégalaise vient d'adopter une modification importante du code du travail autorisant désormais le

licenciement sans préavis. A peine un an après la dévaluation, il ne faut pas minimiser les risques sur le plan social.

Sept pays sont dans une situation plus difficile encore : le Niger, le Congo, la République centrafricaine, le Tchad, le Bénin, la Guinée équatoriale et les Comores.

Les mesures d'accompagnement de la dévaluation ont été insuffisantes.

Ces mesures devraient porter sur une augmentation des concours à l'équilibre général des finances publiques, sur le maintien de l'aide aux importations de produits de première nécessité - médicaments, livres scolaires - et à la reprise d'une activité dans les milieux les plus défavorisés, sur une aide aux opérations économiques pour leur permettre de supporter les conséquences d'une dévaluation dont l'ampleur perturbait leur situation déjà fragile.

L'annulation de 25 milliards de francs français d'aide publique au développement a été significative, mais elle ne s'est pas traduite par un apport d'argent frais.

Pour ce qui est de la relance de l'activité dans les milieux défavorisés, la création d'un fonds spécial de développement permettant de financer, selon des procédures accélérées, des projets urbains consommateurs de petites dimensions a constitué sans doute un bon instrument de relance de l'activité de base. Mais son montant est resté trop faible, bien que les 300 millions de francs prévus pour une première tranche aient été augmentés de 100 millions de francs.

Les mesures en faveur des entreprises ont été tout à fait insuffisantes ; certaines d'entre elles s'en plaignent.

Une facilité exceptionnelle de financement à court terme a été, par ailleurs, mise en place par la Caisse française de développement pour répondre aux difficultés de trésorerie à court terme des entreprises.

Dans un premier temps, considérant que le besoin de trésorerie pourrait concerner 300 à 400 entreprises pour un besoin unitaire moyen de 5 millions de francs, la Caisse française de développement avait proposé de mettre en place une facilité de 2 milliards de francs à mobiliser avec la garantie, au moins partielle, de l'Etat français, pour aboutir à un taux d'intérêt acceptable pour les entreprises.

Chacun des concours de la Caisse française de développement devait être accompagné d'une contribution d'égal montant du système bancaire local ainsi qu'éventuellement des maisons mères des entreprises.

Cette proposition n'a pas été retenue et la Caisse française de développement n'a été autorisée qu'à mettre en place, en complément des concours des banques locales, une facilité d'un montant global de 300 millions de francs français qui, faute de garantie de l'Etat, est ressortie à un taux d'intérêt relativement élevé : il a été fixé à 12 p. 100 dans un premier temps, puis ramené à 9 p. 100 grâce à la mise en place d'un mécanisme de provisionnement alimenté sur le FAC.

Compte tenu de ces dispositions, cette facilité n'a pas été jugée suffisamment attractive par les entreprises et elle a été relativement peu utilisée.

Les arriérés dus par les Etats constituaient, et constituent toujours, l'élément - et là, vous n'y pouvez rien, monsieur le ministre - qui pèse le plus sur la situation financière des entreprises.

Depuis plusieurs années, j'attire l'attention des ministres qui vous ont précédé pour faire modifier cette position et faire intégrer les arriérés dans les contributions françaises d'ajustement structurel.

La situation financière de la plupart des entreprises se trouve lourdement obérée par le doublement des encours de leurs dettes en devises. Elles ont à plusieurs reprises réclamé la neutralisation de l'effet de la dévaluation par la transformation d'une fraction de cette dette en capital ou quasi-capital.

La mise en place d'une telle mesure, qui aurait été déterminante pour rétablir la situation des entreprises, aurait exigé, à l'évidence, une intervention importante de l'Etat.

En son absence, seules des mesures de rééchelonnement limité ont été acceptées par la Caisse française de développement et la PROPARCO.

Enfin, la question des transferts non exécutés à bonne date par les banques centrales n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante.

Les mesures de relance des économies de la zone restent partielles et trop limitées.

Pour que le changement de parité se traduise par une relance effective des économies de la zone franc, il conviendrait à la fois de rétablir la capacité des acteurs économiques et d'agir sur les conditions générales de cette relance.

Schématiquement, les obstacles à la reprise sont les suivants : l'absence de confiance des opérateurs par suite, notamment, du manque de visibilité des politiques économiques, la contraction de la demande intérieure, enfin, la situation générale dégradée, notamment celle des banques.

Plusieurs mesures nécessaires pour lever ces obstacles relèvent, à l'évidence, des Etats africains eux-mêmes. En revanche, d'autres mesures peuvent dépendre d'initiatives de la coopération française ou de moyens que cette dernière entend et souhaite mobiliser.

Les banques sont, depuis la dévaluation, redevenues liquides. Mais alors qu'elles ont déjà fait l'objet de restructuration entre 1988 et 1991, leur situation reste compromise, elles-mêmes enregistrant des arriérés de paiement de la part des Etats et de nombreux emprunteurs publics défaillants.

Il apparaît surtout clairement que les banques commerciales ne sont pas les meilleurs instruments pour le financement des besoins à moyen terme ou à long terme des entreprises. Les banques de développement, qui avaient été créées dans le passé pour y faire face, ont pour la plupart fait faillite à la suite de leur mauvaise gestion et surtout de la mainmise des Etats.

Il faudrait également développer avec plus de détermination et de célérité des mécanismes de garanties. Le ministère de la coopération et la Caisse française de développement ont créé un fonds de garantie, Assurance du risque des investissements en Afrique, ARIA, pour les pays faisant partie de la zone de compétence du ministère de la coopération. Son coût reste trop élevé et l'assiette de ses interventions trop réduite.

Monsieur le ministre, puisque vous vous rendez en Afrique cette nuit, je souligne que la rumeur s'amplifie dans ce continent de la possible constitution progressive d'une zone franc à plusieurs vitesses. Il faut que vous puissiez y répondre.

Enfin, il importe de maintenir une protection douanière suffisante.

Derrière toutes ces préoccupations, il reste la précarité de la situation après la dévaluation, c'est-à-dire la sous-formation, le sous-emploi, le manque de pouvoir

d'achat... Nous sommes loin de la croisade contre la pauvreté ! J'espère toutefois que vous nous aiderez à y remédier. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bordas.

**M. James Bordas.** Permettez-moi, monsieur le président, mes chers collègues, en propos liminaire, de saluer M. le ministre, que des attaches locales communes me font rencontrer en dehors de cette enceinte, et de lui dire combien je suis heureux de le retrouver à ce banc. Je vous prodigue, monsieur le ministre, tous mes encouragements dans la nouvelle tâche qui est la vôtre.

