

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard (16-1) 40-58-75-00
Renseignements (16-1) 40-58-78-78
Télécopie (16-1) 45-79-17-84

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du lundi 27 novembre 1995

(24^e jour de séance de la session)

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. YVES GUÉNA

1. Procès-verbal (p. 3158).
2. Loi de finances pour 1996. – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3158).

Budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération (p. 3158)

MM. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice ; René Régnault, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. le garde des sceaux.

LÉGION D'HONNEUR (p. 3158)

Adoption des crédits figurant aux articles 38 et 39.

ORDRE DE LA LIBÉRATION (p. 3160)

Adoption des crédits figurant à l'article 38.

Sur les crédits figurant à l'article 39 (p. 3161)

M. Jacques Habert.

Adoption des crédits.

Justice (p. 3161)

MM. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice ; Hubert Haenel, rapporteur spécial de la commission des finances ; Germain Authié, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les services généraux ; Georges Othily, 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.

M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter.

Suspension et reprise de la séance (p. 3180)

MM. Hubert Durand-Chastel, Dominique Leclerc, José Balarello, Jean-Jacques Hyst, Mme Nicole Borvo, MM. Christian Demuyne, Pierre Fauchon.

M. le garde des sceaux.

Crédits du titre III (p. 3194)

MM. Ivan Renar, le garde des sceaux.

Adoption des crédits.

Crédits des titres IV, V et VI. – Adoption (p. 3195)

M. Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances.

Suspension et reprise de la séance (p. 3195)

PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

Culture (p. 3195)

MM. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture ; Maurice Schumann, rapporteur spécial de la commission des finances ; Philippe Nachbar, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles ; Marcel Vidal, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour le cinéma et le théâtre dramatique ; Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles ; Jacques Habert, Jacques Legendre, Jean Boyer, André Egu, Jack Ralite.

Suspension et reprise de la séance (p. 3212)

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

Mme Danièle Pourtaud, MM. Philippe Richert, Marcel Vidal, le ministre.

Réponses de M. le ministre aux questions de : MM. Dominique Leclerc, André Egu, Jack Ralite, Mme Danièle Pourtaud.

Crédits du titre III (p. 3227)

M. Ivan Renar.

Vote des crédits réservé.

Crédits du titre IV (p. 3227)

MM. Jack Ralite, le ministre, Ivan Renar.

Vote des crédits réservé.

Crédits du titre V (p. 3229)

MM. Ivan Renar, le ministre.

Vote des crédits réservé.

Crédits du titre VI. – Vote réservé (p. 3230)

Services financiers (et consommation) (p. 3230)

MM. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget ; Alain Richard, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les services financiers ; Louis Minetti, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, pour la consommation et la concurrence ; Paul Loridant.

M. le ministre délégué.

Crédits du titre III (p. 3236)

MM. Paul Loridant, le rapporteur spécial, le ministre délégué.

Adoption des crédits.

Crédits des titres IV et V. – Adoption (p. 3238)

Article 68 *ter* (p. 3238)

MM. le rapporteur spécial, le ministre délégué.

Adoption de l'article.

Article 68 *quater*. – Adoption (p. 3239)

Budget annexe des Monnaies et médailles (p. 3239)

MM. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget ; Alain Richard, rapporteur spécial de la commission des finances.

Adoption des crédits figurant aux articles 38 et 39.

3. Dépôts de propositions de loi (p. 3240).

4. Ordre du jour (p. 3241).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. YVES GUÉNA vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à neuf heures cinquante.*)

1

PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

LOI DE FINANCES POUR 1996

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 1996, adopté par l'Assemblée nationale. [N^{os} 76 et 77 (1995-1996).]

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. Leur présence honore la Haute Assemblée.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis heureux d'aborder ici au Sénat, à l'occasion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1996, l'examen des crédits de mon ministère.

Je présenterai ce matin d'abord les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération, puis les crédits du ministère de la justice proprement dit.

S'agissant du projet de budget annexe de la Légion d'honneur, je voudrais être précis sans être cependant trop long.

Le budget annexe de la Légion d'honneur sera, en 1996, en dépenses comme en recettes, de 120 333 463 francs, soit une augmentation des crédits de 4,39 p. 100 par rapport à la dotation de 1995.

Cette augmentation résulte pour partie de la progression des crédits de paiement afférents aux opérations en capital que nous avons engagées dans les maisons d'éducation. Cependant, cette progression est atténuée par des économies réalisées sur les dotations de fonctionnement. Autrement dit, dans ce budget annexe, la priorité est donnée aux investissements dans les maisons d'éducation au détriment des dépenses de fonctionnement, que les chancelleries limitent le plus possible.

Les ressources du budget annexe sont constituées par la subvention versée par le ministère de la justice et par les recettes propres de la Légion d'honneur.

La subvention budgétaire s'élèvera à 113,1 millions de francs en 1996 contre 108,3 millions de francs en 1995, soit une augmentation de 4,48 p. 100.

Les recettes propres sont limitées à 7,2 millions de francs. Elles représentent donc environ 6 p. 100 de l'ensemble des ressources du budget annexe.

Ces recettes propres sont constituées principalement par la perception des droits de chancellerie et des pensions et trousseaux des élèves des maisons d'éducation. Elles sont en légère augmentation puisqu'elles progressent de 2,89 p. 100 d'une année sur l'autre. Cette augmentation est la conséquence de la majoration du prix du trousseau et de la pension, qui a été augmenté de 3,8 p. 100 par rapport à 1995.

Pour l'exercice 1996, les dépenses augmentent en proportion des recettes. Les dotations de fonctionnement - 103 070 000 francs - sont en légère diminution de 0,034 p. 100. Elles sont consacrées à payer les 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.

J'ajoute que deux états ont été réalisés pour ce budget.

Le premier état était la conséquence directe du décret du 24 avril 1991, qui avait modifié les conditions d'octroi de traitement en réservant le traitement aux promotions, nominations ou concessions se fondant sur un fait de guerre - blessure ou citation - ou sur un acte de courage ou de dévouement.

Cet état était donc marqué par une réduction de 350 000 francs pour les traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires.

Or, ce décret de 1991, même s'il pouvait se justifier sur un plan rationnel, a été mal compris dans la mesure où il établissait des régimes différents entre titulaires d'une même décoration.

Un décret a donc été préparé à la demande de M. le Président de la République, Jacques Chirac, pour redonner vie au régime en vigueur avant 1991 : par conséquent, le traitement sera accordé sans conditions et les décorés seront rétablis dans leurs droits. Ce décret, que j'ai signé voilà quelques jours, sera très prochainement soumis au conseil des ministres.

Voilà pourquoi il a été nécessaire d'établir un second état.

En termes financiers, ce décret représente une dépense de 1,3 million de francs, au titre du rattrapage des traitements depuis 1991.

C'est la raison pour laquelle, lors de la discussion du budget annexe à l'Assemblée nationale, j'ai présenté un amendement, qui a d'ailleurs été adopté, consistant à majorer de cette somme de 1,3 million de francs les crédits inscrits au paragraphe II de l'article 39, au titre des mesures nouvelles. Au lieu d'une diminution de 350 000 francs en application du décret d'avril 1991, nous aurons, en 1996, une augmentation de 1,3 million de francs au titre du nouveau décret qui rétablit les décorés dans leurs droits au traitement.

La question des traitements constitue le point le plus novateur ; sur le plan sentimental et patriotique, elle est extrêmement importante, quelles que soient les réserves que j'ai pu entendre ici ou là sur cette décision.

Quant aux crédits affectés au fonctionnement de la Grande chancellerie et des maisons d'éducation, ils n'augmentent que de 0,33 p. 100 ; ils sont consacrés pour plus de deux tiers aux charges de personnels.

A la Grande chancellerie, un emploi de catégorie C sera supprimé, au titre des économies, en 1996. Pour le personnel des maisons d'éducation, aucune modification n'est prévue.

Les dépenses de fonctionnement inscrites au troisième chapitre concernent l'action sociale menée en faveur des membres des ordres nationaux et de leurs familles ; elles resteront fixées à 345 884 francs en 1996.

Cette stabilité des dépenses de fonctionnement montre bien que l'essentiel de l'effort porte sur les dépenses en investissements.

Les autorisations de programme diminuent de 67 p. 100 du fait de l'achèvement d'un grand nombre de travaux, mais les crédits de paiement, eux, augmenteront de 42 p. 100 par rapport à 1995, au titre, principalement, des maisons d'éducation.

L'objectif de la Grande chancellerie est d'offrir aux demoiselles de la Légion d'honneur des conditions d'étude et d'existence conformes aux exigences de notre temps.

M. Jacques Habert. Ah !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Voilà quelques années, à la demande de M. François Mitterrand, alors Président de la République, de nouveaux bâtiments scolaires fonctionnels et très bien intégrés dans le site de l'Abbaye royale ont été réalisés à la maison d'éducation de Saint-Denis.

Le programme actuel, qui est engagé depuis déjà deux ans et qui va se poursuivre encore pendant deux années, vise à donner aux jeunes filles de la maison de Saint-Denis de meilleures conditions d'hébergement et de vie.

C'est la raison pour laquelle a été engagé un programme de modernisation des dortoirs de cette maison d'éducation. Le 1^{er} septembre dernier, c'est-à-dire avant la rentrée scolaire, a été mis en service le nouveau dortoir Nacarat. Les travaux des dortoirs Multicolores ont été engagés ; ils seront livrés en septembre 1996. Leur montant s'élève à plus de 10 millions de francs.

Nous scinderons en deux le financement de la rénovation des dortoirs Blanches puisque, dans le collectif budgétaire que nous examinerons à la fin de l'année 1995, figureront 15 millions de francs en autorisations de programme et 5 millions de francs en crédits de paiement. Le reste des crédits sera reporté sur les prochains budgets.

Quant à la restauration de la chapelle des Loges, elle sera reportée du fait du gel de 2 millions de francs de crédits au titre de la régulation budgétaire pour 1995.

Dans les deux maisons d'éducation, celle de l'Abbaye de Saint-Denis et celle des Loges à Saint-Germain-en-Laye, c'est près de 1 000 élèves, filles et petites-filles des membres français de l'ordre, qui sont actuellement éduqués.

Ces efforts sont d'ailleurs récompensés. En effet, - c'est bien connu, mais je le répète avec beaucoup de fierté - les résultats obtenus aux examens de 1994-1995 par les élèves de ces maisons d'éducation ont été très brillants : plus de 93 p. 100 ont obtenu le brevet des collèges et plus de 96 p. 100 ont réussi les épreuves du baccalauréat. Ces résultats sont le fruit d'une pédagogie très performante, très moderne, et non pas d'une sélection drastique. Au contraire, les maisons d'éducation sont très ouvertes ; elles ne sont pas du tout réservées à une élite. On le constate bien lorsqu'on consulte les dossiers des élèves.

L'idée est d'accueillir dans ces maisons d'éducation toutes les jeunes filles qui en sont dignes. C'est ce qui est fait, avec d'excellents résultats.

Enfin, je voudrais terminer mon propos en évoquant, à titre d'information, parce que de nombreuses questions ont été posées à ce sujet, le problème des anciens combattants de 1914-1918.

Naturellement, les dernières distinctions ont fait l'objet d'un important travail de la Grande chancellerie.

Le Président de la République, M. Jacques Chirac, a décidé, vous le savez, pour honorer d'une manière symbolique les sacrifices consentis par la nation durant la guerre de 1914-1918, de conférer, à l'occasion de la journée du 11 Novembre dernier, la croix de chevalier de la Légion d'honneur à tous les anciens combattants survivants de la Première Guerre mondiale.

Le ministère des anciens combattants, sur les instructions de M. le Président de la République, a donc procédé, en collaboration avec le ministère de la défense, à un recensement de ces anciens combattants.

Un dossier individuel a été établi pour chacun d'eux dans les conditions qu'impose le code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire. Il doit comporter, vous le savez, des informations très précises tels que les pièces d'état civil, les états de service militaire, un bulletin du casier judiciaire, etc.

A la date du 4 novembre, c'est-à-dire avant la cérémonie du 11 Novembre, a été publié au *Journal officiel* un décret nommant 1 352 anciens combattants de 1914-1918 dont les dossiers avaient été établis par le ministère des anciens combattants et agréés par le Conseil de l'ordre de la Légion d'honneur suivant les règles habituelles.

Une procédure simplifiée a d'ailleurs été adoptée pour ceux qui souhaitaient être décorés lors des cérémonies du 11 novembre. En effet, en dérogation au code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, les procès-verbaux de réception ont été envoyés au préfet de chaque département, afin qu'ils organisent ou fassent organiser les cérémonies de réception.

Un certain nombre d'anciens combattants n'ont pu figurer dans cette promotion en raison des difficultés rencontrées par les archives départementales pour retrouver des documents qui datent de près de quatre-vingts ans ; ceux-ci sont naturellement manuscrits et se trouvent souvent dans un état de conservation qui rend extrêmement difficile leur déchiffrement et leur exploitation.

Le Gouvernement a donc décidé, pour prendre en compte tous les dossiers qui n'avaient pu être prêts pour le 11 novembre 1995, de publier une nouvelle promotion

qui devrait intervenir dans quelques semaines - je le dis à l'intention des sénateurs qui ont pu s'inquiéter et alerter mon collègue M. Pierre Pasquini sur ce sujet.

J'ajoute que, dans le même esprit, le souci des pouvoirs publics est de rendre justice à toutes les générations du feu. C'est ainsi que sont intervenues, cette année encore, des nominations en faveur d'anciens combattants de 1939-1945 et de résistants valeureux, de mutilés de guerre et qu'enfin a été publiée au *Journal officiel* du 7 septembre 1995 une promotion spéciale de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire destinée à commémorer le cinquantième anniversaire de la libération des camps de déportation.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, pour tous ceux-là, pour ce projet de budget, qui est rigoureux et excellent, et pour tout le travail qui a été accompli, je tiens à remercier la Grande chancellerie. C'est un travail efficace et discret qui a été réalisé, au service de nos ordres nationaux, qui restent inscrits dans le cœur de la nation, comme l'avait voulu le général de Gaulle en 1962. (*Applaudissements.*)

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

M. René Régnault, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les grands chanceliers, mes chers collègues, le projet de budget annexe de la Légion d'honneur retrace les moyens affectés à la Grande chancellerie et aux maisons d'éducation recevant les filles des légionnaires de l'Ordre.

En 1996, le montant des recettes et des dépenses du budget annexe de la Légion d'honneur s'élève à un peu plus de 120 millions de francs ; il est en progression de 4,38 p. 100 par rapport à 1995.

Les ressources propres sont liées à l'activité de la Grande chancellerie et des maisons d'éducation. En 1996, ces recettes progressent de 2,8 p. 100, pour atteindre 7,177 millions de francs, dont 1,366 millions de francs proviennent des droits de chancellerie.

Quant à la subvention de l'Etat, qui constitue la principale ressource, elle progressera de 4,48 p. 100, pour s'établir à un peu plus de 113 millions de francs, après avoir subi une baisse de près de 5 p. 100 en 1994.

S'agissant des dépenses du budget annexe, elles sont de trois ordres.

Tout d'abord, en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration centrale de la Grande chancellerie de la Légion d'honneur et des maisons d'éducation, les crédits s'élèvent à 94,879 millions de francs, ce qui représente une quasi-stagnation en francs courants ; ils sont affectés, pour un tiers, à la Grande chancellerie et, pour les deux tiers, aux maisons d'éducation.

Plus des deux tiers de ces crédits sont des charges de personnel : 94 personnes appartiennent à la Grande chancellerie et 320 exercent dans les maisons d'éducation.

Ensuite, s'agissant du paiement des traitements des membres de l'ordre de la Légion d'honneur et des médaillés militaires, les crédits s'élèvent à 7,8 millions de francs.

Nous avons pris acte avec satisfaction, monsieur le ministre, de la décision, que vous venez de rappeler, de rétablir dans leurs droits un certain nombre de décorés.

Enfin, pour ce qui est des secours accordés par la Grande chancellerie, la valeur moyenne d'un secours est de l'ordre de 3 800 francs.

En ce qui concerne les opérations en capital, 0,5 million de francs devraient permettre de réaliser des travaux de sécurité et d'aménagement à la Grande chancellerie.

La vétusté et l'inadaptation de la chapelle des Loges de Saint-Germain nécessite une dotation pour travaux de 1 million de francs et la maison d'éducation de Saint-Denis de 0,4 million de francs. Il s'agit là, nous le savons, de besoins minimaux.

Rappelons que, sur l'initiative de la commission des finances, l'article 104 de la loi de finances pour 1994 avait prévu la présentation au Parlement d'un rapport analysant les incidences des restrictions apportées par le décret du 24 avril 1991 « sur la situation des anciens combattants qui auraient été susceptibles d'en bénéficier sous l'empire des règles antérieurement en vigueur ».

Selon ses conclusions, tant pour la Légion d'honneur que pour la Médaille militaire, le décret du 21 avril 1991 n'a apporté pratiquement aucune restriction sur les conditions d'octroi du traitement.

Celui-ci s'est trouvé plutôt « réservé » aux anciens combattants qui, quel que soit le conflit auquel ils ont participé, ont reçu une blessure de guerre ou ont pu faire valoir une citation ou un acte de courage et de dévouement.

J'en arrive au budget annexe de l'ordre de la Libération.

La chancellerie de l'ordre de la Libération est chargée d'assurer la gestion de l'Ordre et de venir en aide, le cas échéant, aux compagnons et à leurs familles. Au 31 août 1995, il était dénombré 228 compagnons de la Résistance restant en vie, ainsi que 7 500 médaillés de la Résistance.

La subvention du budget général, seule ressource du budget annexe, progresse de 4,8 p. 100 et s'établit à 4,99 millions de francs.

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 2,9 p. 100, pour s'établir à près de 4 millions de francs.

Les crédits de secours sont maintenus à 409 000 francs, le montant moyen des secours étant de l'ordre de 5 400 francs en 1995, trente-quatre secours ont été attribués au premier semestre.

Monsieur le ministre, à ce point de mon propos, je voudrais vous poser une question, afin d'éclairer ceux qui viennent de recevoir ou qui recevront bientôt la distinction que vous annoncez.

Dès lors que nous connaissons bien l'épure de ce budget annexe pour 1996, comment seront financées les allocations auxquelles pourraient prétendre les bénéficiaires de la croix de chevalier de la Légion d'honneur ? Je porterai beaucoup d'attention - toutes les personnes concernées également - à la réponse que vous apporterez.

Pour conclure, j'indiquerai que, comme mon prédécesseur, notre excellent collègue M. Louis Perrein, à qui je veux rendre un hommage particulier, et conformément aux conclusions du rapport de la Grande chancellerie, j'estime que les sommes économisées à la suite du décret de 1991 devraient pouvoir être affectées aux secours dont peuvent bénéficier les médaillés militaires en situation difficile.

Telles sont, monsieur le ministre, messieurs les grands chanceliers, mes chers collègues, les observations que je souhaitais formuler.

La commission des finances vous propose d'adopter les crédits du projet de budget annexe. (*Applaudissements.*)

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Monsieur Régnauld, vous m'avez posé une question très précise sur les traitements des nouveaux légionnaires anciens combattants de 1914-1918, qui viennent de faire l'objet de la promotion du 4 novembre dernier, qui sera complétée par une prochaine promotion. Ma réponse est très simple : premièrement, ils bénéficieront tous, bien sûr, du traitement afférent à la Légion d'honneur ; deuxièmement, si les crédits pour 1996 permettant de payer ces traitements se révélaient insuffisants, il est clair qu'un correctif interviendrait dans un collectif budgétaire de printemps ou de fin d'année. Comme vous le savez, il s'agit de sommes très faibles ; ce correctif sera donc facile à apporter. Mais leur traitement leur sera payé dès leur entrée dans l'Ordre, sans aucune discontinuité et sans aucune difficulté, je m'y engage.

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération, figurant aux articles 38 et 39.

LÉGION D'HONNEUR

Services votés

M. le président. « Crédits : 117 417 419 francs. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 38.

(Ces crédits sont adoptés.)

Mesures nouvelles

M. le président. « I. - Autorisations de programme : 3 423 000 francs.

« II. - Crédits de paiement : 4 216 044 francs. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 39.

(Ces crédits sont adoptés.)

ORDRE DE LA LIBÉRATION

Services votés

M. le président. « Crédits : 3 846 101 francs. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 38.

(Ces crédits sont adoptés.)

Mesures nouvelles

M. le président. « I. - Autorisations de programme : 575 000 francs.

« II. - Crédits de paiement : 652 916 francs. »

Sur ces crédits, la parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Je voudrais simplement remercier M. le garde des sceaux de l'attention particulière que le Gouvernement accorde aux deux écoles de Saint-Denis et de Saint-Germain. Elles sont, pour tous les légionnaires dont les enfants ou petits-enfants ont eu la possibilité d'être éduqués, des institutions extrêmement précieuses.

Je veux aussi remercier tout spécialement le Gouvernement - et je pense pouvoir le faire au nom de toute la Haute Assemblée - pour cette magnifique promotion dans l'ordre de la Légion d'honneur dont viennent de bénéficier les anciens combattants de la Première Guerre mondiale. Ce geste de gratitude a eu un profond retentissement dans le pays tout entier.

Enfin, permettez-moi de saluer le général Forray, grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur, et le général Simon, grand chancelier de l'ordre de la Libération. La

présence parmi nous de ces deux grands soldats nous donne l'occasion de rendre hommage à tous ceux qui, à leur exemple, ont, au cours de toutes ces guerres, tant fait pour la nation. Ils méritent la reconnaissance du Parlement.

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

Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 39.

(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.

Je remercie, au nom du Sénat, M. le grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur et M. le chancelier de l'ordre de la Libération.

Justice

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

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, en ce début de semaine consacrée à la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, nous examinons le budget de la justice. Ce budget, au sein de l'ensemble du budget de 1996, traduit une véritable priorité appuyée sur une politique de progrès du service public.

Le Président de la République, vous vous en souvenez, avait en effet, dès le premier jour de son installation à l'Élysée, le 17 mai dernier, déclaré qu'il veillerait à ce que la justice soit dotée des moyens supplémentaires nécessaires à l'accomplissement de sa tâche.

Le budget de la justice pour 1996 est la traduction que le Gouvernement donne à cet engagement sous la forme d'une priorité budgétaire. Cette priorité est nécessaire car, en dépit des efforts considérables qui ont été accomplis par les magistrats et les fonctionnaires, l'institution judiciaire est soumise depuis une vingtaine d'années à une charge de plus en plus lourde, qu'il s'agisse du nombre des affaires nouvelles, du nombre des personnes qui sont confiées à l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ou, d'une manière plus générale, de l'accroissement des missions de la justice. Les moyens n'ont pas évolué en fonction de ce surcroît de charges et, il faut bien le dire, un certain divorce s'est établi entre la justice, service public qui ne paraît pas accomplir parfaitement sa tâche, et nos concitoyens.

J'ai déjà dit, car je suis arrivé place Vendôme dans cet état d'esprit, que le temps des lamentations plus ou moins compatissantes, comme des potions homéopathiques, était désormais révolu. Ou bien nous faisons maintenant un effort décisif pour augmenter les moyens de la justice, de façon à parachever le combat mené par mes prédécesseurs, ou bien nous admettons définitivement qu'il est dans notre société, dans notre État, une fatalité, celle que la justice ne fonctionne pas en temps et en heure, comme nos concitoyens l'exigent d'un service public.

Bien entendu, c'est maintenant ou jamais qu'il s'agit d'accomplir cet effort massif, décisif, et c'est ce que, dans le budget pour 1996, nous proposons de faire, en application du programme pluriannuel pour la justice qui a été voté au début de l'année par le Parlement, sur la proposition de mon prédécesseur, M. Pierre Méhaignerie.

Le rôle du Parlement, d'ailleurs, est essentiel dans ce combat pour la dignité et l'efficacité de la justice. En effet, c'est le Parlement qui accordera les crédits nécessaires et qui évaluera, au nom de la nation, la mesure de l'effort qu'il convient de faire. En outre, plus que jamais, il faut que le Parlement veille à une meilleure utilisation de l'argent public, c'est-à-dire à l'efficacité des crédits qu'il met en œuvre sur la proposition du Gouvernement.

Je ne le répéterai jamais assez, la justice, comme tout autre service public, doit des comptes à la nation sur la qualité et l'efficacité de son fonctionnement. Il ne s'agit pas seulement de lui donner des moyens supplémentaires ; il faut que ces moyens supplémentaires viennent à l'appui d'une politique de modernisation que, par ailleurs, j'ai entreprise - je vous en parlerai tout à l'heure - qui permettra que ces moyens supplémentaires se traduisent concrètement en une véritable amélioration du service public de la justice au bénéfice de nos concitoyens et des justiciables.

C'est dans cet esprit que je vais vous présenter les grandes lignes de ce projet de budget.

Je vais d'abord vous en décrire la dynamique d'ensemble : il consiste à consolider ce qui a été obtenu dans le programme pluriannuel pour la justice et à progresser par rapport à ce PPJ - nous emploierons ce sigle, si vous le voulez bien, pour aller plus vite ensuite, je vous expliquerai quelles actions ce projet de budget nous permettra de mener.

Dans un contexte budgétaire dont chacun sait très bien à quel point il est difficile, le projet de loi de finances pour 1996 accorde à la justice un traitement de priorité.

L'ampleur de la tâche que j'ai définie tout à l'heure et la volonté d'aboutir nous ont ainsi conduits à élaborer, dès la première année de ce septennat - bien que ce soit l'année des plus grandes difficultés budgétaires - un budget qui non seulement consolide le socle du renouveau en traduisant et en respectant les prévisions du programme pluriannuel pour la justice que vous aviez adopté, mais permette aussi d'accentuer la dynamique du progrès en complétant cette programmation par des moyens supplémentaires, pour aller au-delà.

Ce double objectif a été tenu, comme en témoigne la progression des moyens de la justice pour 1996.

Ses crédits atteindront, en effet, 23,47 milliards de francs, soit une augmentation de 6,04 p. 100 par rapport à ceux qui avaient été obtenus en loi de finances initiale de 1995, alors que les crédits du budget général de l'Etat augmenteront d'environ 3 p. 100 ; c'est donc le double de l'augmentation du budget général.

Quant à l'utilisation de ces crédits, j'ai voulu d'emblée qu'ils soient affectés partout où cela était nécessaire pour améliorer les conditions d'exercice au quotidien de la justice.

Ainsi, s'agissant des emplois, nous réalisons intégralement les prévisions de la loi de programme.

De plus, au-delà de la loi de programme, j'ai obtenu la création en 1996, de 300 emplois de catégorie C - agents administratifs, secrétaires sténo-dactylo - indispensables aux juridictions pour accélérer la production matérielle des décisions judiciaires.

Cette mesure permettra parallèlement de contribuer à la résorption de l'emploi précaire.

Ces emplois constitueront en 1996 un apport net dans la mesure où j'ai obtenu, par ailleurs, au mois de juillet dernier, la levée de l'intégralité des gels d'emplois qui pesaient sur le ministère de la justice. Les emplois que nous créerons en 1996 ne serviront pas, en réalité, à rem-

placer ceux qui ont été gelés en 1995, comme cela se fait habituellement. En 1995, il n'y a plus d'emploi gelé ; d'ailleurs, 402 postes ont été « dégelés » au mois de juillet et le recrutement pour les pourvoir a été entrepris.