Le projet de budget du ministère de la coopération pour 1995 s'inscrit dans un contexte de rigueur en continuité avec celui de l'exercice précédent. En dépit des contraintes établies par la lettre de cadrage, il devrait, pour l'essentiel, être stabilisé en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, avec un tassement de 0,5 p. 100.

Cependant, l'environnement est différent après l'intervention, au mois de janvier 1994, de la dévaluation du franc CFA. Cette décision, courageusement prise par les chefs d'Etat de la zone franc, avec l'accord de la France, était indispensable pour aider ces pays à sortir du marasme économique et financier.

Cela était pour nous d'autant plus justifié que nos actions de coopération se débattaient dans une spirale infernale de financement de dettes dont le montant allait croissant.

C'est, me semble-t-il, à juste raison, monsieur le ministre, que votre prédécesseur avait présenté la dévaluation comme le mécanisme permettant d'enclencher un nouveau départ pour notre politique de coopération.

Les principaux effets attendus de cette mesure étaient, premièrement, de mettre un terme à la fuite des capitaux, deuxièmement, de diminuer les coûts de production et de permettre un retour de la croissance, troisièmement, de réduire les déficits publics et les arriérés qui avaient atteint des sommets vertigineux, enfin, quatrièmement, de permettre des accords sur la dette et la mise en place de financements multilatéraux.

Le plein effet des décisions ne serait cependant obtenu qu'au prix, si j'ose dire, d'une maîtrise de l'inflation.

Des moyens ont d'ailleurs été mis en place par votre ministère, en collaboration avec l'INSEE, afin d'assurer un suivi attentif du niveau général des prix des pays de la zone. La hausse pouvait, en effet, être contenue dans les limites prévues. En revanche, la sortie sans heurt du contrôle des prix constituait une étape délicate.

Nous arrivons bientôt au terme de la première année suivant cette mesure, et il est temps, monsieur le ministre, d'en tirer les premiers enseignements. Nous souhaiterions vous entendre sur ce point.

En tout état de cause, le projet de budget soumis à notre examen traduit des priorités prenant fortement en considération les conséquences de cette nouvelle donne. Il a globalement pour objectif d'accompagner nos partenaires dans leur effort de redressement et coupe définitivement court aux accusations erronées d'abandon par la France de son appui traditionnel à l'Afrique.

Sur un plan général, on note la progression de 5,3 p. 100 des autorisations de programme.

Je souhaiterais souligner trois ou quatre points qui me paraissent fort positifs dans le projet de ce budget.

La progression des crédits ouverts sur le FAC, de 3,8 p. 100 en autorisations de programme et de 18,9 p. 100 en crédits de paiement, confirme la priorité donnée à l'aide-projet par votre prédécesseur dès le début

de l'année. Elle demeure un instrument privilégié de retour de nos partenaires à la croissance. Les moyens de la Caisse française de développement augmentent également.

L'accroissement de 9,4 p. 100 des crédits d'appui aux initiatives privées et décentralisées concerne, en premier lieu, les organisations non gouvernementales, dont on reconnaît de mieux en mieux la capacité de mobilisation et d'adaptation sur le terrain. Il était grand temps que leur action continue et dévouée soit mieux soutenue. Il conviendrait cependant de parvenir à des règles de partenariat plus élaborées entre notre administration et ces organisations.

Un tel schéma pourrait-il être poursuivi, sous quelle forme et à quelles conditions, monsieur le ministre ? Pourrait-il y avoir des conventions, cosignées par projet, par exemple ?

Est également concernée la « coopération décentralisée », si bien nommée depuis les lois de décentralisation, et qui a effectivement connu un développement, sur l'initiative des communes, des départements et de quelques régions. Elle mérite d'être encouragée, mais il me semble difficile de faire l'économie d'une plus grande coordination.

Par ailleurs, je souhaite savoir si le Gouvernement a l'intention de constituer la Commission nationale de coopération décentralisée, prévue par la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République. Dans l'affirmative, quels pourraient être ses attributions et ses objectifs à moyen terme ?

Je m'interroge également sur la manière dont pourront s'articuler ces formes de coopération relevant des collectivités locales et les structures plus traditionnelles, associatives, de jumelage.

Je relève que les secteurs sociaux, d'éducation et de santé bénéficieront des principales affectations du FAC.

Je souhaiterais que vous puissiez détailler davantage les actions de la France en matière d'éducation, monsieur le ministre. La déscolarisation et les ravages de l'illettrisme sont des facteurs encore importants dans la plupart des pays du champ. Or les progrès de l'éducation demeurent l'un des gages de l'avancée du développement, sans oublier l'éducation des filles, qui peut jouer, on le sait, un rôle social important si elle est bien adaptée aux économies locales.

Quant au domaine de la santé, qui est l'un des volets importants de l'action du ministère, votre prédécesseur avait annoncé une redéfinition de la politique dans ce secteur. Considérant votre profonde connaissance personnelle des besoins et des problèmes posés localement, monsieur le ministre, j'avais envisagé de vous demander quelles seraient les principales orientations sur lesquelles vous envisagiez de mettre l'accent dans les mois qui viennent. Mais vous avez apporté la réponse dans votre intervention liminaire.

Nous sommes encore sous le coup des données catastrophiques propres à l'Afrique, délivrées à l'occasion du sommet mondial que vous avez organisé la semaine dernière, en ce qui concerne l'évolution de la pandémie de sida. Quel peut être le prolongement de ces débats dans votre domaine d'action, monsieur le ministre ?

Il est en tout cas particulièrement justifié de rééquilibrer l'attribution des bourses aux étudiants africains, et de mieux « servir » les disciplines médicales.

Je voudrais enfin évoquer devant vous un problème que nous serons bien obligés, à terme, de mieux régler, à savoir celui des structures de décision dans notre politique de développement.

Si les crédits du ministère de la coopération s'élèvent à 7,7 milliards de francs, l'ensemble de notre aide au développement atteint 43 milliards de francs, gérés par plusieurs ministères, dont ceux des affaires étrangères et de l'économie, comme cela a déjà été rappelé par certains de mes collègues.

Sur le plan budgétaire, la somme la plus importante - un tiers des crédits - est inscrite au budget des charges communes. La lisibilité des actions n'est donc pas aisée.

Par ailleurs, les centres de décision étant multiples, la concertation fait défaut. L'efficacité et l'intérêt général s'y retrouvent d'autant moins que nos interlocuteurs les plus astucieux peuvent tirer parti de cet émiettement.

Il m'apparaît que la mise en place d'une structure ministérielle plus élargie, par exemple un ministère du développement couvrant la coopération traditionnelle avec l'Afrique et les autres pays en voie de développement, pourrait représenter une piste de réflexion.

En conclusion, je dirai, monsieur le ministre, que votre budget est un budget d'adaptation qui ne sacrifie pas les principales modalités de notre aide et en réoriente certaines. Le groupe des Républicains et Indépendants le votera et vous soutiendra. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Brisepierre.

**Mme Paulette Brisepierre.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, on se souviendra sans aucun doute longtemps, en Afrique, de l'année 1994 comme d'une période charnière marquée par les drames et les ruptures. Mais, après le désespoir, l'espoir semble commencer à renaître.

L'année qui vient de s'écouler a en effet ouvert une nouvelle ère, celle de la responsabilité, que le gouvernement français a vigoureusement encouragée en 1994 et souhaite accompagner en 1995. En effet, les relations franco-africaines sont caractérisées par une densité nouvelle et l'action décisive de votre prédécesseur, M. Michel Roussin, commence à porter ses fruits.

Vous me permettez de rappeler que, voilà près d'un an, la première dévaluation du franc CFA depuis 1948 était annoncée. Cette décision difficile, mais courageuse, a ouvert un espace nouveau au développement et a eu un effet d'entraînement positif pour certains pays.

Appliquée de manière rationnelle et assouplie par les mesures d'accompagnement adoptées par la France, à savoir une annulation de créances à hauteur de 25 milliards de francs, le financement de projets sociaux pour les plus défavorisés et un renforcement de l'aide à l'ajustement, elle a permis le retour de l'Afrique dans le circuit des échanges mondiaux.

On assiste ainsi à une reprise de la croissance économique dans certains pays, à l'amélioration de la compétitivité des produits locaux. Ainsi, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Mali ont maîtrisé leur inflation et réussi à la ramener en dessous de 30 p. 100 ; ils ont relancé leurs exportations de produits de base, tels que les céréales et l'élevage bovin.

Autre facette de la nouvelle politique de coopération française, le « nouveau contrat pour l'Afrique » participe aussi de la logique de prise en charge de l'Afrique par elle-même. Ce partenariat s'organise autour de quatre axes principaux que nous ne pouvons qu'approuver : une

politique d'aide à l'investissement productif ; le renforcement de la coopération régionale et le financement des petits projets à impact rapide ; la diversification des acteurs de l'aide au développement ; enfin, la modernisation des instruments de l'aide, avec une clarification du rôle des acteurs de la coopération.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bonne analyse !

**Mme Paulette Brisepierre.** Le projet de budget pour 1995 de votre ministère est sérieux, monsieur le ministre. Il a pour objet d'accompagner au mieux la période de post-dévaluation et la réforme du nouveau contrat pour l'Afrique.

Le volume global des crédits ne connaît pas de modification significative puisqu'il s'établit à 7 732 millions de francs. En revanche, je souhaite souligner combien la répartition interne des moyens illustre la rupture entamée cette année et l'objectif de relance économique de l'Afrique.

Si les crédits du titre III sont maintenus par rapport à 1994, la diminution de 9 p. 100 des crédits du titre IV s'explique à plus de 80 p. 100 par les effets de la dévaluation du franc CFA et, pour le reste par la contraction poursuivie des effectifs de l'assistance technique civile.

Le Gouvernement a choisi de privilégier clairement l'aide-projet par rapport à l'aide financière, ce que traduit la reprise des autorisations de programme, en augmentation de 5,3 p. 100.

Les crédits du FAC progressent de 3,8 p. 100 pour les autorisations de programme et de près de 20 p. 100 pour les crédits de paiement. Cet instrument privilégié du financement des projets bénéficie d'un effet change favorable, et cette reprise illustre le rééquilibrage entre l'aide financière et l'aide-projet.

Il est un autre signe du changement de la politique de coopération française et qui ne peut que nous satisfaire : les crédits de paiement pour l'investissement augmentent globalement de 20 p. 100.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**Mme Paulette Brisepierre.** Quant à la volonté de diversification du partenariat, elle se traduit par la progression des crédits alloués aux ONG et à la coopération décentralisée.

En résumé, le projet de budget du ministère de la coopération pour 1995 illustre fort bien la ligne directrice de notre politique de coopération : une solidarité sans faille mais exigeante.

**M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis.** Très bien !

**Mme Paulette Brisepierre.** Enfin, je me réjouis que la France se donne les moyens de son soutien à l'Afrique, tout en le réorientant pour assurer un retour vers la croissance économique.

Avec le projet de budget pour 1995, nous sommes sur la bonne voie et le groupe du RPR vous apportera son soutien en le votant.

Cela étant dit, monsieur le ministre, je vous fais confiance pour que, dans le grand défi que vous avez devant vous, nos compatriotes qui ont tant fait - et continuent à faire - pour le rayonnement et la présence de la France dans ce continent ne soient pas laissés de côté.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**Mme Paulette Brisepierre.** Si des mesures d'accompagnement ont bien été prises vis-à-vis de nos amis Africains, les Français d'Afrique, en revanche, ont été trop longtemps laissés de côté. Il est urgent que les promesses qui leur ont été faites soient tenues.

Des mesures ne sont réellement efficaces que si elles sont rapidement appliquées. En tant que chirurgien, monsieur le ministre, vous savez mieux que personne que tout le succès d'une opération vient de la rapidité avec laquelle les soins ont été donnés. Je vous connais assez pour savoir que vous ne l'oublierez pas et, au nom de nos compatriotes d'Afrique, je vous en remercie. Le général de Gaulle avait dit : « N'oubliez pas l'Afrique ». Pour ma part, je vous dis : « N'oubliez pas non plus les Français d'Afrique ». (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis.** Bravo !

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

**M. Jacques Habert.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'essentiel a été dit et, dans les quelques minutes qui me sont imparties, je me bornerai à poser deux questions : la première concerne les coopérants et la seconde, plus politique et plus encore humanitaire, Haïti.

La situation des coopérants non titulaires qui ont été licenciés est de plus en plus préoccupante. La loi du 11 janvier 1984 faisait obligation au Gouvernement de prendre des décrets relatifs à la titularisation de ces personnels dans un délai de quatre ans. Or, si des titularisations ont eu lieu dans des corps enseignants du second degré, aucun décret, en revanche, n'a permis, depuis 1984, c'est-à-dire depuis dix ans, la titularisation de coopérants techniques.

Dans un avis rendu le 25 février 1993, le Conseil d'Etat a rappelé les obligations fixées par la loi. Afin de s'y conformer, alors que rien n'avait été fait pendant nombre d'années, le Gouvernement a créé une commission ministérielle d'orientation pour le réemploi des personnels civils de coopération, qui s'est réunie en juillet 1993. En attendant que des solutions définitives soient trouvées, le ministère verse à ces personnels une rémunération d'attente, établie sur la base indiciaire.