S'agissant des équipements, avec 1 620 millions de francs d'autorisations de programme, ce sont ici encore les deux cinquièmes des moyens prévus par le PPJ qui sont obtenus.

Pour le fonctionnement, les moyens nouveaux prévus pour 1996, soit 150 millions de francs supplémentaires, sont environ deux fois plus importants que ceux qui ont été alloués en 1995. C'est très important, en particulier, vous le savez, pour le fonctionnement des juridictions, des prisons et des centres de protection judiciaire de la jeunesse.

Ces moyens comportent une part importante en faveur des personnels, puisque 71 millions de francs viennent s'ajouter aux mesures prévues au titre du protocole Dura-four.

Je voudrais d'ailleurs, en confirmant cet effort en faveur des personnels, dire aux magistrats comme aux fonctionnaires de la justice la reconnaissance et la considération qui sont dues à leur professionnalisme, à leur sens du service public, et qui me paraissent, compte tenu des moyens nouveaux, devoir encore s'accroître dans les années qui viennent.

Quelles actions allons-nous pouvoir accomplir grâce à cette dynamique d'ensemble des moyens de la justice ?

La politique que je veux conduire dans tous les secteurs de la justice répond à une triple exigence : tout d'abord, satisfaire les besoins les plus criants dès cette année ; ensuite, utiliser au mieux la ressource disponible ; enfin, entamer dès maintenant la construction d'une politique de modernisation de la justice.

Je passerai en revue les différents secteurs du ministère.

En ce qui concerne les cours et les tribunaux, un effort très important est accompli en matière de personnel avec 526 créations nettes d'emploi, chiffre sans précédent depuis 1980, si j'excepte l'année 1987, qui consistait simplement à entériner par un jeu d'écritures un transfert de charges.

On se pose souvent la question de savoir s'il faut, pour améliorer le service public de la justice, réellement augmenter les effectifs des cours et des tribunaux et si cette augmentation doit porter davantage sur les magistrats ou sur les fonctionnaires.

Il convient d'abord de faire un effort global ; c'est ce que nous faisons. Mais une bonne partie de la réponse à cette question passe par une réflexion d'ensemble sur la place et les missions de la justice. C'est pourquoi, vous le savez, je viens de confier à M. Alain Lancelot, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris, une mission de réflexion et de proposition pour la fin de l'année 1996. Il s'agit de définir ce que doit être aujourd'hui le périmètre du droit, du juge, de la justice, afin que cette dernière accomplisse bien ce qui est vraiment de son ressort et ne soit pas trop souvent sollicitée par le Gouvernement ou le législateur pour des missions qui ne relèvent pas de sa réelle compétence et pour la réalisation desquelles elle n'est peut-être pas suffisamment équipée.

J'attends beaucoup de cette mission de réflexion quant à l'efficacité des moyens supplémentaires que nous offrons à la justice.

Il est clair que la réponse doit être empreinte d'un grand pragmatisme. Nous devons déterminer les besoins concrets sur le terrain et voir comment nous pouvons parvenir à un meilleur emploi de chacun des métiers de la justice.

A cet égard, j'ai l'intention, vous le savez - mais je le réaffirme dans cette enceinte - à la fois dans l'affectation des nouveaux postes et dans le redéploiement des postes existants dans la mesure où le statut le permet, de privilégier les juridictions et les secteurs de la justice qui me paraissent les plus gravement dépourvus aujourd'hui. Il s'agit, par exemple, des juridictions des grandes agglomérations et leurs banlieues, et pas seulement de l'agglomération parisienne, je le dis d'emblée. Mais il s'agit aussi de renforcer les effectifs des juges des enfants et des juges aux affaires familiales. En effet, les nombreux retards et les dysfonctionnements tiennent, en grande partie, nous le savons tous, à la faiblesse des moyens, notamment au faible nombre de magistrats dans ces secteurs.

Nous tiendrons donc les objectifs du programme pluriannuel pour la justice. Nous y ajouterons des moyens nouveaux, en particulier pour les greffes, c'est-à-dire pour ces fonctionnaires sans lesquels la justice ne peut être rendue bien et rapidement.

Voilà pourquoi, pour les greffes, le volume des créations nettes est de 168 emplois, auxquels s'ajoutent 500 agents de catégorie C, compte tenu des 200 emplois « dégelés » en 1995 et des 300 postes nouveaux pour 1996 dont j'ai parlé tout à l'heure.

Enfin, nous avons mis en place les moyens budgétaires pour le recrutement de juges non professionnels exerçant à titre temporaire ainsi que d'assistants de justice.

Les moyens existent, il reste maintenant à publier les décrets d'application de la loi de 1995. Ces décrets sont en cours de préparation et d'adoption, et je pense qu'avant la fin de l'année ou au tout début de l'année 1996 nous pourrions véritablement mettre en place les juges de proximité, les assistants de justice et, au-delà, j'aurai d'ailleurs l'occasion de le préciser demain, nous mettrons en place les moyens pour développer la conciliation dans la nouvelle conception qui a été prévue dans la loi du 8 février 1995 ainsi que la médiation pénale.

Nous avons là un gage à la fois d'une meilleure efficacité, bien sûr, mais aussi d'une plus grande ouverture de la justice sur le monde, ce qui est tout à fait nécessaire.

Quant aux équipements, l'essentiel des autorisations de programme bénéficiera, en 1996, aux cours et aux tribunaux, permettant à la fois la poursuite des grandes opérations et le lancement d'un certain nombre d'opérations plus limitées d'accueil et de modernisation. Ainsi, les palais de justice retrouveront la dignité et la modernité qui leur font malheureusement défaut, compromettant l'image du service public de la justice, qui apparaît très souvent en retard par rapport à d'autres services publics, qu'ils relèvent de l'Etat, des régions ou des départements.

Le deuxième secteur est l'administration pénitentiaire.

Grâce à l'ouverture de 500 emplois, l'encadrement des détenus sera renforcé, notamment pour les détenus condamnés à de longues peines et pour les mineurs. Ces catégories de détenus ont besoin d'un meilleur suivi.

Nous devons également améliorer la prise en charge en milieu ouvert, dont a particulièrement traité le programme pluriannuel pour la justice.

Tout cela vise à dépasser la seule fonction de peine assumée par la prison, pour que celle-ci prépare aussi à la réinsertion.

Nous ouvrirons des établissements nouveaux aux Antilles et en Guyane : deux en Guadeloupe et en Martinique et, au début de 1997, un centre pénitentiaire à Cayenne.

Ce sont 724 emplois nouveaux que nous allons créer pour l'administration pénitentiaire.

Bien entendu, la pénitentiaire bénéficiera aussi de crédits d'équipement importants, qui permettront non seulement l'extension, mais aussi la rénovation du parc. Il ne s'agit pas seulement de construire de nouvelles places de prison, il convient aussi de faire en sorte que les établissements existants soient à la fois plus sûrs, plus salubres et plus dignes pour accueillir les détenus.

La protection judiciaire de la jeunesse a fait l'objet d'une attention particulière, ce que tout le monde comprendra, en particulier pour assurer l'ouverture rapide des nouvelles structures d'hébergement prévues au programme pluriannuel pour la justice.

Je n'aurai garde d'oublier de signaler que les juridictions administratives qui, depuis quelques années maintenant, relèvent, par l'intermédiaire du secrétariat général du Conseil d'Etat, du ministère de la justice, se voient aussi dotées des emplois leur permettant de mieux faire face à leur charge, également croissante.

Vous savez que la réforme de 1987 a parfaitement réussi et qu'il y a cinq cours administratives d'appel aujourd'hui. Néanmoins, nous assistons de nouveau à l'allongement des délais, en première instance comme en appel.

De plus, il faut pourvoir les postes qui actuellement sont vacants dans les cours administratives d'appel, ce qui exige un effort très important.

Nous construirons deux nouvelles cours administratives d'appel avant l'an 2000, l'une à Marseille, l'autre à Douai. De plus, nous réaliserons trois nouveaux tribunaux administratifs, le premier d'entre eux sera installé dans l'est parisien, du côté de Melun.

Par ailleurs, vous le savez, nous travaillons aujourd'hui sur le statut des juges administratifs. J'espère que cette réforme statutaire aboutira l'année prochaine, car elle est indispensable pour faciliter le recrutement et favoriser la carrière des magistrats de l'ordre administratif.

Au-delà des moyens que je viens de décrire globalement et par secteur, c'est leur meilleure utilisation qui est le véritable enjeu.

Il s'agit de faire un progrès significatif. Je l'ai dit lors de la réunion de rentrée du barreau de Paris : je refuse l'indifférence, qui consiste à penser que la justice est un service public bien différent des autres et qu'il faut lui laisser continuer son petit bonhomme de chemin ; je refuse aussi le fatalisme qui existe aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution et qui voudrait que la justice ne soit pas capable de se réformer.

M. Pierre Fauchon. Exactement !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Oui, je refuse à la fois l'indifférence et le fatalisme. Je veux donner aux moyens nouveaux dont la justice va disposer dans les années qui viennent une véritable « effectivité » de sorte que nos concitoyens constatent que les délais de jugement sont raccourcis et que la qualité de la justice est renforcée dans l'ensemble de l'institution judiciaire.

Il faut donc s'engager hardiment dans la voie de la modernisation. Mes prédécesseurs ont lancé le mouvement depuis plusieurs années, mais je crois qu'il faut amplifier et systématiser cet effort pour que cette politique de modernisation se traduise véritablement dans le quotidien de la justice.

Je n'ai pas besoin d'ajouter que ce qui doit nous intéresser d'abord ce n'est pas la justice dont on parle dans les journaux, la justice vue par le petit bout de la lunette, c'est celle dont on ne parle presque jamais et qui est pourtant l'essentiel de la justice pour nos concitoyens.

Je voudrais que les cours et les tribunaux recherchent systématiquement l'amélioration de l'organisation du travail de la justice, pour assurer à la fois une rigueur accrue dans la gestion des deniers publics et une réponse de qualité aux attentes des justiciables.

Je viens par exemple, vous le savez peut-être, de définir les moyens de gestion des personnels, les crédits au niveau de chaque cour d'appel, et de créer une cellule de gestion qui sera en principe tenue par un greffier en chef. J'ai envoyé une circulaire au cours de l'été aux premiers présidents et aux procureurs généraux, et je pense qu'il en résultera une amélioration à la fois en matière d'efficacité et de rigueur.

Nous avons également besoin d'appliquer complètement toutes les mesures qui figurent dans la loi d'organisation et de procédure du 8 février 1995, notamment concernant les juges de proximité.

Comme je l'ai indiqué, je veillerai, pour la bonne application de cette loi, à ce que les décisions d'affectation des magistrats et des fonctionnaires des services judiciaires soient en adéquation avec le degré d'activité réel des juridictions.

Il faut aussi mieux maîtriser certains postes de dépense. Par exemple, les frais de justice ont encore fait l'objet d'une mesure d'ajustement, c'est-à-dire d'augmentation, de 100 millions de francs pour 1996. Il faut les maîtriser, sans bien sûr remettre en cause la nécessaire indépendance des magistrats dans le traitement des affaires juridictionnelles.

En allouant des moyens nouveaux aux établissements pénitentiaires je voudrais que cette administration fournisse un effort de modernisation et d'adaptation aux besoins. J'ai engagé, dès le 26 octobre, une concertation à cet effet. Le directeur de l'administration pénitentiaire la poursuit actuellement avec les représentants syndicaux.

De même, la protection judiciaire de la jeunesse doit poursuivre l'effort engagé pour parvenir, en liaison avec les départements, les collectivités décentralisées et le secteur associatif, à une meilleure complémentarité et à une meilleure répartition de l'implantation de ses services sur le territoire. Il faut faire aboutir les schémas directeurs. Mais il faut aussi, bien entendu, s'efforcer de mieux prendre en compte la réalité nouvelle de la délinquance des mineurs. On en a souvent parlé au Parlement, notamment ici, au Sénat.

L'ensemble de cet effort de modernisation repose, bien sûr, sur les femmes et les hommes qui sont les acteurs de l'institution judiciaire, et, si je n'en parlerai pas dans le détail, je n'aurai garde d'oublier les auxiliaires de justice, en particulier les avocats.

Je voudrais parler d'abord des fonctionnaires - des magistrats, ainsi que des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse - qui sont au cœur du dispositif.

Il faut, dans toute la mesure possible, conforter les magistrats et les fonctionnaires de la justice.

C'est dans cet esprit que j'ai tenu à obtenir une amélioration des indemnités des magistrats - plus 2 p. 100 en 1996 - le repyramidage des emplois de greffier, ainsi que l'application intégrale à cette profession du protocole Durafour.

Je n'ai malheureusement pas pu obtenir qu'en 1996 un effort indemnitaire soit consenti en faveur des fonctionnaires des greffes. Mais, et je le leur ai déjà annoncé, ce sera l'une de mes principales priorités lors de la préparation du projet de budget pour 1997.

C'est toujours dans ce même esprit que, pour compenser les conditions de travail particulièrement difficiles des surveillants dans les établissements pénitentiaires et pour mettre ces personnels à statut spécial à parité avec les autres agents sous statut spécial - les policiers, les gendarmes, les pompiers - ce projet de loi de finances prévoit l'application aux personnels de surveillance, qui le demandent depuis trente-huit ans, c'est-à-dire depuis l'adoption des statuts spéciaux en 1957, la bonification dite « du cinquième » pour leur retraite.

Les crédits sont inscrits dans le projet de loi de finances, même si, pour cette première année, ils s'élèvent à peine à plus de 2 millions de francs. La disposition législative correspondante sera inscrite dans le prochain projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Comme je viens de l'écrire aux organisations syndicales, cette disposition n'est absolument pas incompatible avec la réforme de la retraite des fonctionnaires qui vient d'être engagée par le Gouvernement.

En ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse, nous sommes en train de prendre un certain nombre de mesures statutaires. Nous prendrons aussi des mesures indemnitaires, notamment pour les éducateurs qui iront travailler dans les unités à éducation renforcée.

Nous devons relever le défi posé par une nouvelle délinquance qui est le fait de mineurs de plus en plus jeunes et de plus en plus violents. Cette situation sera prise en compte dans le cadre du programme national d'intégration urbaine que le Gouvernement annoncera au cours du mois de décembre.

Nous avons pris - je me permets de le rappeler - une mesure symbolique, certes, mais que je crois tout à fait significative, à savoir le rétablissement des magistrats de l'ordre judiciaire dans le protocole républicain. Ceux-ci avaient en quelque sorte été « déclassés » à la suite d'un décret de 1989. Le nouveau décret a été publié au mois d'août, à la demande du Président de la République et malgré les difficultés inhérentes à ce genre de décision. Les magistrats retrouvent donc, tant à Paris qu'en province, le rang qui doit être le leur.

Cette décision, qui est neutre sur le plan financier, est tout à fait emblématique de notre souhait de voir la justice retrouver sa place dans l'Etat et dans la société.

En conclusion, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je rappellerai que mon ambition, c'est non seulement d'obtenir des crédits supplémentaires - ce projet de loi le permet, même si l'effort devra être poursuivi dans les années à venir - mais surtout de faire en sorte que ces crédits se traduisent véritablement, pour le justiciable, par une qualité de service accrue.

Avec ces moyens supplémentaires, la justice doit donc accomplir les efforts de modernisation indispensables pour que cet accroissement de crédits se répercute le mieux possible sur le justiciable.

Si tel n'est pas le cas, la dynamique dégagée par le programme pluriannuel pour la justice et par ce projet de budget retombera.

Une qualité de service accrue implique également que la justice demeure indépendante de toutes les pressions et libre à l'égard de toutes les fractures que connaît notre société.

Ce que nos concitoyens attendent et ce que je veux, moi aussi, c'est une justice sereine, qui ne soit pas rendue dans les enceintes médiatiques, qui soit la même partout et pour tous en tout temps, dans le strict respect de la lettre et de l'esprit des lois votées par les représentants de la nation.

La justice est plus que jamais - on s'en rend compte tous les jours - une des pierres angulaires de notre société. Je ne laisserai personne la dévoyer. Elle participe à l'équilibre des relations sociales, à la paix sociale. Personne ne saurait donc la détourner à son profit, pour en faire un contre-pouvoir qu'elle n'est pas. Elle est un pouvoir qui doit être impartial et serein.

Je sais pouvoir compter sur le Sénat pour m'aider dans cette tâche ambitieuse.

C'est avec la plus grande détermination - je l'ai déjà montré depuis six mois - que je suis décidé à conduire cette tâche, conformément aux engagements du Président de la République. Ainsi, nous pourrions jouir, en France, d'une justice sereine, digne et humaine, une justice telle que nos ancêtres de la Révolution nous l'ont léguée et telle que les citoyens de l'an 2000 souhaiteront la trouver. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Hubert Haenel, 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, nous voici réunis autour du budget de la justice dans un climat sinon totalement serein, du moins très largement apaisé. Je conserve le souvenir du budget de 1991, que nous examinions alors que les magistrats et les personnels de greffe manifestaient leur colère dans la rue, contre ce que chacun appelait alors « la crise de la justice ».

Dès le mois de décembre 1990, le Sénat créait une commission de contrôle que j'avais l'honneur de présider, et dont le rapporteur était M. Jean Arthuis.

En juin 1991, un constat alarmant de la situation, approuvé à l'unanimité, avait été dressé par la commission de contrôle sur la justice et repris dans un ouvrage intitulé : *Justice sinistrée et démocratie en danger*. Nous avons également formulé des propositions qui sont, pour beaucoup, passées dans les textes et dans les faits au cours des dernières années.

Je crois que le Sénat a alors bien rempli son rôle en se donnant six mois pour réfléchir sur un sujet riche de conflits mais aussi d'ambitions et d'espérances et en dégageant des orientations nombreuses, souvent concrètes.

Je constate en tout cas, aujourd'hui, que bien des progrès ont été accomplis, que ce soit dans le cadre de réformes constitutionnelles, de réformes législatives, de réformes d'organisation.

Je voudrais m'attacher à situer le budget de la justice pour 1996, incontestablement prioritaire de par son taux de croissance de 6 p. 100, au regard des cinq actions principales menées par la Chancellerie.

L'administration centrale voit ses crédits progresser de 5,5 p. 100 et s'élever à 3 391,2 millions de francs.

J'ai voulu, dans mon rapport écrit, porter l'éclairage sur deux aspects de l'action des services centraux de la Chancellerie.

Premièrement, s'agissant des personnels, on constate, comme chaque année, que plus de 20 p. 100 des effectifs sont mis à disposition par les services extérieurs - ce fait

n'est pas nouveau, il dure depuis des dizaines d'années - ce qui entretient une certaine confusion autour de la gestion.

On note également la création d'un nouveau poste de magistrat de l'administration centrale, alors que 161 magistrats y sont déjà en fonction.

Deuxièmement, j'ai insisté sur la diminution des crédits affectés à l'informatique nationale - 100 millions de francs en trois ans - qui reflète la révision indispensable des choix opérée depuis deux ans par la Chancellerie, en même temps qu'elle permet de consolider le casier judiciaire, la nouvelle chaîne pénale, et de lancer, dans des conditions raisonnables, la gestion informatisée des détenus dans les établissements pénitentiaires.

Monsieur le garde des sceaux, j'aimerais avoir votre sentiment sur les moyens en personnel de l'administration centrale de la Chancellerie.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Vous l'aurez.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial. Ses services ont été souvent critiqués pour leur cloisonnement et il me semble, pour ma part, que cette critique vaut encore, même si la direction de l'administration générale et de l'équipement effectue un travail de qualité.

La prédominance constante des magistrats dans l'administration centrale de la justice peut, certes, se justifier à la direction des affaires criminelles et des grâces, à certains postes de la direction des affaires civiles et du sceau, à certains postes de la direction des services judiciaires. Cependant, sa généralisation me paraît inadaptée à notre époque, qui exige des professionnels de la gestion.

Comptez-vous, monsieur le garde des sceaux, recruter des administrateurs en plus grand nombre afin de rétablir un partage des tâches plus cohérent et surtout plus efficace ?

La deuxième action inscrite au budget est celle des services judiciaires, qui constitue le cœur de l'activité de la Chancellerie avec 43 p. 100 des crédits ; en progression de 4,5 p. 100, leur dotation atteint 10 081,4 millions de francs.

Pour les services judiciaires, la loi de programme a prévu un objectif chiffré de réduction des délais de jugement accompagné de moyens significatifs, soit 1 320 emplois et 4,5 milliards de francs d'autorisations de programme. Le budget de 1995 a assuré la première tranche de la loi de programme dans de bonnes conditions.

Avant de m'interroger sur le projet de budget pour 1996, je voudrais dresser brièvement un état des lieux, car celui-ci a un peu changé depuis le constat qui avait été effectué par la commission de contrôle sénatoriale de 1991.

Les délais de jugement n'ont pas significativement diminué, les évolutions les plus récentes ne faisant que refléter des transferts de contentieux entre tribunaux d'instance et de grande instance et le délai moyen d'appel atteignant encore 13,7 mois.

Les moyens supplémentaires prévus au budget de 1995 ont été normalement affectés, et il faut saluer à cet égard la levée intégrale des gels d'emplois intervenue le 21 juillet dernier.

Certaines réformes d'organisation, telles que les transferts de compétences des magistrats aux greffiers en chef, ont pu entrer en vigueur.

Toutefois, monsieur le garde des sceaux, je note avec regret que la mise en place des magistrats à titre temporaire, des assistants de justice, du recours à la conciliation

et à la médiation civile, des audiences foraines des chambres détachées des tribunaux de grande instance font l'objet de projets de décret qui n'ont pas encore abouti. Il semble notamment que la Chancellerie - ce n'est pas nouveau ! - freine des quatre fers et aille au-delà des exigences du législateur pour le recrutement de ces nouveaux personnels. Je dois vous dire que c'est inadmissible.

La commission des finances, qui a participé activement à l'élaboration de la loi de programme, souhaite connaître les raisons de ces inquiétants retards d'application.

Au cours de la campagne présidentielle, les technocrates ont été dénoncés. N'y en a-t-il pas quelques-uns qui se cachent encore dans vos services ?

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Non, non ! (*Sourires.*)

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Ils ne se cachent pas ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial. En l'espèce, qui aura le dernier mot ? Le législateur ou la technocratie de l'administration centrale ? Ce que vous venez de nous dire ne me rassure pas. Même lorsque les décrets auront été publiés, bien d'autres choses feront que l'on empêchera cette réforme de voir le jour.

Comment se situe, dans ce contexte, le projet de budget des services judiciaires pour 1996 ? Je dirai qu'il assure largement l'application de la loi de programme, avec 58 emplois de magistrats, 190 emplois de greffes et 1 133 millions de francs en autorisations de programme.

La seule interrogation sérieuse qui puisse surgir porte sur le niveau des crédits de paiement, qui pourrait ne pas permettre le déroulement intégral des programmes. Monsieur le garde des sceaux, pouvez-vous apporter au Sénat des précisions sur ce point ?

Mais le projet de budget pour 1996 permet, au-delà des engagements de la loi de programme, d'opérer des avancées appréciables. Le taux moyen des indemnités des magistrats passe de 35 p. 100 à 37 p. 100. Cela étant, je crois que, l'an prochain, il faudra se soucier plutôt des autres catégories de fonctionnaires des services judiciaires, qui ont le sentiment que toutes les réformes profitent aux seuls magistrats.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. C'est un sentiment qui repose sur des éléments inexacts !

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial. En même temps, 300 emplois de catégorie C sont inscrits au bénéfice des greffes, afin de mieux assurer la dactylographie des jugements. J'insiste tout particulièrement sur l'intérêt de cette mesure : la commission de contrôle du Sénat avait pu constater, en 1991, que les délais d'édition des jugements pouvaient parfois atteindre un an ! Elle avait également insisté sur l'anomalie que représentait le recrutement de plusieurs centaines de vacataires, et même de contrats emploi-solidarité, au mépris des exigences de secret de la justice.

La commission avait préconisé le recrutement de personnels permanents, ce qui m'amène bien sûr à saluer la solution que le Gouvernement nous propose. Il faut que cet effort soit poursuivi au cours des années qui viennent et que les personnels à statut précaire qui travaillent actuellement dans les greffes puissent, le plus possible, bénéficier des emplois ainsi créés.

Je terminerai sur ce budget des services judiciaires par une note optimiste. En effet, au-delà des crédits inscrits, il me semble que les réflexions menées depuis quatre ans sur la justice ont suffisamment décanté pour donner le jour à trois orientations heureuses.

C'est, en premier lieu, la volonté récemment affirmée par vous-même, monsieur le garde des sceaux, de ne pas modifier la carte judiciaire. La solution des problèmes d'inégalité de charges des juridictions devra résider dans la modification des compétences des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance.

C'est, en deuxième lieu, le choix que j'espère définitif, de confirmer la cour d'appel en tant que ressort de base dans l'administration des juridictions et d'organiser ses services de façon à en faire enfin des correspondants à part entière pour la Chancellerie et pour les juridictions.

C'est, en troisième lieu, la concentration des créations d'emplois nouveaux sur des sites névralgiques - par exemple avec la création de chambres à la cour d'appel d'Aix-en-Provence - qui témoigne de choix réalistes, contrastant avec le « saupoudrage » des années passées.

Mais attention ! Pas de réforme sans moyens nouveaux, pas de réformes sans études d'impact préalables sur la charge des juridictions. Le bon exemple devrait être donné, monsieur le garde des sceaux, en tout cas, je le pense, à l'occasion de l'élaboration de la réforme de la cour d'assises.

J'en viens à la troisième action retracée par le budget de la justice, qui est celle des juridictions administratives.

Une deuxième commission de contrôle du Sénat avait dressé, en juin 1992, un constat très alarmant sur la justice administrative, qui a traversé une crise aussi grave, quoique moins voyante, que celle de l'institution judiciaire. Là encore, des solutions concrètes avaient été préconisées, dont bon nombre ont été prises en compte dans le programme pluriannuel pour la justice de janvier 1995.

Le Sénat a obtenu, sur l'initiative de sa commission des finances saisie pour avis et de son rapporteur, M. Alain Lambert, qu'un objectif de délai moyen de jugement de un an pour chaque degré de juridiction soit inscrit en toutes lettres dans la loi de programme.

Celle-ci a prévu la création de 180 emplois de magistrat, de 200 emplois de greffes, 200 millions de francs d'autorisations de programme, et le budget de 1995 a permis d'engager normalement ce renfort de moyens, que la commission des finances du Sénat avait, d'emblée, jugé plutôt faiblement calibré.

Quel est l'état des lieux en 1995 ?

Les contentieux de première instance semblent s'être modérés en 1994, mais le délai moyen de jugement des tribunaux administratifs n'a que peu diminué, s'établissant encore à près de vingt-trois mois. Les cours d'appel ont subi le transfert du contentieux de la fonction publique, et leur délai moyen de jugement a dépassé dix-neuf mois ! Enfin, le Conseil d'Etat, qui a bénéficié, lui, de ce transfert, a pu ramener son délai moyen de jugement de deux ans à dix-huit mois, mais constate encore dans son dernier rapport d'activité que les affaires de plus de quatre ans d'ancienneté représentent 15 p. 100 des stocks.