Cela est fort bien, quoique coûteux. De plus, l'avis du Conseil d'Etat dispose que ces personnels doivent, s'ils ne sont pas titularisés, se voir proposer un nouvel emploi d'agent contractuel. Les intéressés, de leur côté, préféreraient travailler.

Ma première question, monsieur le ministre, est donc la suivante : où en est ce dossier et les coopérants peuvent-ils, enfin, espérer soit obtenir leur titularisation, soit retrouver un emploi ?

Ma seconde question concerne Haïti. Ce petit pays qui, au cours des deux années passées, a tellement souffert du blocus économique imposé par les puissances, a été victime, cette fois, du déchaînement des éléments naturels, hélas fréquent aux Antilles ; le 13 novembre, le cyclone Gordon a fait de terribles ravages, notamment à Jacmel et sur la côte sud de l'île, laissant derrière lui plus de cinq cents morts et, au milieu des débris, des milliers de blessés.

Le Gouvernement est intervenu. Sous l'égide du ministère de la coopération, du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'action humanitaire, une cellule de crise a été constituée pour envoyer de France des aides d'urgence. Un premier avion est parti en novembre, un second doit décoller demain matin, avec, notamment, 12 tonnes de médicaments procurés par le ministère de la coopération, 24 tonnes de livres et de matériel scolaire pour reconstituer les écoles, des tentes, des lits de camps et 1 000 kilogrammes de vêtements rassemblés par France-Haïti. Cette association, par ailleurs, lance une

grande campagne de solidarité pour aider davantage ce peuple ami, qui reste si attaché à ses traditions africaines et françaises.

A cet égard, la situation politique actuelle du pays, où l'ordre n'est maintenu que par la présence de quelque quinze mille soldats américains, appelle de notre part une très grande vigilance. Tout s'est plutôt mieux passé qu'on ne pouvait le craindre, mais, aujourd'hui, naturellement, on parle surtout anglais dans les milieux dirigeants et dans les rues de Port-au-Prince. Cependant, le retour de la France est espéré et sa coopération attendue. Même si aucun crédit spécifique n'est clairement inscrit dans le projet de budget pour 1995, il nous a été indiqué que 300 millions de francs étaient débloqués à cette fin. Nous souhaiterions, monsieur le ministre, que vous nous le confirmiez et que vous nous précisiez les grandes lignes de l'aide que la France va apporter à la reconstruction de Haïti.

Dans l'ensemble, nous vous faisons confiance pour mener à bien la politique de coopération, engagée dans des conditions extrêmement difficiles mais avec quelques succès compte tenu des circonstances dramatiques, dans les pays du champ de la coopération, notamment en Afrique.

Par conséquent, en vous présentant nos meilleurs vœux pour le succès de votre mission, les sénateurs non inscrits voteront les crédits de votre ministère pour 1995. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Bernard Debré, ministre de la coopération.** Je demande la parole.

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

**M. Bernard Debré, ministre de la coopération.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie tout d'abord du travail que vous avez accompli et de l'appréciation que vous avez portée sur le présent projet de budget.

Le groupe communiste étant le seul à ne pas le voter, je relèverai un certain nombre de points. Il a critiqué l'effort militaire que nous avons fait. Je voudrais simplement dire, encore une fois, qu'on ne peut pas proposer aux pays africains d'aller vers la démocratie et les laisser nus devant celle-ci. Chacun sait que les forces centrifuges existent et que ces pays peuvent être à la merci d'une révolte estudiantine. Nous commettrions une grave erreur et nous leur mentirions si nous leur demandions d'être démocratiques, de faire des élections, sans les aider à maintenir cette démocratie. Nous voulons, dans le cadre de l'Etat de droit et de l'Etat républicain, les aider à assurer l'ordre républicain.

Le groupe communiste a, par ailleurs, évoqué le Togo. Je suis très surpris. Des élections ont eu lieu. Il y a eu M. Eyadema, certes, mais aussi M. Edem Kodjo. Les élections ont été régulières. Elles ont été parfois critiquées. Mais quelles élections ne le sont pas ? M. Edem Kodjo est en place. J'irai le voir, en même temps que M. Eyadema. J'espère qu'ils continueront leur marche vers la démocratie.

Je répondrai maintenant aux autres intervenants, en procédant par thème.

S'agissant de la restructuration du ministère de la coopération, c'est, à l'évidence, le grand problème qui se pose actuellement. Si l'on regarde ce ministère sur un certain nombre d'années, on constate que c'est un « ministère accordéon ». En effet, il s'agit tantôt d'un ministère délégué, tantôt d'un secrétariat d'Etat, tantôt d'un ministère plein. J'ai la chance d'être ministre plein.

Il n'en demeure pas moins qu'il faut réfléchir maintenant sur son champ d'intervention, sur ses relations avec le ministère de la francophonie, le ministère de l'économie et le ministère des affaires étrangères. Je crois, pour ma part, qu'il est nécessaire de maintenir un ministère de la coopération.

J'ai décidé de créer une commission des sages - elle va se réunir début janvier - qui me fournira un certain nombre d'éléments. Je vous promets que, dans les trois mois qui suivront, je vous donnerai une position claire sur ce point. Elle ne sera vraisemblablement pas définitive, car rien n'est jamais définitif dans notre République, et c'est heureux.

Monsieur Charasse, vous avez évoqué le FED et l'Europe. C'est un sujet très important. Actuellement, la dotation du septième FED est de l'ordre de 12 milliards d'écus, ce qui représente, en écus courants, à peu près 13,5 milliards d'écus. Il nous faut un FED dont la dotation soit encore plus élevée. J'entends défendre un huitième FED doté de 15 milliards d'écus, compte tenu de l'arrivée d'un certain nombre de pays et sans compter les reports du septième FED non utilisés. En effet, on ne va pas construire un huitième FED en utilisant les reports du FED précédent. Cela ne s'est jamais fait. J'espère que cela ne se fera pas.

Un FED, vous l'avez bien dit, doit coordonner les actions de coopération. Nous avons commencé à le faire avec des actions dans le Pacifique. Je m'engage, je l'ai dit à Bruxelles, à le faire avec des actions en Afrique. Cela est tout à fait indispensable.

Je rappelle le maître mot de ma politique : coordonner. Nos actions concernant la coopération décentralisée, la coopération avec l'Europe et la coopération avec les organisations non gouvernementales.

Il faut tout de même savoir que, lorsque la France met 100 francs dans le FED, les pays africains reçoivent 253 francs, c'est-à-dire qu'il y a un effet amplificateur très important. J'ajouterai que, si l'on met 100 francs dans le FED, les entreprises françaises en Afrique reçoivent 111 francs, ce qui n'est pas négligeable. Cet effet d'amplification doit être maintenu.

Répondant, notamment, à M. d'Ornano, je dirai qu'en effet nous avons une action humanitaire.

M. Habert a donné un exemple caractéristique de l'action humanitaire en évoquant Haïti. Je tiens à remercier la cellule d'action humanitaire, dirigée par M. Gérard Larôme et qui a permis une action rapide et efficace et pas seulement à Haïti. Je confirme les chiffres que vous avez cités. A l'action humanitaire succédera une action à long terme. En plus des 300 millions de francs est prévue l'expédition imminente de 5 000 tonnes de maïs.

Personne n'a évoqué ce soir Djibouti, un autre exemple d'action humanitaire. Ce pays vient de traverser une crise extrêmement grave à la suite d'inondations majeures. Là encore, l'armée ainsi que la cellule du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération ont agi rapidement et avec efficacité.

Certains d'entre vous ont évoqué la force interafricaine. Cette idée, qui me paraît tout à fait intéressante, n'est cependant pas encore au point. Il serait donc illusoire de vous promettre des résultats immédiats. Elle fait actuellement l'objet d'une réflexion, notamment autour de certaines idées véhiculées par M. Eyadema, qui sont empreintes de bon sens. Il s'agit de déterminer si la force interafricaine sera une force unique à l'échelle du continent africain ou des forces régionales. Notre religion n'est pas encore faite à cet égard. Je conviens que c'est un

début de solution pour essayer de maîtriser un certain nombre de crises. En effet, mieux vaut prévenir les crises. Or plutôt que de jouer les pompiers appelés en urgence, car cette dernière solution a un coût beaucoup plus élevé du point de vue financier et humain.

Nombre d'entre vous ont évoqué les Français de l'étranger. C'est un problème majeur.

Je ne reviendrai pas sur la dévaluation, qui a été au centre de nos débats. J'indique simplement qu'elle était, à mon avis, tout à fait indispensable et que ses effets bénéfiques sont observés. J'en ai parlé tout à l'heure dans mon discours introductif, mais j'aimerais prendre d'autres exemples.

Ainsi, le Cameroun se trouve actuellement dans une position extrêmement difficile. Mais ses revenus sont passés de 12 milliards de francs CFA en juillet à 45 milliards de francs CFA en novembre. Ce pays est donc en train de progresser de manière spectaculaire, conformément aux vœux du FMI et de la Banque mondiale. Voilà qui nous autorise un certain espoir, même si ce pays est effectivement habité par le doute et confronté aux difficultés.

**M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis.** Il est mal géré !

**M. Bernard Debré, ministre de la coopération.** J'adhère tout à fait au point de vue de M. Charasse selon lequel nous ne saurions accepter une Afrique à deux vitesses. Il faut tout faire pour éviter ce qui est en train d'apparaître à l'heure actuelle, et comptez sur moi pour m'y employer !

L'Afrique de l'Ouest se dégage de la crise grâce à la dévaluation. Différents orateurs ont évoqué à cet égard la Côte d'Ivoire, le Mali, le Burkina Faso.

Au Gabon, où je serai demain, la situation n'est pas trop mauvaise, même si elle demeure hésitante. Une gestion plus rigoureuse et un peu moins aléatoire des dépenses publiques est sans doute nécessaire.

Mais s'agissant du Congo, du Cameroun et d'autres pays encore, l'évolution actuelle suscite une certaine crainte.

A cet égard, mesdames, messieurs les sénateurs, comptez sur moi pour suivre les orientations des institutions de Bretton Woods, qu'il s'agisse du Fonds monétaire international ou de la Banque mondiale ! Ainsi, nous avons adopté le principe de ne procéder à aucun décaissement quand le Fonds monétaire international, quant à lui, s'y refuse.

Cela dit, je serai peut-être amené à proposer au Premier ministre de conserver une certaine souplesse afin d'éviter, le cas échéant, la création d'une Afrique à deux vitesses. Il serait dramatique d'exiger la rigueur si elle devait se traduire par la mort d'un certain nombre de pays.

Par conséquent, même si nous privilégions plutôt l'aide-projet, qui est indispensable, nous continuerons à apporter une aide financière.

S'agissant de la déflation du nombre des coopérants,...

**M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis.** Voilà des années que cela dure !

**M. Bernard Debré, ministre de la coopération.** ... elle est nécessaire. Actuellement, les coopérants sont très spécialisés. C'est une bonne chose, car nous cherchons à éviter de nous substituer aux Africains.

Les Français de l'étranger ont hanté - c'est le terme qui convient, je crois - un certain nombre d'interventions, et j'ai ressenti les craintes existantes.

A cet égard, mesdames, messieurs les sénateurs, ne voulant pas recourir à la langue de bois, je ne chercherai pas à vous rassurer, car ce ne serait pas légitime. Je vous indi-

querai simplement que, dans quelques jours, sera ouverte la possibilité d'obtenir des prêts en francs CFA garantis par la Caisse française de développement. Cette mesure avait été promise en avril, puis à la fin du mois de juillet, lors du voyage de M. le Premier ministre en Afrique, et elle sera réalisée dans trois ou quatre jours.

Certes, les montants prévus pour l'instant ne sont pas très élevés - environ 4 milliards de francs CFA - car il semble bien que les demandes ne soient pas extrêmement fortes.

Aujourd'hui même ou demain, l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire décidera une certaine défiscalisation de ces prêts ; ces derniers deviendront alors beaucoup plus attractifs.

La machine est donc maintenant sur les rails. Nous verrons si les montants prévus - 3 milliards de francs CFA pour la Côte d'Ivoire, 1 milliard de francs CFA pour le Sénégal - sont consommés. S'ils le sont, nous pourrions alors prévoir - j'ai étudié ce point avec M. Jurgensen ce matin - une augmentation très significative de leur volume.

S'agissant des retraites, un problème grave et incontestable existe. Un certain nombre de solutions ont été apportées ; elle ne sont pas complètement satisfaisantes. J'en étudie actuellement d'autres. Il s'agira sans doute de permettre, sous conditions de ressources - ces dernières devront vraisemblablement être plus larges qu'elles ne le sont actuellement - de permettre aux retraités non seulement d'être éligibles au Fonds national de solidarité, mais aussi d'obtenir un complément de retraite. C'est ce qui a été décidé pour 1995. Je vais essayer de pérenniser cette solution, en relevant le plafond de ressources pour que la plupart des retraités puissent bénéficier de ces dispositions.