Vingt-trois mois, plus dix-neuf mois, plus dix-huit mois, cela fait cinq années : c'est long, beaucoup trop long !

L'année 1995 a certainement vu se réaliser certains progrès : une forte réduction des taux de vacance d'emplois, une poursuite salutaire de la simplification des méthodes de travail du Conseil d'Etat, la mise en œuvre

du programme pluriannuel pour la justice en ce qui concerne, notamment, l'extension des cas où les présidents de juridiction peuvent statuer seuls.

Quel est l'apport du budget de 1996 dans ce contexte, avec des crédits de 627,35 millions de francs, en progression de 3,9 p. 100 ? Tout d'abord, le strict respect des engagements de la loi de programme mérite d'être souligné : vingt emplois de magistrats, quinze recrutements « en surnombre » pour aider à la résorption des stocks, trente-cinq emplois dans les greffes, 40 millions de francs en autorisations de programme pour des travaux d'aménagement au Conseil d'Etat et la préparation de la construction d'un nouveau tribunal administratif, peut-être à Melun, en tout cas en Seine-et-Marne.

Au-delà, il faut saluer la poursuite de l'équipement informatique des tribunaux administratifs avec 18,5 millions de francs consacrés à l'application « Skipper ». Puis-je vous demander, monsieur le garde des sceaux, quel est l'état d'informatisation du tribunal administratif de Paris, où la commission sénatoriale avait pu constater en 1992 des retards dans l'organisation ?

J'ajouterai deux questions plus générales sur le budget des juridictions administratives.

Ne pensez-vous pas que le nombre d'agents des greffes, proportionnellement largement inférieur à celui de la justice judiciaire, pose un problème structurel, qui devrait enfin être pris en compte au cours des années à venir ?

Par ailleurs, le recrutement de quinze juges en surnombre chaque année vous paraît-il de nature à assurer la résorption des stocks d'affaires ?

Quatrième action du budget de la justice : l'administration pénitentiaire. En 1996, ses crédits augmentent de 9 p. 100 et atteignent 6 903 millions de francs.

La loi de programme a prévu l'ouverture de 4 000 places nouvelles et la création de 3 920 emplois supplémentaires, qui doit permettre, notamment, le doublement des moyens du milieu ouvert.

Le budget de 1995 n'a pas assuré la première tranche de ce programme à hauteur du cinquième, ce qui peut s'expliquer tout naturellement par la montée en charge progressive des places nouvelles. Toutefois, le protocole du 18 janvier 1995, conclu avec les organisations syndicales à la suite du conflit de l'automne 1994, a apporté un renfort de moyens assez considérable : 350 emplois et une enveloppe de 16,7 millions de francs de revalorisations indemnitaires.

Quel est l'état actuel de l'administration pénitentiaire ?

La surpopulation des prisons demeure un fait, avec 56 000 détenus pour 49 000 places, même si des progrès récents ont été réalisés en matière de sécurité et de prise en charge sanitaire. Le budget de 1996 assure l'application de la loi de programme avec 500 emplois et 350 millions de francs d'autorisations de programme, en même temps qu'il consolide les acquis du 18 janvier 1995 et qu'il amorce la fameuse « bonification du cinquième », revendication très ancienne des personnels.

Nous souhaiterions d'ailleurs, monsieur le garde des sceaux, avoir des informations supplémentaires sur le coût et le financement de cette mesure dans les années à venir.

J'ajouterai une question de fond sur l'administration pénitentiaire : monsieur le garde des sceaux, la construction de 4 000 places nouvelles va-t-elle être suffisante, alors que les alternatives à l'incarcération prévues lors de l'élaboration du projet de loi de programme ont finalement été écartées par le Parlement ?

Je terminerai par trois réflexions optimistes sur l'avenir de l'administration pénitentiaire.

Tout d'abord, l'ouverture intégrale en 1995 des établissements du programme « 13 000 » va permettre d'évaluer - c'est important - les mérites de la gestion « semi-privée » des prisons et de réfléchir au mode de gestion souhaitable pour les 4 000 nouvelles places du programme pluriannuel ; je compte d'ailleurs, au cours des prochains mois, faire le point sur cette gestion « semi-privée » des prisons.

Ensuite, la volonté de développer les alternatives à l'incarcération devrait aboutir à réformer les comités de probation et d'assistance aux libérés qui existent auprès de chaque tribunal de grande instance et gèrent au total la situation de 100 000 personnes.

Enfin, un « projet d'exécution des peines », assurant l'association des personnels de surveillance au travail des juges d'application des peines et des personnels socio-éducatifs va être mis en place de façon expérimentale. Il pourrait, à terme, modifier profondément, je le crois, les mentalités dans une administration confrontée à un travail de surveillance souvent trop ingrat.

J'en viens enfin à la cinquième action du budget de la justice : la protection judiciaire de la jeunesse, dont les crédits progressent en 1996 de 5,5 p. 100 et atteignent 2 464 millions de francs.

La loi de programme a affiché des objectifs chiffrés pour la protection judiciaire de la jeunesse : la réalisation de 500 places nouvelles d'hébergement, 9 000 mesures de réparation pénale par an et l'octroi de 400 millions de francs en autorisations de programme, ainsi que la création de 400 emplois.

Par ailleurs, la loi de programme insistait sur la nécessité de recentrer les missions sur l'exécution des décisions pénales - par rapport à l'assistance sociale - tout en assignant à la protection judiciaire de la jeunesse, la mission d'accompagnement psychologique et social des jeunes, après que l'on eut constaté les difficultés de plus en plus grandes rencontrées par la population concernée.

Enfin, la loi insistait, tout en fixant un objectif de renforcement des structures d'hébergement, sur la nécessité « d'augmenter les possibilités de prise en charge des mineurs délinquants par les services de milieu ouvert ».

Les missions assignées à la protection judiciaire de la jeunesse par la loi de programme sont donc, en fait, quasiment illimitées.

Le budget de 1995 a permis d'assurer strictement la réalisation de la première tranche de programmation.

Toutefois, si l'on se penche sur la situation actuelle de la protection judiciaire de la jeunesse, on ne peut que constater l'extrême complexité des règles qui la régissent et la caractéristique limitée des moyens du secteur public face à une tâche qui est devenue immense, comme en attestent les récents événements survenus dans nos villes et nos banlieues.

Même si le projet de budget pour 1996 respecte, encore une fois, la loi de programme avec la création de 109 emplois et l'ouverture de 80 millions de francs de crédits d'équipement, on ne peut que se poser, et vous poser, monsieur le garde des sceaux, des questions sur le niveau des moyens et leur adéquation aux missions, d'autant que les actions menées en faveur des jeunes ne sont récapitulées - mais cette critique ne concerne pas votre seul ministère - dans aucun document lisible. Cette situation est peut-être perfectible, et la commission des finances du Sénat s'emploiera à trouver des solutions.

En conclusion, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je dirai que le budget de la justice pour 1996 est, dans le contexte actuel

des finances publiques, un bon budget. C'est même le meilleur depuis bien des années, et la commission des finances en recommande l'adoption au Sénat.

Je saluerai également les efforts d'organisation entrepris par la Chancellerie, dont l'action a été certainement accélérée par la préparation et l'application de la loi de programme.

Je compte approfondir cette opinion en réalisant plusieurs contrôles « sur place » dans les mois qui viennent, contrôles que j'axerai autour de quelques grandes questions.

Aujourd'hui, plus de trois ans après les travaux de la commission sénatoriale sur le financement de l'institution judiciaire, il semble que la justice commence à sortir, tout au moins en ce qui concerne les moyens, de la très longue crise qu'elle a traversée ; pour autant, elle n'a pas résolu tous ses problèmes.

Monsieur le garde des sceaux, nous avons pris acte des efforts qui ont été très récemment entrepris pour décharger le juge de tâches annexes. Toutefois, un très long chemin reste à parcourir pour recentrer le juge sur ses missions essentielles. Vous avez d'ailleurs abordé cette importante question sur laquelle nous reviendrons certainement.

En élargissant à l'infini le champ de ses interventions, la justice a en effet perdu sa spécificité et son image s'est brouillée. Cette banalisation constitue tout à la fois l'une des causes majeures et l'un des effets principaux de la crise qui la frappe.

Dès lors, il importe, avant d'engager une réflexion sur les modalités d'une restauration de la justice, de redéfinir le rôle social de celle-ci : quelles doivent être en effet les missions du juge, que doit-on et que peut-on attendre de la justice ?

« Recadrer » la justice consiste à déterminer les missions que la justice, et elle seule, peut accomplir en matière de régulation sociale. C'est à partir de la réponse à cette question que l'on pourra ensuite, d'une part, définir les besoins et l'organisation judiciaire qui en découle et, d'autre part, attribuer les moyens nécessaires au bon fonctionnement de cette institution essentielle à la démocratie.

Permettez-moi de suggérer quelques pistes.

La mission fondamentale du juge est de dire le droit, le pouvoir de juger n'est donc pas autre chose que le pouvoir de dire quelle est la règle de droit applicable et de l'appliquer au cas d'espèce.

Le champ juridique et le champ social doivent être clairement distingués : les évolutions récentes qui ont tendu à faire du juge le régulateur ultime et à transformer la justice en réceptacle de tous les dysfonctionnements sociaux doivent être enrayerés.

Si le juge n'a pas à se substituer aux auteurs de normes qui tirent leur légitimité du suffrage universel et ont compétence pour modifier, le cas échéant, la règle de droit sous un contrôle démocratique, il n'a pas non plus à se substituer à l'Etat-providence et aux solidarités privées pour assumer des missions qui ne relèvent pas de sa compétence.

Trop souvent, gouvernants et Parlement se défont sur le juge pour débattre et trancher les problèmes de société, laissant ainsi à la justice le pouvoir de définir les normes applicables, en l'absence de toute règle de droit, en matière, par exemple, de bioéthique, de responsabilité médicale ou de laïcité. Dès lors le prétoire tient lieu

d'hémicycle, le juge se substitue au législateur. Le pouvoir normatif, tel qu'il est défini et organisé dans la Constitution de 1958, s'en trouve parfois bouleversé.

Par ailleurs, il est incontestable que les tribunaux correctionnels ne sont pas matériellement en état de traiter aujourd'hui certaines infractions caractérisées.

Dès lors, faute de moyens matériels suffisants et parce que notre société semble avoir pour le moins évolué quant à sa conception de l'honnêteté, ces infractions ne sont pratiquement plus poursuivies, quand elles ne sont pas systématiquement classées, ainsi que l'ont d'ailleurs déclaré publiquement certains procureurs de la République.

Cette absence de poursuites est une gestion de la carence, mais surtout elle contraint le magistrat à décider, sous la pression des faits, que la loi pénale est systématiquement inappliquée, alors que la décision de dépenaliser ou de déclasser une infraction incombe au législateur, et à lui seul. S'il convient de recentrer les missions de la justice sur ses fonctions essentiellement régaliennes, le temps n'est-il pas également venu de s'interroger, en toute sérénité, sur trois autres points ?

Tout d'abord, quels sont les fondements de la légitimité du juge ? Il semble, en effet, qu'un débat se soit engagé et que des hésitations et des polémiques soient nées au sein du monde judiciaire et des milieux politiques alors que les citoyens sont en droit d'attendre des réponses. Il ne faut surtout pas polémiquer sur ce sujet.

D'autres questions sont abordées à l'occasion de certaines rentrées ou de cérémonies parisiennes : la responsabilité personnelle du juge doit-elle être redéfinie et, si oui, dans quelles conditions peut-elle être engagée ?

Enfin, à quelles règles de déontologie le juge et les fonctionnaires qui concourent à l'enquête et à l'instruction des affaires pénales sont-ils soumis ?

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, voici quelques pistes de réflexion et de débat auxquelles nous n'échapperons pas : quelles missions doit assurer la justice et quels statuts pour les magistrats d'une justice « recentrée », ayant retrouvé sa place au cœur du dispositif institutionnel de notre pays ? Des magistrats sereins, vous l'avez dit, monsieur le ministre, et une justice apaisante autant qu'apaisée, voilà de nouveaux chantiers pour la Haute Assemblée ! *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

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 garde des sceaux, mes chers collègues, premier rapporteur pour avis inscrit au nom de la commission des lois, je vous présenterai, comme chaque année, quelques observations sur le sort réservé, par le projet de loi de finances, aux services généraux de la justice, à savoir l'administration centrale, les services judiciaires et les juridictions administratives.

L'examen des crédits étant toutefois l'apanage incontesté de la commission des finances et, en l'espèce, de notre collègue M. Hubert Haenel, qui vient de s'y livrer avec beaucoup plus de précision que je ne pourrais le faire, je me contenterai de reprendre trois chiffres.

Premier chiffre : en 1996, la part du budget de l'Etat consacrée à la justice devrait atteindre 1,51 p. 100. C'est mieux qu'en 1995, mais c'est, comparativement, peu.

Depuis dix ans, cette part progresse - en 1986, l'Etat ne consacrait que 1,18 p. 100 de ses dépenses à la justice - mais celle-ci continue d'être un parent pauvre de l'Etat, alors même qu'elle constitue une mission de souveraineté fondamentale dont la mise en œuvre commande en grande partie l'équilibre social.

Deuxième chiffre : la part des dépenses consacrées aux services judiciaires continue de décliner pour s'établir à moins de 43 p. 100 du budget de la Chancellerie.

Autrement dit, l'essentiel de l'effort budgétaire supplémentaire accompli depuis dix ans a été affecté à l'administration pénitentiaire, alors que la demande de justice ne cesse de croître et que, lors du transfert des compétences en 1987, le budget de l'Etat a dû prendre en charge 18 000 agents des greffes et un parc immobilier souvent vétuste et dégradé dont il ne supportait jusqu'à cette date que moins du tiers des charges.

Je ne dirai pas pour autant que l'effort budgétaire n'a pas produit d'effets. Les juridictions ont été, au moins pour certaines d'entre elles, réhabilitées ou réinstallées dans des bâtiments plus grands et mieux adaptés.

La situation des personnels s'est améliorée et les efforts considérables de productivité doivent être soulignés.

Mais les évolutions sont lentes et risquent de s'accompagner, si l'on n'y prend pas garde, d'une certaine dégradation de la qualité de notre justice. Je songe notamment au développement des compétences du juge unique en matière correctionnelle.

La troisième série de chiffres a trait à l'exécution, en 1996, du programme pluriannuel pour la justice. Les services judiciaires se voient attribuer 1,134 milliard de francs en autorisations de programme ; 58 emplois de magistrats y sont créés ainsi que 168 emplois de fonctionnaires des greffes.

Quant aux juridictions administratives, elles bénéficient de 55 créations nettes d'emplois et d'un budget d'équipement de 40 millions de francs.

Les engagements pris en 1994 sont donc respectés. Je tiens en outre à saluer la conversion d'emplois de vacataires, souvent pourvus illégalement par des contrats emploi-solidarité, en 300 emplois de catégorie C.

La rapidité d'édition des jugements n'en sera peut-être pas très sensiblement améliorée mais on commence ainsi de mettre fin à une situation choquante que j'avais dénoncée avec vigueur l'an dernier.

Les engagements sont respectés, disais-je, mais encore faut-il que les gels budgétaires ne viennent pas en perturber l'exécution et que les emplois créés puissent être effectivement pourvus.

Or, tel n'a pas été le cas en 1995, les décrets d'application des lois du plan pluriannuel n'étant toujours pas parus à ce jour, qu'il s'agisse des assistants de justice, des médiateurs et des conciliateurs judiciaires, des conseillers de cours d'appel en service extraordinaire et des magistrats non professionnels exerçant à titre temporaire.

La loi se trouve ainsi privée de certains de ses effets les plus innovants. La commission des lois, ainsi que la commission des finances, comme j'ai cru le comprendre, espère qu'il sera très rapidement porté remède à cette situation.

La commission des lois s'est également inquiétée, monsieur le garde des sceaux, de votre politique de recrutement et d'affectation des magistrats.

Les réponses fournies aux questionnaires budgétaires m'ont en effet permis de découvrir que vos services estimaient à 115 le nombre des auditeurs de justice qui sortiront de l'Ecole nationale de la magistrature en 1996, alors qu'il s'élevait à 169 en 1992 et à 155 en 1995.

Or, vous nous annoncez la création de tribunaux criminels départementaux. Comment allez-vous les pourvoir en magistrats - il en faudra quatre par tribunal même si tous, c'est vrai, ne seront pas occupés à plein temps - alors que vous souhaitez que ces juridictions fonctionnent dès 1997 et qu'il faut deux ans pour former un magistrat ?

Ce ne sont, en tout cas, pas les recrutements « latéraux » qui vous viendront en aide : on en comptait 51 en 1991 et vos services en prévoient 10 cette année et 10 l'an prochain !

Quant à la répartition des 58 emplois créés en 1996, là encore, la commission des lois n'a pu se défendre d'une certaine perplexité.

Les cours d'appel sont largement servies avec 24 emplois destinés, avez-vous précisé, à résorber les stocks, ce qui, en soi, est bien, mais les domaines dans lesquels les besoins sont de toute évidence les plus criants paraissent bien mal lotis puisque trois emplois seulement seront créés dans les tribunaux pour enfants et trois pour l'application des peines.

La commission des lois s'est par ailleurs réjouie de la revalorisation de la situation protocolaire et indemnitaire des magistrats et des perspectives d'améliorations supplémentaires que vous avez évoquées lors de votre audition devant elle et que vous avez rappelées tout à l'heure.

Elle reste toutefois préoccupée par la situation des greffes. Celle-ci a été sensiblement améliorée au cours des dernières années mais, en 1996, ces personnels auront toujours le sentiment de rester un peu sur le bord du chemin.

Or, monsieur le garde des sceaux, il est indispensable d'encourager ces fonctionnaires, dont les responsabilités s'accroissent, et d'engager une réflexion d'ensemble sur leurs missions, dans le cadre de la réflexion plus générale, dont vous nous avez annoncé l'ouverture, sur les missions de la justice et le rôle du juge.

Avant de conclure mon propos, je signale que j'ai consacré une partie de mon rapport écrit à la réforme de l'aide juridique.

Grâce aux efforts conjugués de l'Etat, des barreaux, des caisses des règlements pécuniaires des avocats, les CARPA, et de leur union nationale, l'UNCA, cette réforme se révèle très positive.

En 1994, plus de 581 000 personnes ont bénéficié de l'aide juridictionnelle, soit 66 p. 100 de plus qu'en 1992, date de l'entrée en vigueur de la réforme. L'objectif essentiel est donc atteint : les plus démunis accèdent plus aisément aux juridictions.

Reste toutefois à développer le volet extrajudiciaire, celui de l'accès au droit, dont les résultats sont particulièrement médiocres puisque seuls quatorze départements ont effectivement constitué un comité de l'aide juridique.

La commission des lois a retenu le principe de la création d'une mission d'information sur les moyens de la justice. Chaque année apporte en effet son lot de réformes, telles celle du juge de l'exécution ou celle du juge aux affaires familiales. Les juridictions s'efforcent de s'adapter mais de graves difficultés subsistent que nous nous attacherons à évaluer, afin qu'il y soit remédié.

La justice exige des moyens matériels et une organisation adaptée aux évolutions des contentieux. Ce grand service public de l'Etat est animé par des hommes et des femmes qui doivent être confortés et encouragés dans l'exercice de leurs missions. C'est seulement ainsi que la justice pourra répondre aux attentes légitimes des justiciables.

Lors de la présentation en commission des lois des crédits des services généraux du budget du ministère de la justice pour 1996, estimant que l'attention portée à ces crédits restait soutenue mais encore insuffisante, je m'en étais remis à la sagesse de la commission des lois. Cette dernière, qui est consultée pour avis, a émis, après une large discussion, un avis favorable à l'adoption des crédits que le projet de loi de finances pour 1996 destine aux services généraux de la justice. (*Applaudissements.*)

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

M. Georges Othily, 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 garde des sceaux, mes chers collègues, avec une enveloppe de plus de 6,9 milliards de francs, l'administration pénitentiaire est le principal bénéficiaire de l'effort financier important consenti par l'Etat au profit de la justice.

Au-delà de cette analyse purement budgétaire, la commission des lois s'est livrée à un examen de l'ensemble des solutions envisagées ou susceptibles d'être envisagées pour remédier au malaise pénitentiaire.

L'administration pénitentiaire est en effet, aujourd'hui, confrontée à de véritables défis dont la réponse ne saurait être exclusivement financière.

Le premier de ces défis est la lutte contre la surpopulation carcérale.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : alors que 35 655 personnes étaient incarcérées en France métropolitaine au 1^{er} janvier 1980, elles sont 51 623 à l'être en 1995.

Les grâces collectives décidées chaque année à l'occasion du 14 juillet ainsi que les lois d'amnistie votées au début de chaque septennat n'ont donc pas suffi à enrayer ce phénomène, en dépit de leur effet indéniable sur la population carcérale.

La principale conséquence de cette évolution est la surpopulation carcérale.

Sur l'ensemble du territoire national, le nombre de places de prison est de 49 400. Avec 58 170 personnes incarcérées au 1^{er} juillet dernier, le taux moyen d'occupation des prisons françaises était donc de 117 p. 100.

Deux séries de solutions ont été apportées à cette situation.

On s'est d'abord efforcé de construire des places de prisons. Ce fut l'objet du « programme 13 000 », décidé en 1987 et aujourd'hui achevé. Ce fut également l'objet de la loi de programme du 6 janvier 1995, qui a prévu la construction de 4 000 places de détention sur cinq ans.

A cette réponse quantitative s'est superposée une réponse qualitative : le développement des mesures alternatives à l'incarcération.

Le recours à l'incarcération représente un coût considérable pour la collectivité nationale, tant en termes d'investissement que sur le plan des dépenses de fonctionnement.

Indépendamment de ces considérations financières, il est certain que l'incarcération n'est pas toujours la meilleure réponse à la délinquance.

Les pouvoirs publics se sont en conséquence efforcés, tout particulièrement depuis le milieu des années soixante-dix, d'encourager le prononcé de mesures dites « alternatives à l'incarcération ». Ces dernières peuvent aujourd'hui prendre de multiples formes, telles que le travail d'intérêt général, la semi-liberté ou le jour-amende.

Il ne m'appartient pas de me livrer à une étude détaillée de ces différentes mesures, dont l'examen a d'ailleurs été effectué par notre excellent collègue Guy Cabanel dans son rapport de mission sur la prévention de la récidive.

Il convient toutefois de noter que des efforts ont été entrepris au cours des derniers mois pour relancer le prononcé de ces mesures.

Le nouveau code pénal a, par exemple, élargi la panoplie des peines non carcérales, et plus particulièrement du TIG, le travail d'intérêt général. Conjugué à la campagne conduite par les pouvoirs publics pour sensibiliser les magistrats à l'utilité de cette mesure, cet élargissement a conduit, en 1994, à une augmentation de 44,8 p. 100 du nombre de TIG.

Le deuxième défi de l'administration pénitentiaire tient à la réinsertion.

Des efforts ont été entrepris en ce sens : ils ont consisté en une meilleure prise en charge des détenus et en un développement de la politique d'aide aux libérés.

La meilleure prise en charge des détenus a été recherchée dans plusieurs directions, et je ne prétendrai pas à l'exhaustivité.

Je citerai notamment le souci de favoriser l'enseignement général dans les prisons. Ainsi, en 1994, plus de 300 000 heures d'enseignement ont été assurées. Au total, près de 24 000 personnes, soit environ un détenu sur deux, ont bénéficié d'un enseignement général.

Je citerai également les efforts en matière sanitaire.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1994, toute personne détenue est obligatoirement affiliée aux assurances maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale.

Quant au deuxième axe de la politique de réinsertion, à savoir le développement de la préparation à la sortie de prison, il était rendu nécessaire par l'extrême précarité de la situation d'une majorité de personnes libérées.

Beaucoup de personnes détenues disposent de moins de 500 francs de disponibilité et n'ont pas de logement assuré ; la majorité d'entre elles n'est inscrite ni à l'ANPE ni aux ASSEDIC et, pour les plus de vingt-cinq ans, n'a pas rempli de demandes de revenu minimum d'insertion.

Ainsi, depuis 1993, un dispositif national de « préparation à la sortie sans récidive » a été institué dans chacun des trente départements pilotes de la politique de la ville, afin que la maison d'arrêt et le comité de probation et d'assistance aux libérés analysent les besoins prioritaires des personnes sortant de prison et mobilisent les services de l'Etat et le secteur associatif pour y répondre au plus près. A cette fin, les services sociaux - ANPE, caisses d'allocations familiales, sécurité sociale, missions locales, etc. - sont sollicités pour préparer, en liaison avec le secteur associatif, la libération des détenus.

Enfin - c'est le troisième défi - l'administration doit conduire une politique en faveur de son personnel.

Sur ce point, on peut tout d'abord regretter un taux d'encadrement insuffisant. En milieu fermé, chaque agent surveille en moyenne 2,5 personnes, ce qui place la France parmi les pays à faible encadrement, juste devant l'Estonie ou la République tchèque, et loin derrière l'Italie ou l'Irlande.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire a connu six conflits sociaux depuis 1988, dont le dernier s'est déroulé entre le 7 novembre 1994 et le 9 janvier 1995.

Ces conflits expriment, pour l'essentiel, le malaise du personnel pénitentiaire face à un métier qui est difficile à exercer et qui ne bénéficie pas, pour autant, d'une reconnaissance sociale suffisante.

Face à ces problèmes, l'administration pénitentiaire s'est tout d'abord engagée dans une politique active de recrutement. Dans le cadre de la mise en œuvre du programme pluriannuel pour la justice, le projet de loi de finances prévoit la création de 500 emplois, dont 370 pour le renforcement de l'encadrement des détenus.

L'administration pénitentiaire a également consenti des efforts financiers en faveur du personnel pénitentiaire.

Le conflit de la fin de l'année 1994 a conduit à l'adoption d'un protocole d'accord qui, outre des recrutements nouveaux, prévoit notamment la revalorisation de l'indemnité horaire pour le travail des dimanches et des jours fériés et l'augmentation de la prime de surveillance de nuit.

Au-delà de ce protocole, le Gouvernement a souhaité répondre à une très ancienne revendication des personnels de surveillance : le bénéfice de la « bonification du cinquième », qui permet d'abaisser la limite d'âge du départ à la retraite de 60 ans à 55 ans.

Le bénéfice de la « bonification du cinquième » entrera donc en vigueur progressivement et fonctionnera pleinement à partir du 1^{er} janvier 2000. La commission des lois souhaiterait, monsieur le garde des sceaux, que vous nous donniez les dernières évaluations sur les conséquences financières de cette mesure.

La commission des lois accueille favorablement les efforts entrepris en faveur de l'administration pénitentiaire.

Force est néanmoins de constater que ces efforts, quoique substantiels, ne suffisent pas à répondre aux défis auxquels est confronté le service public pénitentiaire et doivent en conséquence être poursuivis, voire renforcés.

A cette fin, certaines réflexions paraissent devoir être approfondies. Elles concernent notamment les mesures dites « alternatives à l'emprisonnement », qui sont, par rapport à ce que l'on constate dans d'autres pays, encore insuffisamment prononcées chez nous.