Il y a actuellement environ 3 000 retraités potentiellement concernés, dont 1 000 au Gabon. Or, nous n'avons pour l'instant que soixante ou soixante-dix dossiers, ce qui est infime par rapport à la réalité. Dans quelques jours, une délégation part sur place pour essayer de procéder à un recensement.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez tous parlé des suspens bancaires. C'est effectivement un très gros problème. En réalité, des fautes, des erreurs, des légèretés ont été commises par les banques locales, qui ont demandé des transferts aux banques centrales. Ces dernières ont refusé verbalement, ne laissant aucune trace écrite de leur décision. Et actuellement, quand on s'adresse aux banques centrales pour leur dire que quelque 250 millions de francs français ont été spoliés, si l'on peut dire, elles déclarent ne pas être au courant !

Un certain nombre d'actions en justice sont en cours. Ce soir, il y a un fait nouveau puisque les banques centrales ont commencé à reconnaître qu'il y avait un problème et qu'elles étaient au courant de certains éléments.

A cet égard, je proposerai un certain nombre de solutions. Mais je ne suis pas maître du jeu ; il faut que les représentants des banques locales, des banques centrales et des entreprises concernées discutent et se répartissent l'effort ; pourquoi pas un tiers chacun ? Telle est la solution que je proposerai à mon retour en France, c'est-à-dire dans quatre ou cinq jours.

Nombre de sénateurs ont évoqué les relations entre le ministère de la coopération, les organisations non gouvernementales et la coopération décentralisée. Une coordination est, bien sûr, nécessaire.

Dès mon entrée en fonctions au ministère de la coopération, j'ai commencé à recevoir les ONG, puisque M. Michel Roussin les avait convoquées. Nous leur avons

proposé, d'une part, d'augmenter les crédits qui leur sont consacrés de façon tout à fait significative, ce dont elles se réjouissent, et, d'autre part, de les associer de façon organique non seulement aux décisions, mais aussi aux projets, leur annonçant le lancement d'une grande association entre elles-mêmes et le ministère de la coopération.

J'ai indiqué tout à l'heure qu'il me semblait important de recevoir aussi les représentants de la coopération décentralisée, si tant est qu'on puisse les identifier.

M. Bordas, notamment, a proposé de les convoquer. Ils relèvent du ministère de l'intérieur ; mais je vais me rapprocher de M. Pasqua. En effet, mon objectif est de mieux coordonner les actions respectives du ministère de la coopération, des organisations non gouvernementales et des acteurs de la coopération décentralisée, sans oublier le FED.

M. Cantegrit a parlé de la défaillance des Etats africains en matière de sécurité sociale. Vous avez tout à fait raison, monsieur le sénateur ; mais il faut quand même comprendre que, pour ne pas être défaillants dans ce domaine, ces Etats africains doivent exister sur le plan financier.

Si l'on soutient les caisses nationales de sécurité sociale - celle du Gabon, par exemple, est en pleine faillite - il s'agira d'un effort conjonctuel que nous serons forcés de renouveler tous les ans. Il faut donc essayer d'abord de donner aux Etats la possibilité de mettre en place un système de sécurité sociale. Certes, nous participons à la fois au sauvetage des caisses nationales de sécurité sociale et à la restructuration financière d'un certain nombre de pays, qui pourront ensuite financer un système de sécurité sociale correct et viable.

M. Durand-Chastel a parlé de la spiruline. Il s'agit d'une algue bleue, dont la culture est pratiquée en Inde, au Mexique et en Afrique, particulièrement au Tchad ; on en fait effectivement des galettes séchées.

La spiruline est parée de toutes les vertus. Il semble que certaines d'entre elles soient réelles - par exemple, la teneur en protéines est très élevée - mais que d'autres soient hypothétiques. Craignant de choquer les oreilles d'un certain nombre d'entre vous, je n'ose pas les citer ! (*Sourires.*)

Quoi qu'il en soit, des études sont menées, et j'ai demandé que l'on m'en communique le résultat au début de l'année prochaine.

Permettez-moi de penser, monsieur Durand-Chastel, qu'il est préférable, pour l'instant, de miser sur les valeurs sûres que sont le riz et le sorgho. Peut-être la spiruline viendra-t-elle plus tard remplacer ces nutriments de base ?

Madame Brisepierre, vous avez abordé les problèmes de la dévaluation du franc CFA ; je vous ai reçue tout à l'heure au ministère de la coopération, et je pense vous avoir répondu.

Monsieur Habert, je vous ai donné mon opinion sur Haïti.

Quant aux coopérants contractuels, il est évident que c'est un problème majeur. Ces coopérants ne sont pas très nombreux. Nous devons leur trouver un travail. J'ai donc alerté le cabinet de M. le Premier ministre pour pour que l'on puisse réactiver l'action entreprise en 1993.

Je pense, mesdames, messieurs les sénateurs, avoir répondu à vos questions. Peut-être l'ai-je fait un peu trop brièvement. Mais je prends tout à l'heure un avion pour l'Afrique.

L'action du ministère de la coopération consiste non seulement à être aux cotés des Africains, mais aussi à reconforter les Français qui ont été la gloire de notre

pays, en Afrique ou ailleurs, et qui ont été très perturbés par la nécessaire dévaluation du franc CFA. Ils savent pouvoir compter sur mon ministère - comme ils savent pouvoir compter sur vous ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial.** Je demande la parole.

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

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial.** M. le ministre a laissé entendre tout à l'heure que des mesures complémentaires feraient l'objet d'amendements. Je tiens simplement à indiquer que ceux-ci viendront en discussion lors de l'examen des articles de la deuxième partie du projet de loi de finances, samedi prochain. Cela dit, bien entendu, ils ne posent pas de problème particulier.

**M. le président.** Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant le ministère de la coopération et figurant aux états B et C.

#### ÉTAT B

**M. le président.** « Titre III : moins 12 058 522 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 425 084 990 francs. » - (*Adopté.*)

#### ÉTAT C

**M. le président.** « Titre V. - Autorisations de programme : 80 millions de francs ;

« Crédits de paiement : 40 millions de francs. »

La parole est à M. Hamel.

**M. Emmanuel Hamel.** Monsieur le ministre, votre projet de budget prévoit une forte impulsion pour l'aide-projet, un grand soutien aux initiatives décentralisées et un accroissement vigoureux de l'appui aux initiatives privées, associations de volontaires, organisations non gouvernementales.

Le groupe du RPR, comme l'a dit tout à l'heure Mme Briseperre, votera donc ce projet de budget.

Maintenant, monsieur le ministre, partez vers l'Afrique, où vous servez l'homme depuis des décennies et l'image de la France depuis un quart de siècle, pour y promouvoir la démocratie, pour préparer une aide plus active aux Français coopérants, à tous ceux qui servent ou travaillent en Afrique, et pour confirmer aux Africains, comme vous venez de le dire, que la France continue à vouloir les soutenir dans leurs efforts non seulement pour combattre la faim, mais aussi pour assurer leur développement.

Et puis, après, revenez pour œuvrer à la restructuration de la coopération, à une meilleure coordination des actions françaises en faveur de l'aide au développement, à une mise au point de l'idée de la force interafricaine et pour convaincre les Français, nos compatriotes, y compris ceux du Quai de Bercy, que la France peut faire plus encore que 50 milliards de francs pour l'aide au développement et la satisfaction des besoins vitaux des peuples des Etats francophones.

Dans votre voyage, si cela peut vous aider, souvenez-vous que le groupe sénatorial du Rassemblement pour la République place en vous ses espoirs pour l'Afrique et

que, pour cela, il aura voté votre projet de budget. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** « Titre VI. - Autorisations de programme : 2 524 millions de francs ;

« Crédits de paiement : 530 millions de francs. »

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère de la coopération.

5

#### COMMUNICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication en date du 6 décembre 1994 l'informant que la proposition d'acte communautaire n° E-252, « Proposition de règlement CE du Conseil portant création d'un centre de traduction des organes de l'Union européenne », a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 28 novembre 1994.

6

#### DÉPÔT DE PROJETS DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi autorisant la ratification de la convention sur la protection des Alpes.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 128, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne relative au système des ressources propres des Communautés européennes, adoptée à Luxembourg le 31 octobre 1994.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 119, distribué et renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

7

## TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché du Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède relatif à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 115, distribué et envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

8

## RENOI POUR AVIS

**M. le président.** Le projet de loi (n° 89, 1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, de modernisation de l'agriculture dont la commission des affaires économiques et du Plan est saisie au fond est renvoyé pour avis, à leur demande et sur décision de la conférence des présidents, à la commission des affaires sociales et à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

9

## DÉPÔT D'UNE RÉOLUTION

**M. le président.** J'ai reçu, en application de l'article 73 bis, alinéa 8, du règlement, une résolution, adoptée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur la proposition de décision du Conseil approuvant la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire par la Communauté européenne de l'énergie atomique (n° E-302)

Cette résolution sera imprimée sous le numéro 121 et distribuée.

10

## DÉPÔT DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Pierre Fauchon un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur :

1° Le projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 86, 1994-1995) ;

2° Le projet de loi de programme, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, relatif à la justice (n° 87, 1994-1995) ;

3° Le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (n° 88, 1994-1995).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 116 et distribué.

J'ai reçu de M. Guy Penne un rapport, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (n° 109, 1994-1995).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 118 et distribué.

J'ai reçu de M. Serge Vinçon un rapport, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché du Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède relatif à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne (n° 115, 1994-1995).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 120 et distribué.

J'ai reçu de M. Gérard Larcher un rapport, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relative à la diversité de l'habitat (n° 90, 1994-1995).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 122 et distribué.

J'ai reçu de M. Philippe Marini un rapport, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur le projet de loi relatif aux conditions de privatisation de la Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (n° 99, 1994-1995).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 123 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean-Paul Emin un rapport, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur la proposition de résolution (n° 56, 1993-1994),

présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement par MM. Ernest Cartigny et Xavier de Villepin sur la proposition de règlement (CE) du Conseil portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période 1995-1997 à certains produits industriels originaires de pays en voie de développement et sur la proposition de règlement (CE) du Conseil prorogeant en 1995 l'application des règlements (CEE) n° 3833/90 (CEE) n° 3835/90 et (CEE) n° 3900/91 portant application de préférences tarifaires généralisées à certains produits agricoles originaires de pays en voie de développement (n° E-303).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 124 et distribué.

J'ai reçu de M. René Trégouët un rapport, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne relative au système des ressources propres des Communautés européennes adoptée à Luxembourg le 31 octobre 1994 (n° 119, 1994-1995).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 125 et distribué.

11

## DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

**M. le président.** J'ai reçu de M. Paul Masson un rapport d'information, fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, sur l'Europe et sa sécurité intérieure.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 117 et distribué.

J'ai reçu de M. Michel Caldaguès un rapport d'information, fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, sur la fonction d'exécution des normes au sein de la Communauté (ou comitologie).

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 126 et distribué.

J'ai reçu de M. Bernard Barbier un rapport d'information, fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, sur les résultats de projections macroéconomiques et le devenir de la planification.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 127 et distribué.

12

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 8 décembre 1994, à neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir :

1. Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale (n° 78 et 79, 1994-1995).

M. Jean Arthuis, 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 :

- Affaires étrangères :

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial (rapport n° 79, annexe n° 1) ; M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (avis n° 82, tome I) ; M. Guy Penne, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (relations culturelles extérieures, avis n° 82, tome II) ; M. Joël Bourdin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (relations culturelles, scientifiques et techniques, avis n° 80, tome XI).

2. Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur le rapport relatif à l'évolution des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

### Délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère

Le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

### Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1995

Le délai limite pour le dépôt des amendements aux divers crédits budgétaires et articles rattachés du projet de loi de finances pour 1995 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

### Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1995

Le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1995 est fixé au vendredi 9 décembre 1994, à seize heures.

### Scrutin public à la tribune

En application de l'article 60 *bis*, troisième alinéa, du règlement, le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 1995 aura lieu, de droit, par scrutin public à la tribune, à la fin de la séance du samedi 10 décembre 1994.

### Délai limite général pour le dépôt des amendements

Le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

### Délais limites pour les inscriptions de parole et délais limites spécifiques pour le dépôt d'amendements

1° Projet de loi relatif aux conditions de privatisation de la Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (n° 99, 1994-1995).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : samedi 10 décembre 1994, à dix-sept heures.

2° Projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 86, 1994-1995).

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (n° 88, 1994-1995).

Projet de loi de programme, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, relatif à la justice (n° 87, 1994-1995).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale commune : lundi 12 décembre 1994, à onze heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 12 décembre 1994, à onze heures.

3° Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (n° 105, 1994-1995).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : mardi 13 décembre 1994, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 13 décembre 1994, à douze heures.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée le jeudi 8 décembre 1994, à zéro heure trente.)*

*Le Directeur  
du service du compte rendu intégral,  
DOMINIQUE PLANCHON*

## NOMINATION DE RAPPORTEURS

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

M. Alain Pluchet a été nommé rapporteur de la proposition de résolution n° 100 (1994-1995) de MM. Jean Delaneau et Roland du Luart sur le projet de décision du Conseil relative à l'entrée en vigueur simultanée des actes mettant en œuvre les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (E 318).