J'évoquerai, sans me prononcer sur le fond, certains points étudiés dans le rapport de notre collègue Guy Cabanel.

Le premier point vise l'extension de la panoplie des mesures alternatives à l'emprisonnement, notamment des suites susceptibles d'être données aux développements relatifs à l'assignation à domicile sous surveillance électronique.

Le deuxième point concerne l'extension du champ d'application de mesures existantes, notamment de l'article D 49-1 du code de procédure pénale.

Le troisième point touche à la restauration de la crédibilité des mesures de substitution à l'emprisonnement, afin d'inciter les magistrats à prononcer plus souvent de telles mesures. Ce souci a notamment guidé les réflexions engagées par M. Cabanel sur l'organisation des comités de probation et d'assistance aux libérés.

Le quatrième point intéresse l'extension éventuelle des compétences du juge de l'application des peines.

Enfin, le rapport de M. Cabanel aborde la question des limitations du recours à la détention provisoire.

Comme vous le voyez, monsieur le garde des sceaux, les pistes de réflexion ne manquent pas. Nous savons que vous accordez une attention particulière à l'administration pénitentiaire. C'est pourquoi la commission des lois a donné un avis favorable aux crédits que votre ministère entend lui consacrer. (*Applaudissements.*)

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, en lui consacrant près de 2,5 milliards de francs en 1996, soit une augmentation de 5,5 p. 100 par rapport à 1995, le projet de loi de finances fait de la protection judiciaire de la jeunesse l'une des priorités des pouvoirs publics.

L'effort est appréciable dans un contexte de réduction du déficit budgétaire. Mais je n'irai pas plus loin dans l'analyse financière, ne souhaitant pas être le énième rapporteur à vous parler des crédits et croyant plus utile à l'information du Sénat de me consacrer aux résultats sur le terrain de l'action engagée et des mesures prévues en faveur de l'enfance délinquante.

A cette fin, je me suis récemment rendu, avec notre collègue M. Guy Allouche, au centre d'action éducative de Savigny-sur-Orge. De plus, comme je le fais depuis fort longtemps, j'ai eu de nombreux contacts et entretiens avec des directeurs et éducateurs responsables de ma région.

Ce souci d'une appréciation des résultats concrets de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse m'a conduit à axer l'avis de la commission des lois sur le défi essentiel auquel est aujourd'hui confronté ce service public : l'augmentation de la délinquance juvénile.

Je me livrerai donc, tout d'abord, au constat de cette augmentation, avant de présenter les réponses qui lui ont été ou qui pourraient lui être apportées.

Le constat est simple à énoncer : la protection judiciaire de la jeunesse est confrontée au défi de l'augmentation de la délinquance juvénile.

Au 31 décembre 1993, 129 864 jeunes étaient suivis par la protection judiciaire de la jeunesse : 99 405 étaient pris en charge par le secteur habilité, soit 76,5 p. 100 de ceux-ci, et 30 459 par le secteur public, soit 23,5 p. 100.

Au total, compte tenu des mouvements intervenus en cours d'année, la protection judiciaire de la jeunesse a suivi plus de 200 000 jeunes en 1993.

Il est intéressant de noter que l'action de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans la durée : 7,5 p. 100 seulement des jeunes pris en charge le sont pour une durée inférieure à six mois ; en revanche, 26 p. 100 le sont pour une durée comprise entre un et deux ans et 25,7 p. 100 sont suivis pendant plus de deux ans.

En dépit de cette activité importante, la protection judiciaire de la jeunesse doit aujourd'hui faire face à une augmentation de la délinquance juvénile qui semblent révéler plusieurs indices.

Premier indice, l'augmentation de 3,5 p. 100 du nombre de jeunes pris en charge, qui était « seulement » de 125 538 au 31 décembre 1992.

Deuxième indice, l'accroissement du nombre de mineurs incarcérés au 1^{er} janvier dernier, qui passe de 513 en 1994 à 533 en 1995. On observera cependant que cette évolution est intégralement due au développement de la détention provisoire, le nombre de mineurs condamnés incarcérés étant passé de 133 à 130.

Troisième indice, l'augmentation du nombre de mineurs délinquants ayant fait l'objet d'une décision de justice par les juridictions de la jeunesse, même si une majorité de ces décisions concernent la remise aux parents : 51 933 en 1993, contre 50 400 en 1990.

Selon un rapport récent du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, alors que l'année 1994 a marqué un coup d'arrêt à la délinquance générale, la délinquance des mineurs s'est accrue la même année de 16,80 p. 100 ; la tendance se serait accentuée en 1995 puisque, au premier semestre, les mineurs ont représenté 20,33 p. 100 des personnes interpellées, contre 17,28 p. 100 en 1994.

En outre, les mineurs sont impliqués dans des agissements particulièrement graves, tels que les vols à main armée, pour lesquels 28 p. 100 des personnes mises en cause sont des mineurs, ou les vols avec violences, pour lesquels 37 p. 100 des personnes mises en cause sont des mineurs. Ces faits alarment d'ailleurs notablement les enseignants, les policiers, les éducateurs, les municipalités et, bien entendu, les magistrats.

Les raisons de cette évolution inquiétante sont multiples : sentiment d'exclusion lié à un chômage, qui frappe avant tout les jeunes, lacunes du système d'éducation et perte des repères sociaux sont fréquemment considérés comme des facteurs essentiels.

Le rapport précité du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale a mis en avant un autre facteur primordial d'augmentation de la délinquance juvénile : la large impunité dont bénéficient, ou bénéficieraient de fait les mineurs auteurs d'infractions pénales.

J'en ai terminé avec le constat. J'aborderai maintenant les efforts déployés pour remédier à cette augmentation de la délinquance juvénile.

Ces efforts ont été accentués au cours des dernières années. Je regrouperai leur présentation en distinguant deux séries de mesures qui me paraissent essentielles : d'une part, celles qui tendent à apporter une meilleure réponse pénale à la délinquance des mineurs ; d'autre part, celles qui sont relatives aux efforts concernant la prise en charge des effectifs suivis.

Pour ce qui est de la recherche d'une meilleure réponse pénale à la délinquance des mineurs, l'action des pouvoirs publics au cours des trois dernières années a porté sur trois points.

Premier point : une amélioration du régime de la garde à vue.

Par exemple, les garanties dont bénéficient les mineurs de treize à dix-huit ans ont été renforcées en 1993. Il est notamment prévu une présentation à un magistrat du parquet au moment de la prolongation de la garde à vue, un examen médical du mineur, un entretien avec un avocat et l'information des parents.

Deuxième point : la recherche d'une réponse plus rapide à la délinquance des mineurs.

La loi du 8 février 1995 a rendu possible à l'égard des mineurs la procédure de convocation par un officier de police judiciaire, procédure qui existait précédemment pour les majeurs et que la pratique avait parfois initiée en matière d'enfance délinquante. Nous nous en félicitons, monsieur le garde des sceaux.

Cette procédure a pour objet de garantir un véritable traitement en temps réel des procédures pénales ouvertes à l'encontre de mineurs.

Tout en visant à réduire le sentiment d'impunité qui peut résulter d'une convocation tardive devant le juge des enfants, ce texte permet également d'apprécier le plus rapidement possible la situation du mineur, afin de mettre en place un suivi éducatif si ce dernier s'avère indispensable.

Troisième point : l'encouragement au prononcé de mesures éducatives.

Il s'agit, notamment, de la médiation-réparation consacrée par la loi du 4 janvier 1993.

Depuis la promulgation de ce texte, le nombre de jeunes concernés a considérablement augmenté. En effet, si 1 096 jeunes ont effectué une mesure de réparation en 1993, ils ont été 3 740 en 1994. Ils devraient dépasser les 4 000 cette année.

Il convient de noter que, dans le cadre du programme pluriannuel pour la justice, le nombre de 9 000 mesures de réparation devrait être atteint en 1999. Nous nous en réjouissons également, monsieur le garde des sceaux.

J'en arrive à la seconde catégorie de mesures adoptées pour répondre à l'augmentation de la délinquance juvénile : elles tendent à assurer une meilleure prise en charge des effectifs suivis.

A cette fin, les pouvoirs publics se sont tout d'abord attachés à renforcer des moyens en personnels.

La loi de programme du 6 janvier 1995 prévoit pour la protection judiciaire de la jeunesse l'attribution sur cinq ans d'une dotation de 400 millions de francs d'autorisations de programme et la création de 400 emplois budgétaires.

Dans ce cadre, les efforts engagés en 1995 par la création de 90 emplois seront poursuivis par la création, en 1996, de 107 emplois nets - vous l'avez indiqué, monsieur le garde des sceaux - afin, notamment, d'augmenter les capacités d'hébergement et de mettre en œuvre la mesure de réparation pénale.

Parmi ces emplois nouveaux, je citerai en particulier la création de 52 postes d'éducateur et de 7 postes de psychologue.

Les pouvoirs publics s'efforcent également de développer les moyens d'accueil. Nous avons pu nous en rendre compte lors de la visite que nous avons effectuée à Savigny-sur-Orge.

Toujours dans le cadre de la loi de programme, le projet de loi de finances pour 1996 prévoit, notamment, d'abonder de 5,97 millions de francs les crédits consacrés aux moyens d'hébergement.

Comme vous pouvez le constater, le Gouvernement envisage de poursuivre les efforts entrepris récemment en faveur des jeunes délinquants.

Malheureusement, jusqu'à présent, ces efforts n'ont pas endigué l'inquiétante montée de la délinquance juvénile. Certes, il est probable que certaines mesures, en particulier la médiation-réparation, sont trop récentes pour produire tous les résultats escomptés. Force est néanmoins de constater que, quelle que soit leur utilité, ces mesures présentent la caractéristique commune de s'appliquer à des mineurs entrés dans le cercle de la délinquance. L'effort porte donc exclusivement sur la réinsertion et sur la prévention de la récidive juvénile.

La commission des lois appelle donc de ses vœux une réflexion plus globale, monsieur le garde des sceaux, portant non seulement sur la lutte contre la récidive et les moyens nouveaux à engager en faveur des jeunes inadaptés, mais également sur la prévention de la délinquance juvénile dans son ensemble.

Enfin, je vous rappelle, monsieur le garde des sceaux, que la commission des lois avait demandé à votre prédecesseur la création d'un poste supplémentaire de juge des enfants en Polynésie française, afin de tenir compte des spécificités géographiques de ce territoire.

Plus généralement, plusieurs de nos collègues ont estimé insuffisant le nombre de juges des enfants eu égard à l'ampleur des tâches qu'ils ont à accomplir. Pouvez-vous nous apporter quelques éclaircissements sur ce problème ?

Cela étant, la commission des lois rend hommage aux efforts qui ont été entrepris en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse et donne un avis favorable à l'adoption des crédits correspondants. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le garde des sceaux, comme vous avez pu le constater, la commission des lois, à la suite de la commission des finances, a examiné avec une extrême attention le projet de budget que vous avez soumis au Parlement.

Je ne reviendrai pas, car je les partage totalement, sur les appréciations positives qui ont été portées sur ce texte par les différents rapporteurs. Je partage également, cela va de soi, leurs regrets.

Je formulerais un regret supplémentaire, dont vous comprendrez les motifs très localisés.

Si je me réjouis de la création d'un tribunal administratif en Seine-et-Marne, mon enthousiasme est toutefois modéré. En effet, j'ai quelques raisons de penser que le puissant lobby des juridictions administratives et du Conseil d'Etat réunis ont amené le Gouvernement à modifier sa décision initiale. La localisation de ce tribunal ne répond donc pas tout à fait aux véritables besoins du développement administratif et économique de notre département.

A ce regret, j'ajouterai une inquiétude. En effet, j'ai constaté, comme vous, même si vous n'avez pas encore évoqué ce point, une certaine dérive dans cette institution essentielle qu'est le Conseil supérieur de la magistrature : la création d'une formation plénière au sein du CSM n'est conforme ni à la lettre ni à l'esprit de l'institution, tels que notre rapporteur s'était attaché à les définir avec une grande compétence.

J'aborderai maintenant l'examen des crédits du projet de budget.

Je note, comme tout observateur de bonne foi, que, dans le cadre général de l'action enfin menée contre les déficits publics, les parts réservées aux crédits du service public de la justice se sont accrues de manière significative.

Nous en sommes à environ 1,5 p. 100 de l'ensemble des dépenses de l'Etat. C'est bien ! Force est toutefois de constater - et je suis sûr que vous le ferez avec nous - que toute amélioration supplémentaire et substantielle ne pourra être véritablement envisagée que lorsque l'Etat aura pu se consacrer enfin à ses fonctions régaliennes.

Cela ne sera possible, entre autres, que lorsque l'intervention des pouvoirs publics ne sera plus nécessaire pour remédier à des insuffisances criantes de gestion : autrefois, voilà quelques années, 12 milliards de francs pour Renault en un an, soit une année de budget de la justice ; hier, 20 milliards de francs pour Air France - c'est

presque votre budget ; aujourd'hui, 40 milliards de francs pour le Crédit lyonnais, soit le double ou presque de votre budget... et ce, notons-le au passage, sans qu'aucune sanction n'ait jamais été envisagée contre les auteurs des défaillances constatées, que ce soit au niveau de ceux qui ont décidé ou de ceux qui avaient pour mission de contrôler.

Cependant, monsieur le garde des sceaux, pour nécessaires qu'elles soient, les augmentations de crédits ne seront jamais suffisantes.

Il en va un peu de la justice comme de l'enseignement supérieur : ce n'est pas uniquement à coup de millions que l'on parviendra à faire de la justice aussi bien judiciaire qu'administrative une institution répondant pleinement à l'attente légitime de nos concitoyens.

Dans cette perspective, il me semble que l'on devrait réfléchir, en accord avec vous, à trois orientations essentielles : il faut que nous disposions tout d'abord d'un véritable état des lieux de l'appareil judiciaire, sous tous ses aspects, les plus complexes comme les plus modestes ; il faut que la justice, dans le même temps, s'attache à remédier à ses propres dysfonctionnements ; il faut ensuite réfléchir enfin, chaque fois que l'on propose une nouvelle réforme, tant à sa nécessité profonde qu'à la mise en place des moyens nécessaires à son application.

Il faut donc disposer tout d'abord d'un véritable état des lieux, sous tous les aspects complexes et multiples de l'appareil judiciaire.

Nous ne savons pas clairement, dans certaines circonstances, qui fait quoi, ni comment, pour quelle raison tel tribunal a plus d'affaires au civil et au pénal que tel autre, qui disposera pourtant d'un effectif supérieur. Peut-être est-ce lié au climat...

Pourquoi telle juridiction chargée des mineurs croule-t-elle sous les dossiers, alors que telle autre, en général installée sous des cieux plus cléments, connaît un rythme de travail singulièrement moins pénible ?

La commission des lois a décidé, sous réserve de l'accord du bureau du Sénat, de la mise en place d'une mission d'information qui, au-delà de tout jugement de valeur, se propose d'établir - j'en suis sûr en liaison avec vos services - ce véritable inventaire qui nous fait défaut.

Il nous faut aussi essayer d'obtenir de l'appareil judiciaire qu'il corrige de lui-même, peut-être après un certain effort de pédagogie de votre part, ses propres dysfonctionnements.

Au cours d'un colloque, auquel vous avez participé de manière très active, tenu avec la chambre nationale des avoués, vous vous êtes efforcé d'identifier ce qui ralentit le cours de la justice et qui pourrait être amélioré sans moyens supplémentaires.

De la durée de l'expertise, souvent intolérable, à un usage plus rationnel et plus conforme à son orientation première de la procédure de référé, en passant par une certaine exigence à l'égard des juges ou des avocats qui, en première instance, négligent parfois la qualification nécessaire des faits exposés ou jugés, autant de défauts qui peuvent être corrigés par l'effort de chacun.

Il nous faut enfin, et nous souhaitons le faire avec vous, réfléchir avant chaque réforme à sa nécessité objective et aux moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Vous avez comme moi, monsieur le garde des sceaux, vécu l'échec de trois réformes peut-être souhaitables de la procédure d'instruction, qui n'ont pu aboutir faute de moyens.

Monsieur le garde des sceaux, la justice est une chose trop sérieuse pour que les règles qui la régissent ne soient le fruit prioritaire de la réflexion des juges, des avocats et des professeurs de droit...

Même voulue, même demandée, même approuvée par ces éminents spécialistes, au rang desquels figurent bien évidemment les services de la Chancellerie, chez qui bien sûr, il n'y a pas trace du moindre esprit technocratique - je veux rassurer mon ami Hubert Haenel - la règle de droit n'a de légitimité que lorsqu'elle reçoit la sanction de la représentation nationale, qui n'est tenue en aucune manière par les travaux qui auront précédé sa propre décision.

Bien des progrès restent à accomplir, chacun vous l'a dit, et vous en êtes vous-même persuadé. Ces progrès dépendent de l'action conjointe du Gouvernement et du Parlement.

Mais si les juges sont en droit d'attendre ce que l'Etat a le devoir de faire pour la justice, les juges ont aussi le devoir de faire ce que la nation attend d'eux,...

M. Christian Demuyneck. Très bien !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* ... une justice sereine et qui ne donne pas, de manière fugitive, l'impression d'être animée parfois par je ne sais quel esprit de revanche.

Monsieur le garde des sceaux, en appréciant de façon positive le projet de budget que vous nous avez proposé, je tiens à vous dire que vous aurez notre soutien pour cette œuvre indispensable et progressive de rénovation de la justice. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

M. Christian Demuyneck. Excellent !

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Monsieur le président, il me semble de bonne méthode de répondre dès maintenant à M. le président de la commission des lois, à M. le rapporteur spécial de la commission des finances et à MM. les rapporteurs pour avis. Je répondrai naturellement cet après-midi, après qu'ils se seront exprimés, à l'ensemble des orateurs. Je pense que ce sera plus clair, et je pourrai ainsi apporter des précisions et des réponses à toutes les questions extrêmement pertinentes qui viennent d'être énoncées par les rapporteurs et par le président de la commission des lois.

Je voudrais d'abord dire combien j'ai été impressionné par le rapport qui a été fait par M. Haenel, au nom de la commission des finances. Il est non seulement excellent, mais aussi tout à fait cohérent avec le rapport qui avait été rédigé voilà quelques années sur le fonctionnement de la justice et qui portait à la fois sa signature et celle de l'actuel ministre de l'économie et des finances.

Je voudrais dire également combien ses observations rejoignent, sur de nombreux points, les principes qui guident la politique que nous menons et que j'ai engagée moi-même sur un certain nombre de dossiers.

Je commencerai donc par répondre, aussi précisément que possible, à M. le rapporteur spécial, qui a évoqué en particulier la question de l'administration centrale et des fonctions administratives assurées par des magistrats.

Dans la situation actuelle, sur les 160 magistrats de l'administration centrale de la justice - les « MACJ », comme on dit dans le jargon - 25 seulement accomplissent en réalité des tâches de gestion pure ; la direction des services judiciaires, notamment le service de gestion

de la magistrature, d'une part, et les directions de législation, d'autre part, appellent plus particulièrement la compétence de magistrats.

Les MACJ se consacrent donc essentiellement aux tâches qui sont par excellence celles de l'administration centrale, et d'abord la législation et la gestion des personnels et des carrières.

Ces magistrats sont particulièrement compétents, et il est coutumier de louer leur technicité, leur professionnalisme et leurs connaissances juridiques.

Il est très important que ce soit eux qui, plutôt que des juristes purs ou des administrateurs purs, occupent ces fonctions, dans la mesure où ils ont l'expérience des juridictions. Comme le disait voilà un instant M. le président de la commission des lois, les législations nouvelles doivent « coller » autant que possible à la réalité du fonctionnement des cours et des tribunaux.

De même, s'agissant de la gestion quotidienne, les magistrats qui ont servi dans les juridictions savent mieux que quiconque quel peut être l'impact des décisions qu'ils sont amenés à prendre.

A l'inverse, l'expérience acquise au sein de l'administration centrale de la Chancellerie se révèle fort utile lorsque les magistrats réintègrent les juridictions. Et ce sera d'autant plus utile au fur et à mesure que progressera la déconcentration, laquelle doit être assortie d'un souci de bonne gestion des affaires de la justice, que ce soit au niveau des cours d'appel ou des tribunaux - j'y ai fait allusion tout à l'heure en soulignant le renforcement des moyens de gestion au niveau des cours d'appel.

Cela étant, la question se pose de manière plus générale. Comme l'a dit M. Haenel, 20 p. 100 des postes de l'administration centrale dans les trois principaux secteurs - les cours et les tribunaux, la protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire - sont tenus par des fonctionnaires des services extérieurs.

Cette préoccupation m'est apparue fondamentale lorsque nous avons préparé, avec mes collègues ministres concernés, notamment mon collègue chargé de la réforme de l'Etat, des mesures relatives au ministère de la justice. L'une de ces mesures consiste, effectivement, à réintégrer progressivement dans les services extérieurs un certain nombre de fonctionnaires, d'agents, en fonction à l'administration centrale alors que, dans une certaine mesure, ce n'est pas justifié.

Nous allons donc mettre au point, lorsque le Gouvernement aura adopté le plan de réforme de l'Etat, un programme qui nous permettra, progressivement, de remplacer des fonctionnaires des services extérieurs qui retourneront à leur place par des fonctionnaires d'administration centrale ou par des magistrats.

M. le rapporteur spécial s'est inquiété, comme M. Authié après lui, du retard dans la publication des textes d'application de la loi du 8 février 1995 relative à la justice de proximité et des progrès que cette justice doit nous permettre d'accomplir en matière de rapidité des jugements et de compréhension de nos concitoyens.

Les choses doivent être tout à fait claires : les textes ont été votés l'hiver dernier et, comme chacun le sait, le printemps a été consacré à des tâches d'intérêt national autres. Au mois de juin, lorsque je suis entré en fonctions, la préparation de ces textes était relativement peu avancée. J'ai donc remis, il y a maintenant cinq mois, ces textes sur le métier et, depuis, nous avons bien progressé.

S'agissant des dispositifs relatifs aux assistants de justice, à la conciliation, aux chambres détachées et aux audiences foraines, nous avons saisi le Conseil d'Etat. Les

textes pourront être publiés au mois de janvier ou de février 1996. Il en va de même des textes traitant des juges de proximité - les anciens juges de paix - qui résultent du plan pluriannuel pour la justice.

Pour ce qui est du statut des conciliateurs - j'aurai l'occasion d'en parler également demain, puisque je participerai à l'assemblée générale de leur association - le texte n'est pas encore complètement terminé ; nous en sommes aux consultations interministérielles ; mais je compte bien respecter les échéances prévues.

Ce texte traitera notamment de l'expérience juridique, de la formation, de la limite d'âge des conciliateurs et des incompatibilités. Il s'agit de dispositifs quelque peu complexes, mais je veux dire à MM. Haenel et Authié, que, depuis mon arrivée au ministère, nous avons fait diligence. J'espère que, d'ici six à huit mois, nous aurons abouti.

Comme M. Authié l'a dit à très juste titre, il faudra ensuite appliquer ces textes. Au demeurant, les moyens budgétaires existent, puisque, pour les juges de proximité comme pour les assistants de justice, les crédits figurent dans les budgets de 1995 comme de 1996. Il faut des textes pour pouvoir recruter et mettre en œuvre ces crédits. Mais je peux prendre l'engagement devant le Sénat que, dans les trois mois, tout sera décidé.

J'ai par ailleurs été heureux de constater que beaucoup de propositions du rapport de MM. Haenel et Arthuis pouvaient progressivement être mises en place. Ainsi, M. Haenel a pu se réjouir que nous ayons finalement pu engager un vaste plan de recrutement de dactylographes pour que les jugements paraissent plus vite.

De la même façon, M. le rapporteur spécial s'est félicité que nous ne nous lancions pas dans une vaste réforme de la carte judiciaire. J'ai toujours pensé que le caractère systématique d'une telle réforme lui enlèverait beaucoup de sa valeur. En revanche, il nous faut travailler sur la spécialisation des juridictions et des magistrats, qui est une bien meilleure façon de répondre aux besoins.

M. Haenel a consacré un long développement aux tribunaux administratifs, et, de manière plus générale, à la juridiction administrative. J'ai moi-même évoqué la nécessité de modifier le statut des magistrats des tribunaux administratifs : c'est un impératif. S'agissant des moyens financiers, beaucoup d'efforts ont été faits en 1993 et 1994.

Nos efforts ont porté leurs fruits, puisque les délais de jugement ont un peu diminué, M. Haenel l'a noté. Mais il en est résulté un encombrement des cours administratives d'appel.

Lorsque j'ai reçu, voilà environ un mois, les cinq présidents de ces cours, un constat s'est imposé : ils ont réussi à respecter à peu près partout le délai de jugement, qui est de douze à treize mois ; mais la situation risque de se dégrader de nouveau.

Cela explique la nécessité de créer deux nouvelles cours administratives d'appel, dont celle de Marseille, qui permettra de redistribuer les contentieux dans le sud de la France.

De plus, le nouveau statut permettra de pourvoir les postes vacants dans lesdites cours, et ils sont nombreux. Il en sera ainsi à Bordeaux.

Si des postes de magistrat ne sont pas pourvus dans ces cours, c'est parce que le statut actuel ne rend pas la carrière suffisamment attractive.

Malgré les efforts qui ont déjà été faits, la situation reste préoccupante et il faut y faire face. La modification du statut, les améliorations procédurales, la loi de février de 1995, notamment avec la possibilité de juger à juge unique, y contribueront.

A cet égard, je me suis rendu compte, en recevant la semaine dernière l'ensemble des présidents de tribunaux administratifs, que cette réforme commençait à se mettre en place dans des conditions assez bonnes, malgré les réserves, que je qualifierai de principe, d'un certain nombre de magistrats.

Nous devons mieux gérer les effectifs et améliorer les méthodes de travail. A ce sujet, la spécialisation est certainement l'une des voies qu'il faut utiliser, avec l'augmentation des effectifs, bien entendu.

On sait que vingt postes nouveaux ont été inscrits au budget pour 1996, et que quinze sont en surnombre, en application du programme pluriannuel pour la justice. Allié à l'augmentation des postes budgétaires, le recours aux surnombres est une bonne technique pour résorber les « stocks ».

M. le rapporteur spécial m'a posé une question précise sur l'informatisation du tribunal administratif de Paris. Je lui dois une réponse. Il y a actuellement un système informatique temporaire ; en 1997 sera mis en place un système définitif, répondant à l'appellation « Skipper ». Il permettra le traitement des requêtes, de leur introduction jusqu'à la notification du jugement, et il sera utilisable par les magistrats ainsi que par les greffiers.

S'agissant de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, je répondrai à M. Haenel en même temps qu'à MM. Othily et Rufin. Je dirai cependant d'ores et déjà à M. le rapporteur spécial que, s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, je n'ai naturellement pas pu tout faire en sept mois et que, dans le respect absolu des principes qui sont les nôtres, c'est-à-dire le principe d'« éducatibilité »...

M. Jean-Jacques Hyest. Très bien !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. ... il est nécessaire de reprendre au fond l'organisation de la protection judiciaire de la jeunesse.

Il ne fait pas de doute que c'est l'un de ces domaines où l'on est trop souvent pris, de manière polémique et médiatique, entre, d'une part, la mise en cause des principes pour changer les choses - alors qu'il faut changer non pas les principes, mais les pratiques - et, d'autre part, la volonté concomitante de maintenir les principes et les méthodes en vigueur, ce qui conduit à s'en remettre à la fatalité, à l'absence de changement et de progression.

Je pense qu'il faut définir une option médiane, puis agir. Je le préciserai en répondant aux observations tant de M. Haenel que de M. Rufin.

Quoi qu'il en soit, je remercie beaucoup M. Haenel de l'appui qu'il a apporté à ce projet de budget et de ses observations extrêmement pertinentes.

Monsieur Authié, après avoir souligné la pertinence de votre rapport, notamment de votre rapport écrit, je voudrais vous répondre sur deux points particuliers.

Et d'abord sur les moyens nouveaux pour accomplir des actions nouvelles. Comme je le dis depuis plusieurs mois, comme je m'efforce de le démontrer au travers du budget pour 1996, comme je le démontrerai dans l'avenir, compte tenu de la situation actuelle de la justice, il n'est pas possible de lui confier de nouvelles missions avec les moyens actuels.

J'ai dit tout à l'heure qu'il fallait redéployer les effectifs, améliorer l'organisation et rendre plus efficaces les méthodes de travail. Je le ferai, et d'abord par le plan de modernisation. Mais cela ne peut avoir d'effets que dans des limites assez étroites, compte tenu du fait que la justice est certainement l'une des administrations les moins bien pourvues.

Au-delà, il faut nécessairement des moyens nouveaux ; nous les aurons, en particulier, monsieur Authié, lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre le tribunal criminel départemental et, de manière plus générale, la réforme de la procédure criminelle, si le Parlement la vote l'année prochaine.

Je crois qu'aujourd'hui il est tout à fait vain de vouloir se battre sur des estimations, c'est-à-dire sur le nombre indispensable de magistrats ou de greffiers supplémentaires. Nous avons fait des simulations, d'autres en ont fait également. A cette tribune, je me garderai de citer des chiffres, sauf à préciser qu'il s'agit de quelques dizaines et non de quelques centaines. Cet effort est donc tout à fait à notre portée, et nous l'engagerons dans le budget pour 1997.

S'agissant du recrutement des magistrats, en l'état actuel de mes réflexions, j'estime que nous pourrions faire face à la plus grande partie des besoins nouveaux, probablement grâce à un concours exceptionnel.

Monsieur Authié, s'agissant de la répartition des nouveaux emplois de magistrats prévus pour 1996, vous avez cité des renseignements qui vous ont été communiqués par mes services. Mais ce ne sont que des hypothèses de travail. En application de ce que j'ai dit dans mon intervention liminaire, une priorité sera donnée aux juges des enfants et aux juges des affaires familiales. Ce n'est qu'à la fin du mois de décembre que je déciderai de la répartition des soixante postes qui nous sont alloués. Je tiendrai alors, naturellement, le plus grand compte des observations qui auront été faites par vous-même et par l'ensemble des sénateurs tout au long de cette discussion.

Monsieur Othily, à propos de l'administration pénitentiaire, je souhaiterais vous faire deux catégories de réponses.

La première porte sur la politique pénitentiaire, dont l'un des effets doit être de répondre à la surpopulation carcérale ; dans la seconde, je vous fournirai des renseignements très précis sur l'impact budgétaire de la bonification « du cinquième ».

Sur le premier point, je tiens à dire - il faudra prendre les moyens d'y parvenir - que la politique pénitentiaire ne doit pas consister à courir derrière l'augmentation de la population pénale, c'est-à-dire, en gros, faire une politique à l'américaine. Les Etats-Unis ont aujourd'hui 1,1 million de détenus, ce qui, dans notre pays, correspondrait à 250 000 prisonniers !

Nous devons nous assurer que les condamnations et l'exécution des peines répondent bien à leur objectif d'exemplarité, de dissuasion et de prévention de la récidive. La prison ne doit pas constituer la seule réponse aux exigences de la politique pénale. Au contraire, c'est hors de la détention que doivent de plus en plus s'appliquer les peines.

Ce programme, qui me paraît de bons sens, me permet, monsieur Othily, de répondre à la question que vous avez posée : est-ce que 4 000 places suffiront ?

Je me garderai bien, car ce serait très imprudent, de répondre par l'affirmative. Au-delà de ce programme de 4 000 places, complétant un programme antérieur de 13 000 places, il nous faudra orienter notre effort vers l'amélioration des établissements existants. Ainsi, une par-

tie de ces 4 000 places seront en réalité affectées au remplacement d'établissements vétustes. En fait, c'est plus par l'octroi de peines alternatives, par le dégagement de crédits d'équipement destinés à l'amélioration des places de détention existantes, par la mise en œuvre du projet d'exécution des peines que nous assurerons le développement de la politique pénitentiaire que par un programme de création de places nouvelles.

Je souhaite, pour ma part, que ce programme de constructions nouvelles soit le dernier - en tout cas à vue humaine - pour que nous puissions ensuite nous consacrer à une politique d'amélioration de l'exécution des peines.

Pour lutter contre la surpopulation carcérale, trois voies principales peuvent être empruntées.

La première est celle que l'on appelle généralement, d'une manière qui n'est pas très judicieuse d'ailleurs, mais qui dit bien ce qu'elle veut dire, « l'alternative à l'incarcération ». C'est plutôt d'une politique globale d'exécution des peines qu'il faudrait parler, politique recourant très largement au milieu ouvert, ce qui implique une réforme des comités de probation, le renforcement des liens entre les juges de l'application des peines et les travailleurs sociaux, mais aussi une meilleure cohésion entre le travail effectué par les juges de l'application des peines tant au sein de la détention qu'à l'extérieur.

La deuxième voie, c'est celle qui consiste à développer l'exécution des peines en semi-liberté. Le plan pluriannuel pour la justice prévoit 1 200 places nouvelles, et je veillerai à ce que cette disposition soit mise en œuvre.

Enfin, troisième voie : il faudra essayer de faire en sorte que la mise en détention provisoire, d'une part, soit moins souvent prononcée et, d'autre part, qu'elle dure moins longtemps. Je déposerai prochainement - au début de 1996 - un projet de loi visant à modifier les conditions de mise en détention provisoire.

Son objectif sera d'abord de mieux assurer la protection des droits de l'homme, mais il aura aussi, je l'espère, des effets quantitatifs.

J'en viens à la bonification du « cinquième », monsieur Othily.

Cette question comporte deux aspects.

Le premier, c'est que les surveillants partiront plus tôt à la retraite, ce qui fait que le nombre des retraités sera, chaque année, plus élevé que ce qu'il aurait été avec l'ancienne limite d'âge. On estime le coût de la mesure à 62 millions de francs pour les cinq années qui nous séparent de l'an 2000.

Le second aspect de la bonification du « cinquième » tient à la majoration du montant de la pension de retraite à hauteur de 10 p. 100, au maximum, du traitement d'activité. Cet effet de la bonification du « cinquième » porte non plus sur le volume, mais sur la valeur. Son incidence financière est estimée à 22,5 millions de francs pour la période s'étendant jusqu'à l'an 2000.

La bonification du « cinquième » devrait donc avoir coûté, en l'an 2000, 85 millions de francs, ce qui me paraît parfaitement compatible avec les limites d'un budget comme celui de la justice, aussi faible qu'il puisse paraître.

Ce n'est donc pas une mesure coûteuse. Pour 1996, année de son début d'application, elle ne nécessitera que 2 millions de francs, qui seront inclus dans les crédits généraux destinés aux pensions.

M. Rufin a prononcé au début de son intervention un mot qui me paraît correspondre tout à fait à la réalité et que j'ai d'ailleurs moi-même employé en diverses circonstances, le mot « défi ».

La protection judiciaire de la jeunesse est en effet mise au défi de faire face à la situation que connaît notre pays, situation dont M. Rufin a brossé un très juste tableau, avec ses ombres et ses lumières. Je n'y reviens donc pas.

Je dirai simplement, comme lui d'ailleurs, qu'il faut tout d'abord donner leur pleine application aux textes existants, dont certains sont très récents, en particulier ceux qui concernent le développement de la réparation pénale.

A cet égard, je pense pour ma part, que l'objectif des 9 000 mesures de réparation au terme du programme pluriannuel pour la justice est encore trop modeste et qu'il faudrait se donner les moyens d'aller au-delà.

Je partage encore l'avis de M. Rufin sur la nécessité de développer la prévention. Il ne suffit pas, en effet, de traiter la délinquance juvénile, encore faut-il empêcher qu'elle ne survienne.

Il est clair toutefois qu'un élément échappe totalement à la protection judiciaire de la jeunesse et échappe même, d'une manière générale, aux politiques publiques, c'est la situation sociale de notre pays. Mais tout - la politique de l'éducation, la politique de formation professionnelle notamment - doit concourir à une meilleure insertion des jeunes dans notre société.

En ce qui concerne la prévention, les départements assument déjà une responsabilité considérable depuis la nouvelle répartition des compétences en 1983. Il faut donc développer une politique de conventionnement entre les services d'Etat, la protection judiciaire de la jeunesse et les services de l'aide sociale à l'enfance des départements.

C'est vrai, il faut donner une réponse pénale nouvelle et renforcée. Les magistrats et les éducateurs la réclament pour faire face aux cas les plus lourds, les plus difficiles, auxquels ils sont confrontés aujourd'hui.

Naturellement, il ne faut absolument pas « jeter le bébé avec l'eau du bain » et vouloir renverser les principes.

Nous devons décider de cette réponse pénale supplémentaire dans le respect des principes auxquels nous obéissons et qui correspondent à notre vision de l'humanité, de la jeunesse et du caractère perfectible de l'homme.

Dans le cadre du programme national d'intégration urbaine que le Gouvernement annoncera au mois de décembre, nous allons prendre quelques dispositions nouvelles ouvrant, par exemple, des possibilités de jugement plus sûres et plus adaptées au délinquant par le tribunal pour enfants ou visant à la création d'unités d'éducation renforcée, qui permettront d'apporter une réponse nouvelle qui s'inscrira entre les foyers, les centres d'action éducatifs classiques et les quartiers des mineurs des établissements de détention.

Enfin, monsieur Rufin, vous avez posé une question sur le nombre des juges pour enfants. Il existe 305 emplois de juges pour enfants pour 140 tribunaux, ce qui signifie un peu moins de trois juges par tribunal. Dans le cadre du programme pluriannuel pour la justice il faudrait créer une trentaine d'emplois. Je veillerai à ce que, dans les emplois nouveaux de magistrats, nous donnions une priorité aux postes de juge pour enfants.

Telles sont les réponses que je voulais vous donner, monsieur Rufin, en soulignant combien vous avez pris très exactement la dimension du problème, ce dont je vous remercie.

Quant à M. le président Larché, il a très bien dit que nous avions un effort fondamental à faire afin de mieux définir les missions de la justice.

Je suis très heureux que la commission des lois mette en place une mission d'information pour, en quelque sorte, faire l'état des lieux ; c'est une très bonne idée, je m'en réjouis.

Vous le savez, je viens de lancer trois missions, qui apporteront à la Chancellerie leur expertise en toute indépendance. J'ai confié celle qui doit traiter des missions de la justice à M. Alain Lancelot, celle qui doit s'intéresser aux procédures civiles à M. Jean-Marie Coulon, président du tribunal de grande instance de Nanterre, enfin celle qui doit s'attacher à la procédure pénale à Mme le professeur Michèle-Laure Rassat.

Ainsi, nous serons en mesure de disposer, à la fin de 1996, de tous les éléments, états des lieux et propositions qui nous permettront de faire bouger l'institution judiciaire. Il s'agit d'avancer, non pas, comme l'a dit très justement le président Jacques Larché, en fonction des pressions de l'actualité ou des idées des uns et des autres, mais après une réflexion et une concertation approfondies croisant les différentes études, confrontant les observations et les éventuelles critiques, et aussi en prévoyant toujours, comme je l'ai dit tout à l'heure à M. Authié, les moyens indispensables à la mise en place des réformes.

M. Larché m'a posé deux questions plus précises.

S'agissant de l'implantation du nouveau tribunal administratif de l'est parisien, je confirme qu'il sera installé en Seine-et-Marne et, selon les dernières indications, non dans la ville nouvelle mais à Melun. Pourquoi Melun ? Ce n'est pas que nous nous soyons laissé influencer par tel ou tel groupe de pression, aussi honorable soit-il. Le choix de Melun correspond tout simplement à un souci de bonne gestion des deniers publics. Il est en effet plus économique d'utiliser les locaux de l'ancien tribunal de grande instance que d'en construire de nouveaux à Marne-la-Vallée ou de louer un immeuble de bureaux existant, ce qui exigerait des travaux considérables d'aménagement, ne serait-ce que pour créer des salles d'audience.

Vous avez en outre, monsieur Larché, repris une question, que M. Authié m'avait déjà posée lorsque je suis venu présenter les crédits de mon ministère à la commission des lois, concernant l'application par le Conseil supérieur de la magistrature de la réforme constitutionnelle de 1993.

C'est vrai, on ne trouve trace, ni dans la lettre ni dans l'esprit de cette réforme, pas plus que dans les travaux préparatoires du Parlement, d'une formation plénière.

Cette réforme est récente : elle n'est mise en application que depuis un peu plus d'un an puisque c'est seulement depuis le mois de mai 1994 que le Conseil supérieur de la magistrature fonctionne selon les nouvelles règles. Il serait sage de laisser la réforme se mettre en place avant d'envisager de nouveaux changements. Ce serait une bonne démonstration de ce qu'ont dit MM. Larché et Haenel sur le fait que les juges doivent appliquer les lois : pour l'instant, il faut appliquer la réforme de 1993 de manière très scrupuleuse, et cela s'adresse en particulier aux magistrats et aux personnalités qui composent le Conseil supérieur de la magistrature.

Je vous prie d'excuser, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la longueur de mes réponses, mais les questions en valaient la peine. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

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

Groupe du Rassemblement pour la République : 27 minutes ;

Groupe socialiste : 17 minutes ;

Groupe de l'Union centriste : 20 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants : 16 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen : 16 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 5 minutes.

La parole est à M. Badinter.

M. Robert Badinter. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, c'est sans doute au fait que nous sommes lundi matin et à mon noviciat au Sénat que je dois le privilège d'intervenir dans cette discussion budgétaire, ayant été, en quelque sorte, commis d'office par mes amis du groupe socialiste. (*Sourires.*) Mais c'est une tâche que j'ai acceptée volontiers.

En effet, une excellente occasion m'est ainsi offerte d'examiner l'évolution récente de la justice et, à travers l'analyse d'un projet de budget, de déceler des choix et des priorités.

En ce qui concerne le montant global, j'ai entendu M. le garde des sceaux et MM. les rapporteurs - ceux-ci donnant à celui-là de nombreux satisfécit - exciper de son augmentation d'un peu plus de 6 p. 100 par rapport à 1995.

Si je cultivais l'ironie, je me référerais simplement à ce que déclarait à cette tribune voilà dix jours le ministre de l'économie et des finances, M. Arthuis : aujourd'hui, un bon budget n'est pas un budget en augmentation.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Sauf pour la justice ! (*Sourires.*)

M. Robert Badinter. Bien que connaissant la question, il n'a pas mentionné d'exception !

Mais je ne suivrai pas M. Arthuis sur ce point, car je considère qu'il est souhaitable que le budget de la justice progresse.

Lorsqu'on examine la répartition de ce budget, on constate déjà une évidente priorité, car l'augmentation de 6 p. 100 est une moyenne. En effet, l'augmentation est de 9 p. 100 pour les services pénitentiaires, de 4,58 p. 100 pour les services judiciaires et, sauf erreur de ma part, de 5,42 p. 100 pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Je considère pour ma part que la principale caractéristique de ce progrès du montant global du budget est la continuité. En effet, non seulement une grande partie de cet effort découle de l'exécution de la loi de programme discutée en 1994, mais surtout la progression enregistrée dans ce projet de budget s'inscrit dans la ligne des quatorze budgets qui l'ont précédé : depuis la loi de finances pour 1982, le budget de la justice est systématiquement en augmentation. Seules trois années, 1992, 1994 et 1995, ont connu une progression inférieure à 5 p. 100 ; dans tous les autres cas, les hausses ont été supérieures à 6 p. 100.

Je rappelle en particulier - c'est aussi pour moi une façon de remonter le cours du temps - que le budget de la justice pour 1982, le premier que j'ai eu l'honneur de présenter, enregistrait un accroissement de 28 p. 100, avec une inflation, je le reconnais, qui était d'environ 12 p. 100 à l'époque.

Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin dans le rappel des chiffres, l'essentiel étant la continuité de l'augmentation, année après année, du budget de la justice.

Une fois relevée cette constance dans la progression, ce qui doit retenir l'attention, c'est évidemment l'analyse des priorités qu'on peut saisir à travers un budget, les choix qu'exprime celui-ci.

Je ne ferai pas, à cet instant, d'incursion dans la politique pénale ni dans les différentes questions qui ont été évoquées par certains rapporteurs et par le président de la commission des lois. Puisque la session parlementaire s'étend désormais d'octobre à juin, nous aurons l'occasion, lorsque les projets de loi évoqués viendront en discussion, de débattre des différents aspects de cette politique pénale que vous nous annoncez, monsieur le garde des sceaux.

Quiconque connaît la situation de la justice française et s'y intéresse passionnément sait qu'elle est affectée, de deux maux structurels : inflation carcérale, inflation judiciaire ; autrement dit, surpopulation pénitentiaire et accroissement constant de la demande de justice.

Une inquiétude a également surgi. Je crois cependant que le moment n'est pas encore venu de m'exprimer complètement sur le sujet, bien que les propos ultimes de M. le garde des sceaux dans sa réponse aux rapporteurs aient éveillé chez moi une attention particulière : il s'agit du problème de l'éducation surveillée, qui, je ne me laisserai pas de le répéter, ne se confond pas avec le problème de l'adolescence délinquante. Ce qui est en cause, c'est le problème de toute la jeunesse en péril.

M. Marcel Debarge. Très bien !

M. Robert Badinter. Surtout, qu'on n'assimile pas la question de la délinquance juvénile à celle de la protection de la jeunesse en danger !

Je reviens à la surpopulation pénitentiaire, à cette inflation carcérale que M. Othily a fort bien évoquée tout à l'heure.

J'ai examiné avec mélancolie le long cheminement de l'inflation carcérale. Quand j'ai quitté la Chancellerie, nous en étions à environ 44 000 détenus. Aujourd'hui, nous en sommes à plus de 58 000. Or tout le monde sait que sont intervenues entre-temps des dispositions de clémence successives : grâces présidentielles, lois d'amnistie, etc. Il n'empêche : le flux monte constamment.

Comment y remédier ?

Tout d'abord, je rappelle ce que tout garde des sceaux sait et conserve de façon permanente en mémoire, qu'il soit en fonctions ou qu'il les ait quittées : l'emprisonnement est un mal, un mal nécessaire peut-être, mais un mal redoutable par ses conséquences, la désocialisation, la destruction des liens avec la famille, la perte de l'emploi, la récidive, qui, chacun en est conscient, mûrit dans tous les établissements pénitentiaires.

L'emprisonnement, c'est aussi un coût budgétaire extraordinairement élevé. Ainsi, dans le programme des « 13 000 », hors dispositif de sûreté, le coût s'est élevé à 340 000 francs par place. Quant au coût moyen d'entretien d'un détenu dans les prisons classiques, il se situe encore aujourd'hui à 291 francs par jour.

Par conséquent, à une charge budgétaire énorme s'ajoutent, ce qui est plus grave encore à nos yeux, des effets, individuels, de destruction de la personnalité et, sociaux, d'accroissement de la récidive. Voilà pourquoi, si l'emprisonnement est sans doute inévitable, il doit toujours être réduit, autant que possible, à ce qui est indispensable.

A cet égard, que nous est-il proposé ? Quelles sont les mesures que l'on doit prendre ?

S'agissant de la détention provisoire, on dit volontiers - parce que, trop souvent, on se réfère à ce qui a été une pratique déjà ancienne - que c'est la caractéristique de la justice française et que le mal est si profondément ancré qu'on n'y peut remédier. Ce n'est pas exact. Je le dis avec d'autant plus de conviction que j'ai eu l'honneur de faire voter et par l'Assemblée nationale et par le Sénat la loi du 9 juillet 1984, qui a instauré le débat contradictoire avant tout placement en détention provisoire.

Chacun sait que, depuis 1985, en tenant compte du temps qui s'est écoulé avant que cette loi entre vraiment dans les faits, le taux de détention provisoire n'a cessé de baisser dans la population pénale : nous sommes ainsi passés de 51 p. 100 en 1984 à 42,5 p. 100 en 1994.

C'est encore trop, certes, mais on reconnaîtra que les dispositifs ont leur efficacité. Vous nous en annoncez, monsieur le garde des sceaux, et j'en accepte volontiers l'augure.

Vous avez évoqué des remèdes concernant la motivation des décisions de placement en détention. Je crains que cela ne soit de pure forme.

Vous avez également envisagé le placement de bracelets électromagnétiques pour certains prévenus ou condamnés. Cette mesure devra être examinée avec beaucoup de prudence, car nous sommes dans un domaine relevant des libertés et des principes fondamentaux de nature constitutionnelle.

Mais si le nombre de mises en détention diminue, la durée de la détention tend à s'accroître. Comment peut-on lutter contre cette tendance ? En fait, la durée de la détention est liée à la durée des instructions et donc au nombre de magistrats instructeurs.

A cet égard, j'ai constaté avec surprise que M. Marcellin, dans son rapport présenté à l'Assemblée nationale, ne faisait pas mention de créations de postes de magistrats instructeurs. Vous nous avez indiqué depuis, peut-être à la suite des observations formulées par M. Dreyfus-Schmidt, que vous reconsidéreriez la question. Il s'agit, en effet, d'un point essentiel.

Outre la nécessité d'améliorer les conditions légales de placement en détention provisoire et d'augmenter le nombre de juges d'instruction, il faut aussi donner aux magistrats la possibilité de s'appuyer sur des personnels capables d'assurer le suivi de leurs décisions. Le problème qui se pose en matière de contrôle judiciaire se retrouve en matière de sursis avec mise à l'épreuve, de travail d'intérêt général, bref, de toutes les peines qui sont qualifiées à tort de « substituts à l'emprisonnement » et qui sont, en réalité, des peines exécutées en milieu ouvert.

Ces peines ne peuvent prospérer que si les magistrats disposent d'une logistique suffisante. Ainsi, les juges de l'application des peines doivent être en nombre suffisant. J'ai été très étonné de lire, toujours dans le rapport de M. Marcellin, que trois postes de juges de l'application des peines seulement seront créés. Ce n'est pas ainsi que vous augmenterez le nombre de peines en milieu ouvert.

Vous nous avez annoncé que la pratique si regrettable tendant à geler le nombre des personnels socio-éducatifs affectés au milieu ouvert - 12 p. 100 en 1994 - va cesser. Je le souhaite.

S'agissant de l'exécution du programme pluriannuel, alors qu'il avait été prévu de créer, par an, 250 emplois d'agents chargés du milieu ouvert, ce sont finalement 130 qui l'ont été.

Il faut être très attentif : si le nombre de personnels socio-éducatifs n'augmente pas, on ne pourra pas accroître le nombre de mesures de milieu ouvert qui permettent aux magistrats de recourir à d'autres peines que l'emprisonnement.

Permettez-moi d'ajouter que si j'ai la plus grande considération pour les personnels pénitentiaires, notamment pour les personnels de surveillance, je pense que les avantages qu'ils ont obtenus en matière budgétaire et qui sont d'ailleurs mérités, devraient être étendus aux personnels du milieu ouvert.

M. le président. Mon cher collègue, je vous prie de conclure, car vous avez pratiquement épuisé le temps de parole imparti au groupe socialiste.

M. Robert Badinter. Je conclurai brièvement, en relevant que le problème de l'inflation judiciaire a été longuement examiné. Je me plais à vous dire, monsieur le garde des sceaux, qu'elle a été maîtrisée en son temps.

Je vous renvoie à cet égard, puisque je n'ai pas le temps de le citer, à l'excellent ouvrage du professeur Perrot sur les institutions judiciaires.

J'indiquerai simplement que, en 1986, les tribunaux de grande instance traitaient plus d'affaires qu'ils n'en étaient saisis. Pour les tribunaux d'instance, le rapport était à peu près le même. Quant aux cours d'appel, le niveau était presque identique.

Ce résultat a été obtenu grâce au recrutement de magistrats et de personnels, l'effort de tous et l'amélioration des méthodes - j'insiste tout particulièrement sur ce dernier point.

S'agissant toujours de l'inflation judiciaire, j'ajouterai, monsieur le garde des sceaux, que, quel que soit l'effort que consentiront les magistrats, quel que soit le nombre de postes qui serait créés, je suis convaincu - et je demande à la Haute Assemblée d'en prendre bien conscience - que notre société hyper-réglée ne peut pas espérer trouver dans l'institution judiciaire le lieu quasi exclusif de solution des conflits.

Autant l'institution judiciaire doit demeurer gardienne de la légalité et veiller au respect de la loi, autant il est nécessaire et même prioritaire de développer à présent tout ce qui, en amont de la justice, est susceptible de résoudre ou de prévenir les conflits. Je pense notamment à la conciliation, à l'arbitrage et à la médiation. Au sein du tissu associatif, des organisations socioprofessionnelles et des syndicats, à tous les niveaux de la société, il nous faut maintenant installer - je ne dis pas « instiller » ! - des modes de solution des conflits. A défaut, nous serons toujours en situation de déséquilibre.

Pourtant, monsieur le garde des sceaux, ce n'est certainement pas la répartition des postes en application de la loi de programme de votre prédécesseur qui permettra d'y remédier car, sur cinquante-huit postes créés, vingt-quatre sont destinés aux cours d'appel.

J'ai regardé l'évolution des délais d'appel : ils ne me paraissent pas justifier, au regard de la pression qui s'exerce sur les tribunaux d'instance et sur les tribunaux de grande instance, y compris, je le rappelle, au niveau des juges d'instruction et des juges de l'application des

peines, un pareil privilège. Ce n'est pas ainsi que vous résoudrez les difficultés majeures auxquelles se heurte l'institution judiciaire.

J'aurais souhaité que ce budget donne une vision et prévoit des priorités. Lorsque vous augmentez, par nécessité, de 9 p. 100 les crédits consacrés aux services pénitentiaires, sans témoigner un intérêt prioritaire pour le milieu ouvert, j'y vois le signe d'une sorte de résignation à l'inflation carcérale, que, pour ma part, je combattrai toujours.

De même, s'agissant de l'inflation judiciaire, je constate à regret que vous ne consacrez que 1 million de francs au budget des conciliateurs. En outre, vous n'avez créé que trente-six postes dans les greffes de quinze cours d'appel. Vous nous dites que des dispositions budgétaires ont été prises. Il est vital de renforcer considérablement le nombre des assistants de justice. L'avenir est à une magistrature appuyée sur de jeunes juristes compétents et susceptibles à leur tour d'intégrer celle-ci.