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

M. Guy Pierre a été nommé rapporteur du projet de loi n° 109 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède relatif à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne.

M. Serge Vinçon a été nommé rapporteur du projet de loi n° 115 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède relatif à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne.

### COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DES COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

M. Philippe Marini a été nommé rapporteur sur le projet de loi n° 99 (1994-1995) relatif aux conditions de privatisation de la Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA).

M. Roland du Luart a été nommé rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 89 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, de modernisation de l'agriculture, dont la commission des affaires économiques est saisie au fond.

### COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Christian Bonnet a été nommé rapporteur pour les propositions de loi suivantes :

- proposition de loi organique n° 19 (1994-1995), présentée par Mme Hélène Luc, tendant à assurer la transparence du patrimoine et des revenus des parlementaires ;
- proposition de loi organique n° 20 (1994-1995), présentée par Mme Hélène Luc, tendant à rendre publique la situation des candidats à la présidence de la République ;
- proposition de loi n° 14 (1994-1995), présentée par Mme Hélène Luc, tendant à interdire le financement des partis politiques et des campagnes électorales par les entreprises ;
- proposition de loi n° 21 (1994-1995), présentée par Mme Hélène Luc, tendant à assurer la transparence du patrimoine et des revenus des élus locaux, des membres du Gouvernement et des personnes responsables des formations politiques ;
- proposition de loi n° 31 (rectifiée) (1994-1995), présentée par M. Claude Estier, tendant au rétablissement des dispositions « anticorruption » supprimées depuis mars 1993.

### Délai limite pour le dépôt des amendements à une proposition de résolution

En application de l'article 73 bis, alinéa 7, du règlement, la commission des affaires économiques et du Plan a fixé au mardi 13 décembre à 12 heures le délai limite pour le dépôt des amendements à la proposition de résolution qu'elle a adoptée sur la proposition de résolution n° 56 (1994-1995) de MM. Ernest Cartigny et Xavier de Villepin, sur la proposition de règlement (CE) du Conseil portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées, pour la période 1995-1997, à certains produits industriels originaires de pays en voie de développement et sur la proposition de règlement (CE) du Conseil prorogeant en 1995 l'application des règlements (CEE) n° 90-3833, (CEE) n° 90-3835 et (CEE) n° 91-3900 portant application de préférences tarifaires généralisées à certains produits agricoles originaires de pays en voie de développement (E 303).

Le rapport n° 124 de M. Jean-Paul Emin sera mis en distribution le jeudi 8 décembre 1994.

Les amendements devront être déposés directement au secrétariat de la commission des affaires économiques et du Plan et seront examinés par la commission lors de sa réunion du mercredi 14 décembre 1994 à 10 heures.

## ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES DU SÉNAT

*établi par le Sénat dans sa séance du mercredi 7 décembre 1994 à la suite des conclusions de la conférence des présidents*

A. - Du mercredi 7 décembre 1994, à quinze heures, au samedi 10 décembre 1994 inclus :

Suite et fin du projet de loi de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale (n° 78, 1994-1995), selon le calendrier précédemment adopté par la conférence des présidents.

B. - Lundi 12 décembre 1994 :

A neuf heures trente, à seize heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

1° Projet de loi relatif aux conditions de privatisation de la Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (n° 99, 1994-1995) ;

*(La conférence des présidents a fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.*

*L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le samedi 10 décembre 1994.)*

2° Deuxième lecture du projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 86, 1994-1995) ;

3° Deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (n° 88, 1994-1995) ;

4° Deuxième lecture du projet de loi de programme, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la justice (n° 87, 1994-1995) ;

*(Pour ces trois projets de loi, la conférence des présidents a :*

- *fixé au lundi 12 décembre 1994, à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements ;*
- *décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune ;*
- *fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale commune, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.*

*L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant onze heures, le lundi 12 décembre 1994.)*

#### C. – Mardi 13 décembre 1994

##### Ordre du jour prioritaire

A neuf heures trente :

1° Suite de l'ordre du jour de la veille ;

A seize heures et le soir :

2° Eventuellement, suite de l'ordre du jour du matin ;

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (n° 109, 1994-1995) ;

4° Projet de loi autorisant la ratification du premier protocole du 19 décembre 1988 concernant l'interprétation par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles et celle du deuxième protocole du 19 décembre 1988 attribuant à la Cour de justice des Communautés européennes certaines compétences en matière d'interprétation de la convention de Rome du 19 juin 1980 (n° 37, 1994-1995) ;

5° Projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, signée à Funchal le 18 mai 1992 (n° 71, 1994-1995) ;

*(La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi, n° 37 et 71.)*

6° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume du Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (États membres de l'Union européenne) et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède, relatif à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne (n° 115, 1994-1995) ;

7° Projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne relative au système des ressources propres des communautés européennes, adoptée à Luxembourg le 31 octobre 1994 (n° 119, 1994-1995).

#### D. – Mercredi 14 décembre 1994 :

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

##### Ordre du jour prioritaire

Deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (n° 105, 1994-1995).

*(La conférence des présidents a fixé :*

- *au mardi 13 décembre 1994, à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;*
- *à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.*

*L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mardi 13 décembre 1994.)*

#### E. – Jeudi 15 décembre 1994 :

A neuf heures trente :

##### Ordre du jour prioritaire

1° Suite de l'ordre du jour de la veille.

A quatorze heures quarante-cinq et le soir :

2° Questions d'actualité au Gouvernement.

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures.)*

##### Ordre du jour prioritaire

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

*(La conférence des présidents a fixé un délai limite général pour le dépôt des amendements expirant, dans chaque cas, la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures, pour tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique.)*

## QUESTIONS ORALES

### REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

#### *Statut des personnels de direction et classement des lycées et collèges*

185. – 7 décembre 1994. – M. Lucien Lanier attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale sur les situations anormales générées par le statut des personnels de direction et le classement des lycées et collèges. C'est ainsi que les proviseurs ou même agrégés hors classe des lycées les plus importants et les plus difficiles à gérer ne peuvent prétendre à une retraite supérieure à celle d'un principal non licencié parvenu à la première classe de la seconde catégorie des personnels de direction et responsable d'un collège de quatrième catégorie. Il lui demande ce qu'il envisage pour faire cesser cette anomalie qui décourage les proviseurs de lycée et détourne les agrégés de la carrière de personnel de direction.