Je pense à toutes ces jeunes femmes et à tous ces jeunes gens que j'ai eu le privilège d'avoir pour étudiants et qui ont toutes les qualités requises, dans le domaine intellectuel, par leur savoir et leurs mérites personnels, pour devenir magistrats, alors que 115 postes seulement sont proposés au concours de l'École nationale de la magistrature. Que de retard prend-on dans le recrutement de jeunes magistrats de qualité ! Songez-y, monsieur le garde des sceaux...

M. le président. Monsieur Badinter, vous devez absolument conclure.

M. Robert Badinter. J'en termine, monsieur le président.

M. le président. Soyez bref, car nous devons ménager une interruption de nos travaux de deux heures.

M. Robert Badinter. Je ne doute pas que vous y parviendrez, monsieur le président.

En conclusion, je dirai que, en raison de l'absence de vision en ce qui concerne le milieu ouvert et la prévention en matière de délinquance juvénile - sur laquelle j'aurais voulu insister davantage - et surtout en ce qui concerne la protection de la jeunesse, en raison de l'absence d'un souci d'humanité suffisamment inscrit dans les choix opérés dans ce projet de budget, le groupe socialiste ne votera pas celui-ci. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux. Nous les reprendrons à quinze heures quinze.

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances pour 1996 concernant le ministère de la justice.

Dans la suite de la discussion, la parole est à M. Durand-Chastel.

M. Hubert Durand-Chastel. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la justice est une fonction régalienne de l'Etat. Le ministère de la justice remplit, à ce titre, une mission essentielle de service public, que les citoyens sont en droit de réclamer la plus efficace et la plus équitable possible. Nous nous félicitons de la priorité accordée aux crédits du ministère

de la justice pour 1996 car, en période d'inquiétude et de fracture sociale, la demande de justice et d'équité est d'autant plus grande chez nos concitoyens.

Cela est vrai également pour nos compatriotes résidant à l'étranger, qui, de par leur éloignement, sont d'autant plus sensibles aux relations qu'ils entretiennent avec l'administration française. Je me réfère à deux sujets seulement, à savoir l'aide juridique et les certificats de nationalité.

Pour l'aide juridictionnelle, les crédits sensiblement augmentés depuis la loi du 10 juillet 1991, sont suffisants pour les demandes présentées. En revanche, l'aide à l'accès au droit est très insuffisante, un cinquième à peine des départements ont en effet constitué les conseils départementaux correspondants. Est-il possible, monsieur le garde des sceaux, d'activer cette création pour bien informer les Français de leurs droits, en particulier les expatriés souvent mal renseignés en la matière ?

La seconde question, très importante, est relative aux certificats de nationalité, pour la délivrance desquels les Français de l'étranger se heurtent, depuis de nombreuses années, à de graves difficultés.

Vos prédécesseurs, monsieur le garde des sceaux, ont tous entendu à ce sujet les doléances des sénateurs représentant les Français établis hors de France, ainsi que les vœux de protestation du Conseil supérieur des Français de l'étranger. En effet, obtenir la preuve de sa nationalité française lorsqu'on réside à l'étranger et qu'on y est né relève - il faut le savoir - d'une véritable gageure.

A une époque d'informatisation, est-il concevable d'attendre deux ou trois ans pour obtenir un simple certificat de nationalité ?

Quelle est la situation ? Chaque année, 8 000 demandes affluent au service de la nationalité de la rue Ferrus, habilité à délivrer ces certificats pour l'ensemble des Français résidant à l'étranger. Les nombreuses tâches extérieures des magistrats affectés à ce service, la manque de personnels qualifiés, l'informatisation tardive des bureaux, des procédures tatillonnes ont occasionné des retards, qui se sont accumulés d'année en année au point de paralyser presque entièrement le système.

M. Pierre Méhaignerie, garde des sceaux dans un précédent gouvernement, avait - sur notre insistance - pris véritablement la mesure de la situation, en se rendant lui-même au service de la nationalité, à la fin de 1993, et en dégageant les moyens nécessaires.

Ainsi, la situation s'est peu à peu améliorée. L'informatisation complète du service est maintenant réalisée, les postes vacants sont pourvus et les personnels formés. Par ailleurs, une réforme du fonctionnement de la justice a permis de modifier l'organisation du service, les greffiers en chef allant désormais accomplir les tâches des magistrats.

Si une réduction des délais de délivrance de ces certificats n'est pas encore effective pour les demandeurs récents, il semble bien que le service de la rue Ferrus soit, cette fois, en mesure de fonctionner normalement. Le personnel, composé de sept greffiers en chef, de quatre greffiers, de onze fonctionnaires de la catégorie C et d'un cinquième greffier qui rejoindra le service au début de l'année prochaine, a été recruté sur la base du volontariat. Toutes ces personnes sont donc motivées.

M. Jacques Habert. Très bien !

M. Hubert Durand-Chastel. Cette nouvelle organisation a déjà permis de réduire légèrement le nombre de demandes en instance, qui est passé de 16 000 à 14 000. Les dossiers arrivés en 1993 ont été repris, et ceux

de 1994 et de 1995 le seront au début de 1996. On peut espérer que les retards non seulement ne continueront pas à s'accumuler, mais seront entièrement résorbés à la fin de 1997.

La baisse de moitié du nombre des demandes constatée récemment au service de la nationalité contribuera, du reste, à améliorer le rendement. Cette diminution des demandes est consécutive aux directives qui permettent désormais d'adresser les demandes de certificats aux tribunaux d'instance des lieux de naissance des intéressés ou des ascendants directs des Français nés en France.

Ce désengorgement pourrait encore être plus important si, de leur côté, tous les consulats appliquaient mieux les consignes du ministère des affaires étrangères, qui consistent à ne demander des certificats de nationalité à nos ressortissants que dans les cas indispensables, et à donner un avis circonstancié à chaque demande adressée au service de la nationalité. De la même façon, l'examen des dossiers rue Ferrus va être simplifié et accéléré, en réduisant le nombre des pièces justificatives demandées aux strictes nécessités de la loi.

Monsieur le garde des sceaux, la délivrance des certificats de nationalité, dans les cas simples qui concernent la grande majorité des demandes, ne devrait pas prendre plus de quatre à six mois, y compris la consultation du ministère des affaires sociales. Votre attention vigilante à cette question sera déterminante, afin que toutes les dispositions, qui ont enfin été mises en œuvre, portent leurs fruits rapidement et perdurent. Dans ce sens, une amélioration du statut des greffiers en chef sera à envisager, si l'on veut encourager ces personnels méritants qui ont accompli des efforts pour la revalorisation de leurs tâches.

Nous comptons sur votre détermination, monsieur le garde des sceaux, pour que nos compatriotes de l'étranger soient mieux pris en considération par votre administration. Avec mes collègues non inscrits, je voterai le projet de budget de votre ministère pour 1996, qui vous en donnera les moyens. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. Jacques Habert. Très bien !

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

M. Dominique Leclerc. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de budget que nous examinons aujourd'hui consacre la deuxième année d'application du programme pluriannuel pour la justice.

Nous observons avec satisfaction que ce projet de budget augmente de 6,04 p. 100 par rapport à 1995, ce qui, avec 23 468 millions de francs, en fait une des cinq priorités gouvernementales dans une double perspective : le respect des prévisions de la loi de programme et la mise en place d'actions nouvelles assises sur des moyens supplémentaires.

Nous ne pouvons, à cet égard, que saluer l'action d'un gouvernement qui a décidé de doter la justice des moyens nécessaires à son fonctionnement, dans le contexte difficile que nous connaissons.

Mais il était nécessaire de réaffirmer, en ces temps de crise, la volonté politique de répondre aux attentes de citoyens particulièrement sensibles à une justice de qualité, efficace, accessible, et sereine, avez-vous dit, ce matin, monsieur le garde des sceaux. L'aide à l'accès au droit, les maisons de justice déjà mises en place sont un premier pas.

Si, comme nous en voyons les premiers effets, la loi quinquennale permet de résorber les urgences les plus criantes et, parfois, d'améliorer sensiblement certains secteurs, il n'en reste pas moins que l'on doit continuer de travailler à cette tâche avec constance.

Aussi, monsieur le garde des sceaux, je me permettrai de vous livrer quelques réflexions nées des attentes de nos concitoyens et des professionnels de la justice.

Selon des statistiques récentes, 97 p. 100 des Français estiment que la justice est trop lente et 85 p. 100 qu'elle est difficile d'accès. De fait, si la durée moyenne de traitement des affaires semble, ces derniers temps, se stabiliser, la justice reste beaucoup trop lente aux yeux du justiciable : plus de 5 mois devant le tribunal d'instance, 9 mois devant le tribunal de grande instance et 13,7 mois en appel.

Les emplois des services judiciaires inscrits dans ce projet de budget - 58 emplois de magistrat, 190 emplois de greffe et surtout, au delà des prévisions de la loi de programme, 300 emplois de catégorie C - devraient permettre d'améliorer cette situation en accélérant, notamment, la publication des décisions de justice. Je note également les crédits de vacation et de fonctionnement prévus pour le développement des procédures de conciliation et le financement du recrutement d'assistants de justice et de magistrats à titre temporaire.

Monsieur le garde des sceaux, je me permettrai d'insister sur cette dernière mesure.

Les assistants de justice - il faut concevoir leur fonction comme un rôle d'aide à la décision - devraient apporter, par un travail de recherches et de documentation, l'aide nécessaire au magistrat afin de motiver les jugements et de contribuer ainsi à préserver une justice de qualité. Les décrets d'application sont attendus.

Le recrutement de magistrats à titre temporaire - pour juger, il faut des juges ! - est une bonne mesure, qui permettra d'assurer la continuité du service public. Il serait bon, s'agissant des magistrats en général, de veiller à la bonne répartition des postes entre les juridictions : un manque certain se fait parfois sentir en province. Néanmoins, les créations envisagées vont dans le bon sens et devraient contribuer à l'amélioration des délais de traitement, sous réserve que la montée générale des contentieux, due au déchirement du tissu social et familial, mais aussi et de plus en plus aux affaires en matière médicale, par exemple, n'absorbe pas totalement les mesures prévues dans le programme pluriannuel pour la justice.

J'appellerai également votre attention sur le fonctionnement des greffes, rouage essentiel au bon fonctionnement de la justice. La loi du 8 février 1995 reconnaît de nouvelles responsabilités aux greffiers avec la délégation de nouvelles compétences ; continuer l'effort de repyramidage entrepris apparaît donc important ; de même une revalorisation indemnitaire et statutaire est attendue par cette profession, qui le mérite.

Autre point portant la marque des préoccupations du Gouvernement dans le cadre du présent projet de budget, avec une augmentation de 7 p. 100 des crédits par rapport à 1995 : l'administration pénitentiaire.

La surpopulation carcérale reste un aspect fondamental et récurrent. Avec 56 000 détenus pour 49 400 places et une augmentation de 21 p. 100 en dix ans en dépit du programme « 13 000 », le problème de substituts à l'enfermement est plus que jamais posé. Les 5 380 places supplémentaires déjà programmées ne suffiront pas. Vous me permettez d'évoquer brièvement le réel problème de la détention provisoire. Monsieur le ministre, je partage entièrement votre point de vue sur la nécessité de rendre

plus restrictives les conditions de mise en œuvre et de modifier les critères de délivrance du mandat de dépôt, afin, notamment, de préciser la notion de préservation de l'ordre public, susceptible de justifier un placement en détention provisoire et de réduire la durée maximale de détention.

Face à une population carcérale de plus en plus jeune, notre action devrait s'orienter prioritairement vers les jeunes détenus et les jeunes délinquants. Permettez-moi, monsieur le garde des sceaux, d'appeler votre attention sur la nécessité d'une coordination sans faille entre les services de police et la justice. En effet, comme vous le savez, beaucoup de banlieues deviennent des zones d'insécurité où de jeunes délinquants, souvent les mêmes, empêchent la population de vivre normalement.

Les arrestations en flagrant délit de ces mineurs - il s'agit parfois de très jeunes adolescents - débouchent souvent sur une relaxe des intéressés, générant ainsi un sentiment d'impunité chez ces délinquants.

Il est alors légitime de s'interroger sur la nécessité d'adapter l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante aux circonstances présentes dans la mesure où son dispositif s'appliquait à une société dans laquelle la cellule familiale était plus forte et l'école était facteur d'intégration.

En conséquence, ne vous semble-t-il pas opportun, monsieur le garde des sceaux, de prendre des dispositions afin que ces jeunes délinquants soient sanctionnés, faute de quoi, sans point de repère, ils seront encouragés de nouveau dans la voie de la délinquance ?

M. Christian Demuynck. Excellente question !

M. Dominique Leclerc. Par ailleurs, si je m'en réfère à l'exemple de la maison d'arrêt de Tours, 80 p. 100 des détenus ont entre vingt et trente-cinq ans. Les récidives sont nombreuses. En région Centre, le taux de récidive est de 75 p. 100. Le rapport Cabanel, que je rejoins dans ses conclusions, a analysé avec pertinence ce phénomène.

Deux choses me paraissent importantes.

D'une part, il faut intervenir en début de chaîne, si possible dès la première incarcération, en favorisant l'élargissement des possibilités de conversion des courtes peines fermes, les libérations conditionnelles et les régimes de semi-liberté. Dans ces deux cas, en effet, les détenus restent suivis, ce qui n'est pas le cas lors des libérations en fin de peine puisque les services sociaux n'interviennent alors que pour une aide ponctuelle au moment de la sortie. Cette mesure aurait pour objectif de limiter la récidive en développant indirectement le tutorat.

D'autre part, j'insisterai sur l'une des remarques de mes différents interlocuteurs : la semi-liberté a pour corollaire le travail, ce qui, dans le contexte économique actuel, constitue parfois un obstacle ; aussi, je propose de renforcer l'implication des collectivités locales dans leur fonction d'accueil des TIG et - pourquoi pas ? - de personnes soumises au régime de semi-liberté.

Il faudrait également, pour les personnes soumises au régime de semi-liberté, faciliter l'accès à une formation professionnelle sérieuse quand aucun emploi n'est trouvé. La réinsertion est un facteur essentiel à prendre en compte pour la limitation de la récidive. Il serait opportun que le dispositif de « préparation à la sortie sans récidive » institué dans les départements pilotes soit rapidement étendu le plus rapidement possible.

Cependant, je veux aujourd'hui marquer ma satisfaction devant les nouvelles réformes mises en place concernant la santé en milieu carcéral. En effet, la loi du 8 janvier 1994, complétée par le décret du 27 octobre

1994 et la circulaire interministérielle du 8 décembre 1994, s'affirme comme une réforme d'envergure et un succès.

J'ai personnellement pu constater localement les premiers effets de cette politique de continuité des soins. A la maison d'arrêt de Tours, une convention a été récemment signée après un an de travail en concertation avec le milieu hospitalier. Le secret médical est désormais totalement garanti, le temps de présence des médecins et des personnels infirmiers sous le contrôle de l'hôpital a été multiplié par deux. La population pénitentiaire est en effet une population sensible touchée par la drogue, l'alcoolisme et le SIDA, lequel est beaucoup plus présent qu'à l'extérieur. Depuis le 1^{er} janvier 1994, toute personne incarcérée bénéficie de la couverture sociale du régime général à compter de la date de son incarcération.

Monsieur le garde des sceaux, ce protocole d'accord porte remède à une situation difficile ; grâce à cette réforme et surtout aux moyens donnés à la justice, il sera possible, en matière de soins dans les prisons, de suivre le règlementation. Ce ne fut pas toujours le cas, et je vous félicite d'avoir permis cette évolution.

Nous trouvons un autre sujet de satisfaction dans la « bonification du cinquième » pour les personnels pénitentiaires, qui répond à une revendication ancienne. Si elle ne va pas dans le sens de la tendance actuelle en matière de retraites, elle restaure la parité entre les surveillants et les policiers et soumet tous les personnels de sécurité à un régime commun, reconnaissant par là même la spécificité du travail pénitentiaire. C'est une bonne chose.

Monsieur le ministre, les crédits d'équipement pour l'entretien et la modernisation du patrimoine pénitentiaire ont été portés à 350 millions de francs en autorisations de programme. Il faut poursuivre cette action. En effet, de grosses réparations restent à faire dans l'immobilier pénitentiaire traditionnel, y compris pour les établissements n'entrant pas dans la catégorie des plus désuets.

Il me semble aussi important que les petits établissements puissent gérer de façon autonome leur budget global. A cette fin, je vous propose d'instaurer la responsabilisation à l'échelon local pour la gestion du budget de fonctionnement. Le système est souvent trop lourd. Cette possibilité permettrait de donner une réponse en temps réel aux projets et aux urgences propres à chaque établissement.

Rendre la justice est nécessaire et difficile ; mais je sais, monsieur le garde des sceaux, que vous mettez tout en œuvre, dans un climat de nécessaire rigueur budgétaire, pour faciliter l'accomplissement de cette mission et pour répondre le mieux possible aux attentes de nos concitoyens. C'est la raison pour laquelle je voterai, avec mes collègues du Rassemblement pour la République, ce projet de budget. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

M. José Balarello. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la justice est une institution qui est chargée d'assurer le respect de la loi, des libertés individuelles et des libertés publiques.

Les Français attendent beaucoup de ce service public, qui est certainement, à leurs yeux, le plus important de la République.

Comme vous l'exprimiez récemment sur la chaîne d'information LCI, monsieur le garde des sceaux, « ce service public doit rendre aux usagers le service que l'on en attend ».

Ce que les usagers attendent de la justice, c'est que celle-ci présente des capacités de disponibilité, de rapidité et d'efficacité, et ce dans le cadre d'une régulation efficace des conflits les opposant.

Ce thème de la modernisation de la justice revient chaque année lors de la discussion budgétaire parce qu'il demeure toujours d'actualité. Je note cependant, monsieur le garde des sceaux, que des efforts importants sont consentis annuellement afin de trouver des solutions d'urgence.

Le budget de la justice est en constante progression, passant de 21 266 millions de francs en 1994 à 22 130 millions de francs pour 1995, soit une augmentation de 4,1 p. 100.

Le projet de budget que vous nous soumettez aujourd'hui confirme que la justice est l'une des priorités du Gouvernement, puisque, dans un contexte financier extrêmement difficile, il représente 23 467 millions de francs, soit une progression de 6,4 p. 100 cette année.

Il faut impérativement donner à la justice les moyens qui lui sont nécessaires pour assurer un service crédible et efficace. Monsieur le garde des sceaux, je suis heureux de vous avoir entendu indiquer, ce matin, que vous aviez rétabli un ordre protocolaire plus normal en ce qui concerne les magistrats. C'est en effet ce que j'avais demandé le 17 novembre 1992, lors du débat sur la réforme du code de procédure pénale.

La crédibilité du service public de la justice est altérée aux yeux de nos concitoyens par différents phénomènes que vous connaissez comme moi, qui ai fréquenté les prétoires pendant de longues années. Ces phénomènes sont allés en s'aggravant depuis vingt ans, le principal d'entre eux étant incontestablement la lenteur de règlement des affaires.

La durée moyenne des décisions de justice était, en 1994, de 5,1 mois pour les tribunaux d'instance, de 8,9 mois pour les tribunaux de grande instance, de 9,5 mois pour les conseils de prud'hommes, pour atteindre près de 13,7 mois pour les cours d'appel.

Ces délais extrêmement longs contribuent à un sentiment d'insécurité juridique et à la cherté anormale des procédures, ce qui favorise les plaideurs de mauvaise foi, qui, souvent, ont créé leur insolvabilité au moment de l'exécution de la décision.

Si l'on ajoute à ces délais le temps des expertises et des contre-expertises - sans même parler de leur coût, qui est exorbitant - on voit que ces statistiques sont en dessous de la réalité et que la durée des procédures est encore plus longue qu'il n'y paraît.

Ainsi, la justice n'a pas aujourd'hui les moyens d'être réellement au service du public.

L'exemple du tribunal de grande instance de Nice, que je connais bien, n'est pas le pire, mais est significatif. Sur les quarante magistrats au service des juridictions judiciaires, quinze traitent des contentieux civils. Or, ce sont, chaque année, environ 20 000 décisions civiles, contentieuses et gracieuses, qui sont rendues, contre environ 6 000 décisions correctionnelles. Cinquante greffiers ont la charge de traiter et de mettre en forme ces dossiers, ce qui représente une somme de travail énorme que cinquante fonctionnaires n'ont manifestement pas les moyens d'assumer pleinement.

Je tiens cependant à souligner les efforts importants d'informatisation à la fois des greffes et du casier judiciaire, puisque, dans le projet de budget pour 1996, 383,1 millions de francs y sont consacrés. C'est légèrement moins que dans le budget de 1995, mais l'effort est poursuivi.

Toutefois, monsieur le ministre, comme vous l'avez compris, ce sont des fonctionnaires - magistrats, greffiers et secrétaires - qui manquent au service public de la justice.

Le projet de loi de finances prévoit la création de 526 emplois supplémentaires, dont 300 de catégorie C, afin d'accélérer l'édition des décisions judiciaires. Les effectifs en fonctionnaires des services judiciaires sont, pour 1995, de 18 639. L'effort envisagé par le Gouvernement est donc louable ; mais est-il suffisant ?

Compte tenu des 1 432 juridictions de l'ordre judiciaire, ce sont en moyenne 2,7 fonctionnaires supplémentaires par juridiction qui sont prévus pour rattraper des retards de plusieurs mois. Si ces créations de postes supplémentaires sont impératives, elles n'arriveront cependant pas à enrayer la lenteur constatée de la justice en France. En Allemagne, par exemple, il y a 20 600 juges du siège et 4 900 juges affectés au parquet !

La lenteur de la justice a une conséquence directe, monsieur le garde des sceaux : la direction de l'administration pénitentiaire a recensé, en 1994, 85 761 incarcérations, dont 81,9 p. 100 sont des détentions provisoires, pourcentage qu'il convient de réduire à 40,7 p. 100 compte tenu des comparutions immédiates représentant un délai d'attente de trois semaines en moyenne. Néanmoins, cette part de détenus en attente d'un jugement est supérieure à celle des personnes incarcérées à titre définitif, qui ne représentent que 17,5 p. 100.

Le risque de la détention provisoire est, en premier lieu, de gonfler les effectifs des prisons déjà très surchargées et, en second lieu, de placer des prévenus qui seront relaxés dans une situation peu admissible au plan des libertés individuelles.

L'effort consenti pour l'administration pénitentiaire est important, et je vous félicite de la priorité affirmée de la prise en charge en milieu ouvert. Vous avez d'ailleurs évoqué longuement dans votre intervention le régime de semi-liberté, monsieur le garde des sceaux.

La réhabilitation du milieu carcéral, en général, est significative, et vous le démontrez en lui consacrant 29,42 p. 100 de votre budget. Cependant, l'état de vétusté de certaines prisons, ajouté à l'entassement des détenus - 53 000 après la loi d'amnistie du 3 août 1995 et la grâce présidentielle du 10 juillet pour une capacité de 48 804 places - me fait regretter le plan mis au point par l'un de vos prédécesseurs, M. Chalandon. Ce plan, que j'avais approuvé à l'époque, n'a été exécuté que partiellement, suite au changement de majorité au Parlement, en 1987.

En effet, non seulement la promiscuité est un facteur aggravant de la délinquance, mais l'entassement cellulaire est une atteinte à la dignité humaine.

C'est la raison pour laquelle je me félicite de voir la prévention demeurer la clé de voûte de notre système pénal.

Au 1^{er} janvier 1995, ce sont 102 254 personnes qui sont prises en charge par le milieu ouvert. Vous prévoyez la création de 130 emplois dans ce domaine pour répondre aux besoins de prise en charge de la population pénale. De telles mesures pour la réinsertion sont autant d'efforts permettant de limiter les cas de récidive. Mais,

monsieur le garde des sceaux - la question vous a d'ailleurs été posée ce matin - y aura-t-il suffisamment de juges de l'application des peines ?

La jeunesse est également au cœur des débats de cette discussion budgétaire. Les jeunes sont de plus en plus nombreux à ne plus trouver d'intérêt aux études, à se révolter par des actions violentes qui embrasent les cités des grandes agglomérations, et ce la plupart du temps, parce qu'ils sont désœuvrés. Il s'agit d'ailleurs de personnes de plus en plus jeunes, puisque la délinquance juvénile touche actuellement des enfants âgés de moins de dix ans en proportion importante, leurs parents ayant démissionné, le plus souvent suite à des situations de précarité engendrées par le chômage.

La protection judiciaire de la jeunesse en tant que moyen de prévention et d'éducation est fondamentale, car les jeunes sont les adultes de demain, et il ne faut pas les maintenir dans leurs handicaps.

Les efforts dans ce domaine doivent être développés. C'est ce que vous faites, monsieur le ministre, en faisant progresser les crédits de paiement de ce chapitre de 5,5 p. 100 cette année et en créant 107 emplois.

Les magistrats qui sont à la tête de ces services effectuent généralement un travail remarquable. Mais créons des centres d'apprentissage pour tous ces jeunes ! L'Allemagne forme quatre fois plus d'apprentis que nous ! Créons-les dans les banlieues à problèmes, où la toxicomanie fait des ravages et entraîne la destruction de familles entières.

La justice ne sera jamais assez sévère pour les pourvoyeurs, grands et petits, surtout lorsque eux-mêmes ne sont pas toxicomanes, et pour le blanchiment de l'argent de la drogue. Le service *TRACFIN* est-il assez efficace ? Ne devrions-nous pas créer un corps de police européen puissant, comme la police fédérale aux USA, doté de moyens sophistiqués, pour poursuivre cette grande délinquance dans toute l'Europe, à l'époque où les mafias s'étendent aux pays de l'Est, le tout appuyé sur un ensemble de magistrats spécialisés, comme vous l'avez fait en matière de terrorisme ? Ne sommes-nous pas en train d'être dépassés ?

L'Office central de répression pour la grande délinquance financière dispose-t-il des moyens matériels pour gagner cette guerre imposée à l'échelle planétaire par le grand trafic de drogue, qui blanchirait des sommes colossales, comme je viens de le lire dans le journal *Le Monde* du 23 novembre, à propos d'un grand procès qui se déroule en ce moment devant le tribunal correctionnel de Paris ?

Je sais que la coopération interpolices existe. Mais est-ce suffisant ? Ne faut-il pas modifier notre code pénal et avoir en ce domaine les mêmes règles au plan européen ?

Vous avez en ce domaine, monsieur le garde des sceaux, des initiatives à prendre, et ce rapidement. Le Parlement vous appuiera, car les dégâts produits dans notre jeunesse par la drogue sont trop graves.

S'agissant des bâtiments, ils font l'objet d'une ligne budgétaire importante - 880 millions de francs - permettant plusieurs créations et restructurations de palais de justice.

Je me félicite, à ce propos, qu'un nouveau palais de justice soit en construction à Grasse, l'ancien étant totalement obsolète, et que celui de Nice soit réhabilité et restructuré.

Mais je ne voudrais pas, monsieur le garde des sceaux, quitter les Alpes-Maritimes sans vous parler - vous n'en serez pas étonné - de la création d'une cour d'appel.

Vous n'ignorez pas que Nice avait une cour d'appel avant 1860, sous la maison de Savoie ; son Sénat avait cette compétence. Voilà quelques minutes, je vous ai indiqué que la durée moyenne de traitement d'un dossier devant une cour d'appel était de 13,1 mois ; devant celle d'Aix-en-Provence, ce délai est de 19,8 mois, soit 6,5 mois supplémentaires. Il peut même atteindre trois à quatre ans devant certaines chambres, notamment sociales, alors celles-ci traitent de conflits du travail, dont la solution doit être rapide.

Cette situation anormale résulte en grande partie du fait que la cour d'appel d'Aix est assise sur un ressort territorial tellement vaste que la population qui en dépend représente le double de la moyenne nationale : 3 700 000 au lieu de 1 850 000.

Alors que la plupart des débats sur la justice en France sont centrés sur la nécessité d'une modernisation et d'un rapprochement administration/administré - ce matin, vous avez longuement évoqué la justice de proximité, monsieur le ministre - la situation actuelle nous paraît aberrante - 360 kilomètres aller-retour pour aller plaider ! Et, lorsque j'ai commencé ma carrière d'avocat, l'auto-route de l'Estrel n'existait pas encore ; aussi, je connais parfaitement chaque kilomètre de cette route - la situation actuelle, dis-je, nous paraît aberrante, surtout lorsqu'on sait que 40 p. 100 des dossiers examinés par cette cour proviennent du seul département des Alpes-Maritimes et que Nice est la seule grande ville de France à ne pas avoir de cour d'appel soit en son sein, soit à proximité.

C'est d'ailleurs l'une des propositions contenues dans le rapport Carrez consacré à la réorganisation judiciaire, qui suggère, dans le chapitre consacré aux cours d'appel, de créer une cour d'appel sur le sud-est de l'Île-de-France et de scinder la cour d'appel d'Aix en deux, avec création d'une cour à Nice. Ce haut magistrat de la Cour des comptes a été mandaté, je le rappelle, par lettre du Premier ministre le 11 août 1993.

Cette proposition s'intègre, en outre, dans le cadre d'un aménagement rationnel du territoire.

C'est d'ailleurs ce que vient d'admettre, pour la première fois, monsieur le garde des sceaux, le conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, présidé par votre collègue M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire et maire de Marseille : le 23 mars 1995, cette assemblée a approuvé la création d'une cour d'appel dans les Alpes-Maritimes.

Pour conclure, je vous rappellerai que les Alpes-Maritimes sont un département des plus dynamiques sur le plan économique et sur le plan des rapports internationaux, où les contrats sont nombreux, suscitant un contentieux abondant. La justice doit donc être en mesure de répondre aux besoins générés par la rapidité des affaires - nous avons le second aéroport français ! - afin de préserver la sécurité des rapport économiques, tant pour les particuliers que pour les entreprises.

L'un de vos collaborateurs a reçu, il y a un mois environ, une délégation d'avocats des barreaux de Nice et de Grasse, avec, à leur tête, les deux bâtonniers. D'après ce qu'ils m'ont dit et d'après ce que j'ai lu dans la presse, votre ministère leur a indiqué que vous alliez diligenter une mission d'étude pour recueillir, avant la fin de l'année, l'avis des milieux judiciaire, socio-économique et politique.

Permettez-moi de vous indiquer, monsieur le ministre, que tant les magistrats des deux tribunaux de grande instance que la chambre de commerce et d'industrie, les barreaux et le conseil général, dont je fais partie, de même que tous les parlementaires, sont unanimes.

Quant à l'étude sur l'opportunité de créer une cour d'appel dans les Alpes-Maritimes, elle est déjà dans les dossiers de la Chancellerie, puisque, dans le *Journal officiel* du Sénat du 24 juillet 1986, suite à une question écrite que je lui avais posée le 29 mai de la même année, M. Chalandon, garde des sceaux de l'époque, me répondait, sur le point de savoir s'il fallait créer une cour d'appel à Nice...

M. le président. Monsieur Balarello, il faudrait conclure. Vous avez épuisé le temps de parole de votre groupe.

M. José Balarello. Je conclus, monsieur le président.

Je cite la réponse que me faisait alors M. Chalandon : « Cette mesure présenterait un certain nombre d'avantages, dont celui de décharger la cour d'appel d'Aix-en-Provence, très encombrée, d'une partie du lourd contentieux dont elle se trouve saisie. Une telle mesure, cependant, ne saurait être prise sans qu'une étude approfondie soit menée au préalable. Cette étude est en cours, à l'heure actuelle, dans les services de la Chancellerie. Dès qu'elle sera achevée, l'honorable parlementaire sera informé des suites qu'il sera alors possible de lui donner. »

De vive voix, M. Chalandon m'avait d'ailleurs confirmé que cette étude serait rapide. C'était, monsieur le garde des sceaux, il y a près de dix ans !

M. Méhaignerie, garde des sceaux, était également favorable à une telle création.

Les oppositions n'existent donc plus, mis à part trente-deux avoués à la cour d'appel d'Aix-en-Provence, à qui il faudra simplement donner une priorité pour venir s'installer dans les Alpes-Maritimes. Certains s'en préoccupent déjà !

Alors, monsieur le garde des sceaux, depuis le temps, les études sont faites, le rapport Carrez est formel, le conseil régional a délibéré favorablement, le conseil général également, par une motion du 23 juin 1994. Les deux barreaux, les milieux économiques l'exigent. C'est une priorité. Faites en sorte, monsieur le garde des sceaux, que ce soit vous, un Niçois, comme moi, qui, 135 ans après, répare cette injustice du Second Empire !

Cela étant, dans un contexte financier difficile, votre budget doit être considéré comme un bon budget. Aussi, le groupe des Républicains et Indépendants vous apportera son soutien. (*Applaudissements.*)

M. Hubert Haenel. Sans faille !

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

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, l'examen des budgets par le Parlement correspond à un rite. Mais à prendre la parole après nombre d'orateurs éminents, on risque la répétition...

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial. Mais non !

M. Jean-Jacques Hyest. ... surtout après des rapporteurs excellents, qui ont bien indiqué à la fois les forces et les faiblesses du projet de budget du ministère de la justice.

Il n'est pas besoin de rappeler - d'ailleurs, le rapport de MM. Haenel et Arthuis l'avait mentionné - que la confiance des Français dans leur justice a diminué, ainsi

que la confiance des magistrats, ce qui me paraît aussi grave. On a constaté, dans les années quatre-vingt et au-delà, qu'il existait vraiment une inquiétude, qui s'est d'ailleurs quelquefois transformée en révolte de la part de certains magistrats.

En même temps, et contrairement à certaines affirmations, des améliorations ont été apportées au fil des années.

En 1986 - je venais d'être élu parlementaire - le budget de la justice représentait 1,20 p. 100 du budget de l'Etat. Dans le présent projet de budget, il représente 1,51 p. 100. Mais dix ans ont été nécessaires !

Les magistrats ont également accompli des efforts importants de productivité, et ce malgré une surcharge évidente en raison de réformes successives sans moyens, on l'a rappelé souvent, monsieur le garde des sceaux.

Ainsi, la loi sur le surendettement a surchargé les tribunaux d'instance, sans qu'aucun moyen n'ait été prévu. Et on pourrait citer d'autres exemples, qui ont contribué à dégrader la situation de la justice.

Néanmoins, il est incontestable que la loi de programme du 6 janvier 1995 a apporté, pour la première fois, non seulement des moyens nouveaux, mais également, et surtout, des moyens programmés. Si l'on traite les problèmes de la justice dans le cadre de l'annualité budgétaire, évidemment, on ne peut pas réaliser de progrès. D'ailleurs, on l'a constaté dans le passé, une année, les nominations de magistrats sont nombreuses, une autre année il n'y en a aucune. Rien n'est pire, me semble-t-il, que cette politique conduite pour faire face aux urgences les plus grandes, mais qui n'a aucune cohérence.

Il faut également rappeler qu'une réforme très importante est intervenue l'année dernière, celle du Conseil supérieur de la magistrature, le CSM. On disait depuis longtemps qu'on allait donner au CSM son indépendance, mais on reportait toujours cette réforme. Elle a enfin été réalisée.

On peut se réjouir, à la lecture du rapport du CSM, du bon fonctionnement de cette institution, à condition, bien sûr, qu'elle reste dans le cadre des responsabilités qui lui sont accordées par la Constitution. Il ne faudrait pas que le CSM s'érige en haute autorité ou autre ! Chacun doit demeurer dans son rôle !

Lors de la réforme, nous avons surtout voulu établir une distinction entre les magistrats du siège et les magistrats du parquet. Telle a été, me semble-t-il, la volonté du Constituant. Même si nous reconnaissons aux membres du parquet le rôle de magistrat, il faut admettre que celui-ci n'est pas de même nature que celui des magistrats du siège. Il faut que chacun s'en persuade et accepte la révision qui a été effectuée par le Constituant.

M. Pierre Fauchon. Très juste !

M. Jean-Jacques Hyest. Il convient de le rappeler, car il pourrait y avoir des interprétations divergentes.

Monsieur le garde des sceaux, votre ministère a rendu compte de l'application de la loi de 1995. Beaucoup de choses ont été réalisées, on l'a dit ce matin. Mais les décrets n'ont pas encore été pris pour un certain nombre de dispositions qui avaient été prévues ; il en va de même pour les dispositions de la loi du 8 février 1995, puisque tout n'était pas compris dans le programme pluriannuel pour la justice.

Il faut se réjouir, bien sûr, du recentrage de l'intervention du juge, grâce au transfert des tâches administratives des greffiers en chef.

Le nombre des juges classés dans les cours d'appel résulte de l'application de la loi organique du 19 janvier 1995. Nous avons souhaité que les juges placés auprès des cours d'appel soient plus nombreux, afin de permettre à ces dernières de faire face aux difficultés temporaires des juridictions.

Il faut également rappeler - c'est important - que l'aide juridique instituée en 1991 fonctionne bien, même si elle est d'application plus difficile en ce qui concerne les mineurs ; j'y reviendrai tout à l'heure. Le rapport sur l'aide juridique nous prouve en effet que, globalement, la situation s'est améliorée dans ce domaine.

Monsieur le garde des sceaux, bien entendu, nous attendons avec impatience le rapport sur la carte judiciaire qui doit être déposé le 31 décembre 1995, en application de la loi de programme du 6 janvier 1995.

Un certain nombre de nos collègues ont fait allusion à des difficultés. Je n'évoquerai pas de problèmes locaux, mais tout le monde sait que certaines juridictions de la grande couronne ne fonctionnent pas avec les mêmes moyens que d'autres juridictions qui disposent de plus de chambres et, pourtant, traitent moins d'affaires. Dans certains cas, la justice n'est plus rendue ; c'est évident pour certains tribunaux.

En ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse, je crois qu'il faut saluer les efforts déjà entrepris, et le projet de loi de finances pour 1996 continue dans cette direction.

Toutefois, on l'a dit, la délinquance des mineurs augmente. Elle touche des populations de plus en plus jeunes, et l'on ne peut se satisfaire des seules mesures qui sont prises en ce qui concerne la réinsertion et la prévention de la récidive. La prévention ne peut être le seul fait du ministère de la justice, elle dépend aussi de beaucoup d'autres ministères, ainsi que des collectivités locales. Elle doit être poursuivie.

Par ailleurs, monsieur le garde des sceaux, permettez-moi de vous dire que beaucoup parlent de la réforme de l'ordonnance de 1945. Nous avons réclamé à de nombreuses reprises des adaptations, mais cette réforme doit être engagée par la Chancellerie, car il ne faut pas laisser dire, sur ces sujets, des choses qui ne sont pas toujours réalistes, ni laisser à d'autres des initiatives qui pourraient être mal comprises. Il s'agit, en tout cas, de compléter ainsi la réforme du code pénal.

Telles sont les quelques réflexions que je voulais formuler.

S'agissant du budget lui-même, dans un contexte de rigueur budgétaire et de lutte contre les déficits, il démontre bien que la justice constitue une priorité pour le Gouvernement. Le nouveau Président de la République, M. Jacques Chirac, n'avait-il pas dit, d'ailleurs, que c'était une priorité pour l'Etat ?

Je crois, en effet, que l'Etat doit se recentrer sur ses missions essentielles, et c'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, le groupe de l'Union centriste votera ce projet de budget, même s'il souhaite obtenir de votre part quelques indications pour l'avenir et quelques précisions. *(Applaudissements.)*

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

Mme Nicole Borvo. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les crédits de la justice dans ce projet de budget pour 1996 bénéficient d'une augmentation, et nombreux sont ceux, sur les bancs de la majorité, que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat, qui vous en ont félicité.

Le Gouvernement propose des crédits qui, avec 23 468 millions de francs, progressent de 6 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

L'année 1996 verra la création nette de 1 414 emplois, dont 526 pour les services judiciaires, 55 pour les juridictions administratives, 724 pour l'administration pénitentiaire, 107 pour la protection judiciaire de la jeunesse et 2 pour l'administration centrale.

Je rappellerai moi aussi - d'autres l'ont fait avant moi - que cette progression est inégale.

Les crédits des services pénitentiaires atteignent 6 906 millions de francs, soit une progression d'un peu plus de 9 p. 100.

Nous nous félicitons, bien entendu, de ce que les retraites des personnels de surveillance des établissements pénitentiaires soit améliorées grâce à la « bonification du cinquième », qui, il faut le rappeler, était réclamée par les personnels depuis de nombreuses années.

En revanche, la protection judiciaire de la jeunesse, quant à elle, enregistre une hausse de ses crédits de 5,5 p. 100 et une création nette de 107 emplois.

Encore convient-il de souligner que la part consacrée à cet effet dans le budget de la justice est en diminution par rapport à l'année 1995.

En outre, l'aide juridique est réduite de 910,2 millions de francs. Alors qu'une action en justice entraîne des frais importants pour les justiciables et que ces derniers incitent nombre d'entre eux à renoncer à leurs droits, il est proprement anormal de réduire le montant de l'aide juridique.

Vous me répondrez qu'elle n'est pas utilisée, mais il conviendrait au contraire de revoir les conditions d'attribution de cette aide, en augmentant notamment le plafond des ressources y donnant droit.

Il s'agit, sans nul doute, de l'une de ces fameuses mesures de « justice sociale » où les plus pauvres sont favorisés, où le principe d'égalité des citoyens devant la justice est assuré.

Je souhaiterais rappeler à ceux qui, aujourd'hui au Sénat et hier à l'Assemblée nationale, donnent un *satisfecit* au Gouvernement en se félicitant de l'augmentation du budget de la justice que la part du budget de la justice au sein du budget général passe ainsi de 1,49 p. 100 à 1,51 p. 100.

C'est dire combien la justice est au centre des préoccupations du Gouvernement et de sa majorité !

La satisfaction affichée par le Gouvernement semble faire abstraction de la situation qui a conduit au programme pluriannuel, situation qui avait été analysée dans le rapport de MM. Haenel et Arthuis intitulé - quel beau titre ! - « Justice sinistrée : démocratie en danger. »

L'augmentation de 6,04 p. 100 serait un chiffre satisfaisant, d'après vous. C'est oublier bien vite la situation d'extrême pénurie que connaît la justice de notre pays ! C'est oublier bien vite, me semble-t-il, le contexte dans lequel a été voté le programme pluriannuel pour la justice ! C'est oublier bien vite la surpopulation carcérale, dont nous savons tous qu'elle n'a en rien été réglée par les dispositions adoptées lors du programme pluriannuel pour la justice !

Vous connaissez également comme moi l'état de débâcle, dans certains de nos départements, de l'administration judiciaire, la surcharge de travail des magistrats et des greffiers, l'insuffisance de moyens matériels et humains et, partant, les trop longs délais de traitement des affaires.

A propos des greffiers, il me semble important de rappeler qu'ils ont dû faire face à une augmentation moyenne des contentieux de 5,5 p. 100 l'an passé, mais qu'ils ne bénéficient pourtant, dans le projet de budget qui nous est proposé, d'aucune revalorisation, même si vous avez dit, monsieur le garde des sceaux, qu'il faudrait y penser plus tard.

Dans le contexte budgétaire actuel, si cette augmentation ne saurait nous satisfaire, disons toutefois que le budget de la justice a été relativement épargné.

Cependant, si l'Europe est très souvent avancée comme motivation pour limiter les dépenses publiques, critères de convergence obligent, encore est-il important de noter qu'en matière de justice la France est particulièrement en retard par rapport à ses voisins.

Ainsi, par habitant, les crédits de la justice sont, en Allemagne, le triple des nôtres et, en Grande-Bretagne, presque le double.

Vous parliez de promesse tenue. Il n'y a pourtant pas si longtemps, en 1991, à l'occasion des états généraux de l'opposition, l'actuelle majorité proposait de porter la part du budget de la justice dans le budget général à 2,5 p. 100, ce qui représentait 36 milliards de francs.

Mais il est vrai que les beaux discours restent souvent lettre morte une fois que les Français se sont exprimés par leur vote. Nous avons là encore un exemple édifiant de cette réalité, qui pousse nombre de nos concitoyens à retirer leur confiance aux hommes politiques et à se désengager de la vie de la nation. Ce n'est pourtant pas sans danger pour la démocratie !

Ce budget reflète incontestablement l'approche gestionnaire de la justice, la volonté de parer au plus pressé, le renforcement de la flexibilité avec les juges placés ou délégués, les magistrats en service extraordinaire et le recours aux magistrats non professionnels, temporaires et mal formés dans des contentieux pourtant sensibles comme celui de la consommation.

La qualité de la production judiciaire s'en trouve amoindrie.

Comparons le budget à la réalité des besoins, comme le proposait mon ami André Guérin à l'Assemblée nationale. Nous tomberons alors tous d'accord sur l'insatisfaction chronique des besoins de la population en matière de justice.

Notre insatisfaction, face à ce budget, est d'autant plus grande qu'il s'inscrit dans une logique que nous réprouvons.

C'est celle du tout répressif, de la précarisation. C'est celle d'un désengagement de l'Etat dans ce qui constitue, pourtant, l'une de ses fonctions régaliennes.

Un quart des crédits de la justice sont consacrés à l'administration pénitentiaire.

Pour une capacité de 48 804 places, on dénombrait 58 170 détenus le 1^{er} juillet 1995, et 53 000 environ après la grâce présidentielle et la loi d'amnistie.

Peu de crédits sont consacrés aux opérations de constructions pour la semi-liberté, où les condamnés ont la possibilité, à l'extérieur de l'établissement, d'exercer une activité professionnelle, de suivre des cours, de participer à certaines activités en famille, ou encore de suivre un traitement médical.

En outre, la question sanitaire dans les prisons est loin d'être réglée, alors que 15 p. 100 des détenus sont toxicomanes, et 30 p. 100 alcooliques.

Une réflexion sur la notion même d'enfermement et sur la possibilité de définir d'autres moyens de réprimer les infractions pénales devrait être engagée, d'autant plus qu'en vingt ans le nombre de personnes incarcérées a doublé.

Pour lutter contre la surpopulation carcérale et éviter la première incarcération, qui, nous le savons, grève fortement l'avenir du détenu, il faudrait sans nul doute réfléchir à des solutions permettant que les détenus primaires - première et petite délinquance - ne soient pas incarcérés.

De même, il est urgent de réfléchir au bien-fondé, dans certains cas, de la détention provisoire, alors que la part des prévenus dans la population carcérale se situe autour de 40 p. 100.

La prison à domicile, telle que la conçoit notre collègue Guy Cabanel, ne résoudra certainement rien quant aux raisons qui poussent certains de nos concitoyens à commettre un crime ou un délit.

J'emploie ce terme de « concitoyens » à dessein, car nombreux sont ceux qui oublient bien rapidement que, si ces hommes et ces femmes qui commettent des infractions ont, certes, des devoirs à l'égard de la société, ils en font également partie. A ce titre, la société doit leur permettre de se réinsérer. Il en va, à titre individuel, de l'avenir de ces délinquants ou criminels, mais il en va aussi, collectivement, de notre démocratie.

Si la sanction est nécessaire, elle doit s'accompagner en amont du volet prévention et en aval du volet réinsertion.

Ainsi, pouvez-vous me dire en quoi un détenu à domicile aura plus de chances de se réinsérer dans la société qu'un détenu en milieu fermé, et en quoi la délinquance va diminuer ?

Nous ne sommes pas favorables à des mesures « poudre aux yeux » dont l'objet premier est de faire face à une situation de crise en diminuant le nombre de détenus en milieu fermé.

En outre, n'est-il pas contradictoire de renforcer la politique pénale en aggravant les peines tout en souhaitant, par ailleurs, limiter l'incarcération ?

Peut-être serait-il plus judicieux d'éviter de prononcer une peine d'incarcération pour des délits mineurs tout en favorisant le suivi du délinquant, en lui offrant la possibilité de trouver du travail, de suivre une formation.

Sans solutions de fond, la crise demeurera et s'accroîtra.

Des mesures alternatives à l'incarcération ayant fait la preuve de leur efficacité existent déjà, mais elles sont insuffisamment développées, faute de moyens.

Est-il normal, à ce sujet, qu'une demande de libération conditionnelle nécessite en moyenne huit mois d'attente avant d'être traitée ?

Les problèmes que connaissent les quartiers difficiles sont révélateurs de cette crise profonde de notre société, où les choix opérés par les gouvernements qui se sont succédés ont favorisé la « ghettoïsation », le développement de la misère et du chômage.

Ils traduisent également l'orientation du Gouvernement actuel en matière de justice par les dispositions que celui-ci envisage de prendre vis-à-vis des jeunes délinquants.

Selon le syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, la délinquance des mineurs aurait progressé de 16,8 p. 100 entre 1993 et 1994.

Certains de vos amis, monsieur le garde des sceaux, entretiennent l'idée selon laquelle les mineurs délinquants bénéficieraient d'une certaine impunité.

Soyons sérieux et regardons les chiffres ! Le nombre de mineurs emprisonnés a augmenté d'un tiers en cinq ans ; 3 484 incarcérations ont été opérées en 1992, et ce chiffre augmente depuis ; pour le premier semestre de 1995, 20,33 p. 100 des personnes interpellées sont des mineurs, contre 17,28 p. 100 en 1994.

Les effets pervers de la prison sont pourtant connus, et il conviendrait de lui préférer les travaux d'intérêt général, les placements en foyer ou la liberté surveillée avec mise à l'épreuve, ce qui nécessite, bien entendu, des moyens supplémentaires.

Augmenter le nombre de policiers, en particulier avec l'ilotage, pour répondre aux aspirations légitimes de la population en matière de sécurité est nécessaire. Et ce n'est pas en développant les moyens répressifs dans les zones que vous qualifiez vous-même de « zones de non-droit » que les problèmes pourront être traités ! Vous savez pertinemment, pour avoir rencontré, notamment, des associations de quartiers et les jeunes de ces banlieues, que les solutions ne sont pas là. Monsieur le garde des sceaux, vous l'avez dit vous-même ce matin, avant la justice, il y a la société.

Crise économique, échec scolaire, manque de formation ont conduit 700 000 jeunes de moins de vingt-cinq ans à la situation de demandeur d'emploi. C'est ainsi que 40 p. 100 d'entre eux ne trouvent pas de travail à la sortie du système scolaire.

La moitié des moins de vingt-cinq ans ont un revenu mensuel inférieur à 5 000 francs, et bon nombre sont sans ressources puisqu'ils sont exclus du bénéfice du revenu minimum d'insertion.

C'est à cela qu'il faut remédier. Mais nous ne constatons pas que votre politique en prenne le chemin !

En ce qui concerne les rapports entre les jeunes et l'institution judiciaire, ce n'est pas avec des comparutions immédiates, des détentions provisoires, le renforcement de la répression et de la discipline que les problèmes seront résolus.

M. Christian Demuynck. Eh si !

Mme Nicole Borvo. Lors d'une réunion interministérielle qui s'est tenue le 18 octobre dernier, le ministère de l'intérieur aurait proposé la mise en place d'un tribunal de comparution immédiate pour les mineurs et la création de centres de placement contrôlé, établissements fermés dont les caractéristiques sont comparables aux maisons de correction, pourtant supprimées en 1978 par M. Peyrefitte.

En voulant combattre ainsi la récidive, on risque de l'aggraver. En Grande-Bretagne, où ce type de centres existe, le taux de récidive à la sortie est de 80 p. 100.

Les mesures éducatives en milieu ouvert font la preuve de leur efficacité. Donnons les moyens aux éducateurs de faire leur travail de prévention et de réinsertion.

Vous dites vouloir répondre à l'augmentation de la délinquance des mineurs en renforçant la répression. Mais expliquez-moi en quoi la prison résoudra cette situation alors même que l'emprisonnement est un facteur de récidive.

La prison n'est pas une solution, vous le savez. A un problème aussi délicat et difficile, vous ne pouvez apporter une réponse démagogique. C'est dangereux et criminel. Comment répondre à ces jeunes, pour la plupart issus de quartiers difficiles et qui sont considérés bien souvent et trop rapidement de ce simple fait comme des délinquants en puissance ?

A ces questions, il vous faudra bien répondre !

Je conclurai mon intervention par une citation : « Pour la société, la justice est à la fois le socle et le garant de l'ordre démocratique. Pour l'individu, la confiance dans la justice est un pilier de la sécurité et elle justifie son adhésion au pacte social. » Ces propos, que citait déjà mon ami Robert Pagès en octobre 1994, lors de la discussion générale sur le programme pluriannuel, ont été tenus par un ancien garde des sceaux, qui, cette année, conscient des difficultés de l'institution judiciaire et du décalage existant entre les besoins des Français en matière de justice et leur satisfaction, proposait de réduire le budget de la justice ! Nous sommes, pour notre part, attachés à une justice de qualité, c'est-à-dire à une justice égalitaire, indépendante, accessible à tous.

Telles sont les raisons qui nous poussent aujourd'hui à émettre un vote négatif sur ce projet de budget. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

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

M. Christian Demuynck. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je suis très heureux, dans le cadre de la discussion budgétaire, de pouvoir apporter quelques observations de terrain, faites dans un département difficile comme celui de la Seine-Saint-Denis, dont je suis élu.

Je tiens à dire tout d'abord combien je suis sensible aux efforts fournis en matière de justice par le Gouvernement. C'était l'un des principaux engagements du Président de la République, et la progression des crédits du ministère de la justice de 6 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 montre, dans une période de rigueur, la volonté que vous avez, monsieur le ministre, de doter l'institution judiciaire de moyens d'action lui permettant d'assurer mieux sa mission.

En fait, les Français sont souvent fâchés avec leur justice, inadaptée au traitement de certains maux, comme celui des mineurs délinquants. C'est dire, monsieur le ministre, combien vous êtes porteur d'espoir, mais aussi combien la tâche sera rude.

J'ai noté avec intérêt que les services judiciaires bénéficieront de 526 créations nettes d'emplois, le chiffre le plus important depuis 1980, ainsi que de l'affectation de 58 nouveaux magistrats aux juridictions les plus chargées.

C'est là, à mes yeux, la priorité des priorités. Certains tribunaux rencontrent de graves difficultés du fait d'une charge de travail particulièrement lourde. Il ne faut pas hésiter à rappeler que le manque de moyens a obligé, au fil des années, l'institution judiciaire à réduire ses capacités d'action et ses services. Je prendrai comme exemple le système de permanences de nuit et de week-end, qui, faute de moyens, a dû être restreint dans un grand nombre de juridictions.

L'augmentation des moyens conférés à la justice est un préalable indispensable à sa bonne marche et à son efficacité. Elle doit être accompagnée d'un certain nombre de réformes en matière d'instruction et de suivi des affaires de flagrant délit.

Je vais me permettre, monsieur le ministre, de vous en suggérer quelques-unes.

En matière de délit de flagrance, le recours à la perquisition devrait être développé. A titre d'exemple, je citerai le cas du vol. Lorsque l'objet du délit a été appréhendé, les policiers ne sont autorisés à procéder à des perquisitions que dans le cas de nouvelles charges. En effet, la jurisprudence actuelle exige un indice préalable de soupçon avant que l'on puisse avoir recours à cette procédure,

ce qui, pour les délits de voie publique - vol, violence, dégradation... - paralyse énormément l'action des policiers de terrain.

L'extension du champ d'application des perquisitions, toujours sous le contrôle des magistrats, serait d'une grande efficacité dans la recherche de nouvelles culpabilités ou de recels, ou pour lutter contre la multirécidive, qui est une préoccupation majeure dans les banlieues. Elle permettrait aussi de découvrir des caches d'armes, des ateliers clandestins de contrefaçon ou des hébergements d'étrangers en situation irrégulière.

J'avais eu l'occasion, monsieur le ministre, le 25 octobre dernier, de vous faire part de l'évolution de la délinquance des mineurs. Dans les quartiers en difficulté, c'est un véritable fléau. Lorsqu'ils agressent, cassent, pillent, rackettent, insultent les policiers ou incendient des voitures, les mineurs délinquants le font en connaissance de leur impunité. Le système de l'ordonnance de 1945 s'est révélé inadapté, avec l'évolution des mœurs, et surtout la maturité physique des jeunes, attirés par l'argent facile, et qui sombrent très tôt dans l'engrenage de la violence, de plus en plus souvent totalement gratuite.

Prenons l'exemple d'un jeune qui rackette mais - je pourrai aussi bien prendre celui d'un voleur de voiture, de sac, celui d'un petit « dealer », etc. Ce délinquant mineur pourra répéter son geste autant de fois qu'il le souhaite, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la crainte des représailles qu'éprouvent les jeunes victimes inhibe totalement le dépôt de plainte. L'enfant racketté se retrouve face à des délinquants organisés, qui font régner la terreur dans leur quartier. Il aura lui-même le sentiment que ses agresseurs sont frappés d'une totale impunité et que personne ne pourra l'aider.

Ensuite, et en supposant que la victime dépose une plainte, que l'affaire ne soit pas classée sans suite comme les deux tiers des délits concernant les primo-délinquants, que les auteurs soient poursuivis - ce qui fait, vous en conviendrez, monsieur le ministre, beaucoup de conditionnels - ils ne seront présentés au juge que plusieurs semaines après les faits et condamnés, dans 80 p. 100 des cas, à de simples mesures éducatives en milieu ouvert, en clair : chez eux.

Je vous laisse imaginer l'état du jeune menacé et racketté qui a eu l'audace de porter plainte ! Pour dire la vérité, au risque de paraître totalement rétrograde, c'est d'abord à cette victime, que l'on a trop tendance à oublier, que je pense, c'est elle qui m'intéresse, c'est d'elle que je me préoccupe... C'est elle que l'on doit secourir et aider en priorité.

Monsieur le ministre, cette situation n'est pas tolérable. Comment pouvons-nous accepter cette impunité dans un pays qui se glorifie de défendre les droits de l'homme ?

Quels sont les arguments qui peuvent amener à tant de clémence ?

Quel peut bien être le mécanisme intellectuel, le cheminement philosophique, qui excuse, comprend le coupable et ignore la victime ?

Comment peut-on tolérer des manifestations de soutien à des délinquants notoires et rester impassible devant la détresse des victimes ?

Comment peut-on accepter que, dans n'importe quelles circonstances, quelles que soient les conditions, les forces de l'ordre, les policiers, dans les cas d'incident ou d'accident, et parfois hélas ! de mort, soient immédiatement considérés comme des coupables, traînés dans la boue avant même que l'enquête n'ait commencé ?

Pour toutes ces raisons, il me paraît indispensable d'apporter une réponse graduée, mais systématique, à tout acte, je dis bien à « tout acte » délictueux commis par un primo-délinquant, par l'établissement d'une procédure simplifiée permettant une réponse judiciaire adaptée ; il faut développer largement les possibilités que donne la loi, notamment le recours à la convocation par officier de police judiciaire, le recours à la médiation réparation et l'augmentation sensible des mesures d'éloignement de manière à rompre totalement avec le milieu d'origine.

Pour les récidivistes, il me paraît indispensable de modifier l'article 5 de l'ordonnance de 1945 en autorisant la comparution immédiate de ces jeunes délinquants. En effet, là encore, le délai entre leur arrestation, leur mise en liberté quasi immédiate et leur jugement les fait passer pour des héros... alors que la police est ridiculisée.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial. C'est vrai !

M. Christian Demuynck. Pour bon nombre d'entre eux, les simples décisions éducatives ne suffisent plus. En effet, les structures existantes sont ouvertes et les jeunes qui y sont placés peuvent en sortir comme bon leur semble.

Il serait souhaitable de créer de véritables établissements fermés éducatifs, bien plus sévères que de simples unités d'éducation. Sans être des prisons, ces structures auraient la vertu de rééduquer les jeunes délinquants en tentant de leur donner des moyens pour s'insérer dans la vie professionnelle et sociale. Mais aussi, parce qu'ils ne pourraient en sortir pendant un certain temps, ils auraient le sentiment d'une sanction, et par là même ils prendraient enfin conscience qu'ils ne resteront pas impunis s'ils récidivent ; cela permettrait par ailleurs aux juges d'avoir une alternative à la remise en liberté ou à l'emprisonnement.

Il me paraît que d'autres procédés dissuasifs pourraient être proposés à la représentation nationale pour lutter contre la délinquance des jeunes.

Si l'on responsabilisait davantage les parents, je crois que des résultats positifs seraient obtenus. Je suis de ceux qui ont évoqué, voilà quelques mois, la possibilité de supprimer une partie des allocations familiales aux familles dont les enfants ont commis une infraction pénale caractérisée. Cette proposition me semble d'une dissuasion sans égale, et je suis convaincu que, si elle était mise en œuvre, les parents feraient ce que nous voulons tous : ils s'impliqueraient enfin et plus fermement dans l'éducation de leurs enfants.

Naturellement, les problèmes sociaux actuels sont le fruit des longues années de dérive et de laxisme des politiques socialistes - plus de dix ans ! - illustrées d'une manière exemplaire ce matin par notre éminent collègue M. Badinter.

Monsieur le ministre, vous avez à assumer un lourd héritage et vous devez régler la note. Aujourd'hui, la police est bafouée et la justice a perdu son efficacité. Pour remédier à cet état de fait, vous avez décidé de présenter un budget cohérent et ambitieux. Nous sommes conscients de la lourde tâche qui est la vôtre. Nous savons que les efforts budgétaires devront se poursuivre pendant plusieurs années pour répondre pleinement aux attentes des Français. Nous vous soutenons sans état d'âme dans cette entreprise, car la bonne santé de la justice est l'indispensable garantie d'une saine démocratie. Je sais que vous avez la volonté et la détermination d'aboutir. Monsieur le ministre, nous comptons sur vous, vous pouvez compter sur nous. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Pierre Fauchon. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, intervenant le dernier dans ce débat, je crois devoir tenter de faire diversion en abordant les problèmes de la justice d'une manière qui soit affranchie de tout chiffre, tant nous en avons beaucoup entendu.

Je me permets de faire observer que nous célébrons - on n'en parle pas beaucoup et c'est peut-être dommage - le quatre centième anniversaire de la naissance de Descartes. Voilà qui nous encourage, me semble-t-il, à jeter un regard cartésien, et pas seulement financier, sur le devenir de nos institutions judiciaires.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial. Les Français sont cartésiens !

M. Pierre Fauchon. Il est toutefois une singularité qui s'explique par l'Histoire beaucoup plus que par la raison et qui choque cette dernière, je veux parler de la dualité de notre système juridictionnel : juridiction administrative, d'une part, juridiction judiciaire, d'autre part.

Cette dualité est beaucoup plus fondamentale qu'on ne le croit couramment, car elle affecte non seulement l'appareil judiciaire, l'organisation des juridictions et des procédures, mais aussi le système juridique lui-même, c'est-à-dire la loi.

Il y a dans un cas un système de droit écrit, mais il y a dans l'autre cas un système jurisprudentiel, et le tout en dépit de l'idée officiellement reçue selon laquelle notre pays constitue un Etat de droit et non de droits.

M. Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Encore que !

M. Pierre Fauchon. Ce n'est sans doute pas le moment aujourd'hui, mais ce serait et ce sera, je l'espère, le lieu d'analyser d'une manière approfondie cette situation, d'en rappeler les raisons mais aussi d'en montrer les inconvénients, qui sont si considérables parfois qu'ils confinent, il faut bien le dire, au déni de justice.

Rappelons simplement d'abord que la spécificité de la juridiction administrative peut se concevoir, et se conçoit certainement, quand il s'agit d'apprécier la régularité d'un acte administratif, c'est-à-dire essentiellement les hypothèses du recours pour excès de pouvoir ou de contentieux électoral,...

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial. Mais le plein contentieux ?

M. Pierre Fauchon. ... qui sont des domaines particuliers par nature. Elle est beaucoup moins justifiée s'il s'agit de ce que l'on appelle couramment le « plein contentieux » ; mais évitons ce jargon, qui n'est véritablement compris que par quelques initiés, et parlons plutôt du contentieux de la responsabilité contractuelle ou de la responsabilité délictuelle, à l'égard desquelles l'intervention d'une autorité publique ne modifie pas la nature et les données du problème posé.

Qu'il s'agisse d'un contrat de construction ou d'un dommage quelconque, le fait que le maître de l'ouvrage ou le responsable présumé du dommage soient des personnes publiques ne devrait pas, pour un esprit cartésien, affecter le droit applicable, non plus que la nature de la juridiction qui l'applique, du moins me semble-t-il.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial. Alors, nous ne sommes pas cartésiens !

M. Pierre Fauchon. Cela est si vrai que, depuis 1957, la totalité du contentieux de la circulation automobile, domaine dans lequel l'abondance des cas et des conflits

rendait absolument insupportables les contradictions entre les deux juridictions, est soumise à la juridiction judiciaire. On a trouvé là une solution simple, et personne ne s'en plaint depuis cette date.

Mais, dans quantité d'autres domaines, ces contradictions, pour être sans doute moins fréquentes, n'en sont pas moins absurdes et contrares à l'équité.

Puis-je citer un exemple que je puise dans mes souvenirs professionnels personnels ? J'ai connu le cas d'un accident survenu dans une piscine municipale de Paris - de la rive droite, monsieur le ministre ! Un jeune homme qui était tombé d'un plongeur et avait subi une blessure à la tête à ce point grave que, dix ans après, il souffre toujours de séquelles. La direction de la piscine avait modifié, le lendemain de l'accident, le tapis qui revêtait le plongeur. La juridiction administrative fut saisie, puisqu'il s'agissait d'une piscine publique, et le tribunal administratif, dans son immense sagesse, a considéré que le fait de remplacer le tapis du plongeur le lendemain de l'accident ne constituait pas en soi la preuve de l'existence d'un lien de causalité entre l'accident et l'état du plongeur. Moyennant quoi nous avons été déboutés.

Il est bien évident - tous les praticiens le savent - que, devant une juridiction ordinaire, on aurait considéré que la piscine, exerçant une activité de caractère professionnel, avait obligation générale de sécurité pour les personnes qui la fréquentaient et qu'il lui appartenait donc de faire la preuve d'une faute personnelle du client. La situation était évidemment totalement changée.

Si je cite cet exemple, c'est pour montrer que nous ne parlons pas seulement d'intérêts matériels, mais que la chair et le sang des hommes sont éventuellement concernés, et que ce dont nous parlons avec le sourire une question fort grave.

En outre, il convient de rappeler que la ligne de partage des compétences est devenue si difficile à fixer que la question préalable de ce partage, qui est un problème en soi qui occupe des pages et des pages dans tous les manuels, constitue un problème tellement compliqué que la juridiction chargée de le trancher éventuellement, le tribunal des conflits, a beaucoup de mal à y parvenir avec le minimum de clarté.

Sans doute, à cette occasion, les débats se déploient-ils merveilleusement, on y fait preuve de trésors de subtilité juridique ! Mais ces richesses de discussions et ces théorisations ne s'exercent qu'aux dépens des justiciables, c'est-à-dire de la justice telle que nous l'entendons.

J'en veux pour preuve - et je puise mes sources non pas auprès de commentateurs, mais dans des ouvrages qui sont généralement purement objectifs et factuels, dans le dernier Précis Dalloz sur le contentieux administratif - sous la plume de MM. Debbasch et Ricci en l'occurrence, le passage suivant : « L'évolution de la jurisprudence bouscule la répartition traditionnelle des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires et rend de plus en plus difficile la tâche de justiciable en quête de son juge - et quelle quête ! Tous les critères de compétence qui découpent l'activité administrative de façon ingénieuse entre les deux ordres de juridictions apparaissent condamnés car ils désorientent les administrés, qui ne peuvent se reconnaître dans les méandres du partage juridictionnel. Cette seule complexité suffit à décourager de nombreux plaideurs et crée un sentiment légitime d'insatisfaction chez les administrés animés de revendications nouvelles à l'égard de l'administration. »

Le temps me manque pour évoquer d'autres singularités, en particulier le fait que la juridiction administrative n'est accessible qu'à travers diverses procédures ayant chacune leur particularisme rigoureux. Cela n'est pas un signe de modernité; cela nous ramène au contraire au système des actions du droit romain, système dont le moins que l'on puisse dire est qu'il est quelque peu archaïque.

Et que dire du fond du droit, essentiellement jurisprudentiel, ce qui est si contraire à l'esprit de nos institutions, puisque nous prétendons être dans un pays de droit écrit, et qui donne lieu à des marges d'incertitude peu compatibles avec l'idée qu'un esprit logique peut se faire d'un Etat de droit.

Il importe en outre de souligner que ce système jurisprudentiel ne se croit pas tenu de respecter les lois ordinaires votées par le pouvoir législatif.

Je reviens à mon exemple relatif au droit de la construction. Dans ce domaine, par exemple, les articles du code civil sur les garanties biennales ou décennales ne sont pas, par eux-mêmes, applicables par les juridictions administratives, qui, tout au plus, veulent bien, de temps à autre et petit à petit, après que se sont écoulées une dizaine ou une quinzaine d'années, s'en inspirer et non pas les appliquer de plein droit.

La juridiction administrative apparaît ainsi comme l'un des dépositaires effectifs du pouvoir législatif et réglementaire.

Il me semble que nous sommes quelques-uns au courant - nous ne sommes malheureusement pas assez nombreux - à continuer qu'il faut faire quelque chose. De ce point de vue, la loi de 1957 nous indique probablement la voie la plus simple et la plus sûre, celle qui consiste à unifier le traitement juridique et judiciaire par blocs de contentieux.

Saluons, à cette occasion, l'esprit de réforme et la détermination dont vous faites preuve, monsieur le garde des sceaux, à propos de la cour d'assises, elle aussi bicentenaire.

Faisant appel, par ailleurs et simultanément, à notre très active commission des lois, qui pourrait apporter son concours en créant un groupe de réflexion sur ce thème, je me permets de former des vœux pour que le Gouvernement et le législateur ne restent pas indifférents à une situation qui apparaît, trop souvent, comme un défi au bon sens et à l'équité. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE et sur les travées socialistes.*)

M. Alain Lambert, rapporteur général. Très bien !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Comme je m'y suis engagé, je vais essayer d'être bref, ce qui n'enlèvera rien, bien entendu, à la richesse des interventions que j'ai entendues depuis la fin de la matinée.

Je ferai, tout d'abord, une remarque d'ordre général.

J'ai relevé, dans les propos tenus par les orateurs représentant les groupes de l'opposition sénatoriale, un certain nombre de critiques sur ce projet de budget et sur la politique qui le sous-tend. J'ai surtout entendu une description de la situation qui, il faut bien le dire, est assez réaliste même si elle met l'accent sur toutes les difficultés.

A ces orateurs, je leur répondrai que j'exerce mes fonctions depuis sept mois seulement et que nous avons commencé par préparer ce budget, qui n'est pas mauvais. Nous ne saurions, en ce bref laps de temps, apurer un « héritage » - pour reprendre l'expression utilisée par un orateur - qui remonte à quinze ans et plus et qui, naturellement, est le fond même de l'affaire.

Dans ces conditions, je ne pense pas qu'il faille, à l'égard de ce gouvernement, exacerber les critiques touchant aux difficultés de la situation. Mieux vaudrait, au contraire, lui apporter un soutien d'autant plus fort que la situation dont il hérite est délicate.

Voilà ce que je tenais à dire d'une manière générale aux sénateurs de l'opposition qui ont bien voulu critiquer ardemment ce budget et la politique qu'il soutient.

Je répondrai maintenant plus particulièrement à M. Badinter.

Contrairement à ce qu'il a indiqué, si les grandes masses de ce budget augmentent, c'est, pour la première fois, plus du fait de l'accroissement du nombre des emplois dans les services judiciaires - 526 - que de l'accroissement du nombre des emplois dans les services de la pénitencière - 500. Cela traduit un certain basculement de conception : nous voulons faire fonctionner la justice au quotidien.

Cette justice au quotidien, ce sont d'abord les millions d'affaires civiles, commerciales, sociales et familiales du ressort des tribunaux d'instance ou de grande instance. Voilà le secteur sur lequel nous voulons faire porter notre effort. Les données chiffrées sont très significatives à cet égard.

Comme j'ai eu l'occasion de l'indiquer ce matin à M. Rufin, je dirai, s'agissant des créations de postes de juge de l'application des peines ou de juge pour enfants, que le programme pluriannuel pour la justice prévoit 300 emplois de magistrat, dont 30 de juge de l'application des peines. Ce dernier chiffre peut paraître faible; il représente pourtant 10 p. 100 du nombre total de postes.

Sur ce point, nous devons prendre en considération le fait que la difficulté se trouve avant et après la décision du magistrat, c'est-à-dire dans la préparation de la décision et dans l'aide qui peut être apportée après. De ce point de vue, j'ai été heureux d'entendre les propos de M. Badinter. En effet, ces dernières années, on a souvent privilégié les postes de magistrats par rapport aux postes d'auxiliaires de la justice.

S'agissant de l'administration pénitentiaire et de la détention, je note que, jusqu'en 1985-1987, le taux des détenus provisoires parmi l'ensemble de la population carcérale s'élevait à peu près à 50 p. 100; aujourd'hui, il est d'environ 40 p. 100, bien que l'institution ait en quelque sorte « digéré » la réforme du débat contradictoire.

Tel qu'il est pratiqué, ce débat contradictoire ne me paraît pas véritablement constituer un frein au nombre des détentions provisoires. Cette procédure a ses vertus propres, et j'en suis tout à fait partisan, mais il n'est pas un frein. J'ajoute que le nombre des détentions provisoires tient à d'autres facteurs.

Je me contenterai d'indiquer qu'il s'agit de l'un des points sur lesquels le volontarisme du Gouvernement trouve très rapidement ses limites, face à l'*imperium* du juge.

S'il est possible d'aller plus loin pour tenter de réduire le nombre des détentions provisoires, les mesures que prépare ce gouvernement vont dans ce sens. Si les textes de 1984 n'ont peut-être pas été assez restrictifs, celui qui

est actuellement à l'étude sera susceptible, selon moi, d'apporter beaucoup plus de rigueur dans les décisions de mandat de dépôt.

Comme j'ai eu l'occasion de le dire ce matin en répondant à M. Othily, il ne s'agit pas pour moi d'une préoccupation quantitative quant à la population carcérale ; c'est d'abord l'idée que la liberté des hommes est une valeur qu'il ne faut pas traiter à la légère.

S'agissant du travail des juridictions et de leur efficacité, M. Badinter a cité des chiffres qui montrent qu'en 1985 et en 1986 le nombre des affaires jugées était à peu près équivalent au nombre des affaires rentrées. Il en déduisait donc, même s'il ne l'a pas dit, mais chacun l'a très bien compris, que son ministère avait réussi là où tous ses prédécesseurs et tous ses successeurs ont échoué.

Les statistiques citées par M. Badinter sont exactes ; mais ce qui est vrai aussi, c'est que ce phénomène a correspondu à un bref mouvement conjoncturel, qui s'est inversé dès 1989, alors qu'était pourtant à la tête de la Chancellerie un garde des sceaux dont nous pouvons, ou en tout cas dont certains peuvent louer les mérites !

En réalité, on observe une tendance lourde, profonde : le nombre des affaires qui sont portées devant la justice est supérieur au nombre des affaires qui sont traitées par la justice. C'est à cette tendance lourde qu'il faut faire face. Là où M. Badinter a raison, c'est que l'une des voies les plus efficaces pour faire se rejoindre ces deux nombres - celui des affaires qui rentrent et celui des affaires qui sortent - consiste à traiter le précontentieux, c'est-à-dire à faire en sorte que, par un traitement adéquat en amont, la justice ne soit pas chargée d'affaires qui peuvent être réglées autrement.

Je voudrais souligner que ce mouvement privilégiant le précontentieux ne doit pourtant pas se faire au détriment de l'accès au juge, qui est le droit de chacun.

Une adaptation est nécessaire. C'est vrai notamment en matière civile, où sont mises en œuvre des idées qui tendent à régler les problèmes en limitant le nombre d'affaires susceptibles d'être traitées par le tribunal. J'incite donc à la vigilance : n'oublions pas que l'accès au juge est un droit tout à fait fondamental.

Il n'en demeure pas moins que toute une série d'affaires pénales peuvent être traitées sans intervention du juge ; on peut alors passer par la médiation, sur laquelle vous avez eu tout à fait raison d'insister dans votre exposé.

La tendance lourde que je déplore est une réalité qui s'explique par des raisons culturelles. La mentalité collective a tendance à recourir fréquemment à la justice. Il y a aussi les difficultés économiques et sociales, sans oublier l'évolution d'une société où la consommation se développe sans cesse, y compris les comportements de consommateurs de droit et de consommateurs de justice.

C'est pour cela que le défi auquel nous sommes confrontés est extrêmement difficile à relever. Il y faut le concours de tous, sans que les opinions politiques, les opinions partisans, viennent brouiller la lucidité du jugement et le courage des propositions.

Monsieur Durand-Chastel, s'agissant de l'accès au droit, il est vrai que la loi de 1991 n'a pas été une réussite. C'est pourquoi à l'occasion du plan de modernisation dont j'ai parlé tout à l'heure, je suis en train de réfléchir à des mesures nouvelles, en particulier à une sorte de service central d'accès à la justice utilisant notamment les nouveaux moyens de la télématique.

Il est vrai que les comités départementaux - probablement aussi parce que les collectivités locales s'en sont quelque peu désintéressées - ne se sont pas créés partout et n'ont pas vraiment réussi. Peut-être le principe de la loi de 1991 n'était-il pas bon. Il nous faut reprendre cela, car autant l'accès au judiciaire se trouve aujourd'hui, par l'application de la loi sur l'aide juridictionnelle, très amélioré, autant l'accès au droit et à la consultation est resté encore très embryonnaire. Pourtant, c'est l'un des moyens d'arrêter un certain nombre de litiges au niveau du précontentieux et d'éviter que la justice n'en soit surchargée.

Je remercie M. Durand-Chastel de ses propos sur l'amélioration du système des certificats de nationalité. Nous avons fait des efforts considérables - il les a notés - mais encore loin du compte. De plus, les délais qu'il a cités, et qui sont exacts, sont encore beaucoup trop importants. J'espère, comme lui-même, que le transfert aux greffiers en chef va permettre d'accélérer le traitement des dossiers, de même que l'application de la circulaire du 18 juillet 1994, qui a prévu que le tribunal du lieu de naissance était également compétent, et non pas seulement le tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris. Je remercie M. Durand-Chastel d'avoir évoqué cette question, qui est très importante pour nos compatriotes vivant à l'étranger.

M. Leclerc a appuyé son propos en particulier sur une affirmation qui me paraît très pertinente, à savoir que rien ne peut être fait sans la continuité de l'effort. Voilà pourquoi je me suis attaché à exécuter très exactement le PJP adopté au début de l'année à la demande de mon prédécesseur, M. Méhaignerie. Voilà pourquoi aussi j'inscris naturellement ce budget dans une longue perspective, dans une vision qui est celle de la justice de l'an 2000. Enfin, voilà pourquoi, comme je l'ai indiqué ce matin, j'ai confié un certain nombre de missions de fond à des personnalités indépendantes : je souhaite que l'on analyse les principes fondamentaux, les bases mêmes de notre action, et afin de ne pas s'en tenir simplement à une accumulation de mesures, de réformes et de moyens qui viendraient se superposer sur ce qui préexiste.

Je remercie M. Leclerc d'avoir évoqué dans son propos - je crois qu'il a été le seul - le problème de la santé en détention. La loi de 1994, qui transfère le service de santé pénitentiaire à l'organisation hospitalière, est, c'était prévisible, difficile à appliquer parce que le transfert représente des travaux, des emplois, mais aussi, à beaucoup d'égards, nécessite un changement des mentalités.

Cela étant, je pense qu'à la fin de l'année, comme je le souhaitais à mon arrivée à la Chancellerie au mois de mai, nous aurons conclu à peu près tous les protocoles entre les directions régionales des services pénitentiaires, les prisons, d'un côté, et les hôpitaux publics, de l'autre ; sauf dans un cas qui, comme toujours, est plus compliqué que les autres, l'Assistance publique de Paris : Fresnes et La Santé ne feront vraisemblablement l'objet d'un protocole qu'au printemps prochain, la mise au point étant un peu plus longue.

Bien entendu, avoir des protocoles partout ne suffit pas. Encore convient-il que ces derniers soient bons, tant sur le plan de leur contenu que sur celui de leur application. Il faut en particulier qu'ils permettent d'offrir aux détenus la même qualité d'intervention et de soins - et même, si possible, une qualité supérieure - que celle dont ils bénéficiaient lorsque le service de santé était rattaché à l'administration pénitentiaire. J'y veille attentivement, surtout dans un domaine dont on a beaucoup parlé cet été : celui de la psychiatrie, et plus particulièrement pour les délinquants et les criminels sexuels, dont certains, qui

avaient été libérés sans faire l'objet d'un suivi médical et social, furent au centre d'affaires dramatiques. Nous sommes en train, avec le ministère de la santé, de développer, à la suite du décret que j'ai publié en août, et qui est l'application de la loi de 1995, les services médico-psychologiques régionaux, les SMPR, et de « mettre le paquet » sur cette action.

Bien entendu, l'un des objectifs est de prendre en charge, plus particulièrement, les détenus qui sont atteints de pathologies particulièrement graves et invalidantes, comme, malheureusement, les détenus malades du sida ou ceux qui sont séropositifs, lorsqu'ils ont été dépistés, car, naturellement, en prison pas plus qu'ailleurs, le dépistage n'est obligatoire. Il reste volontaire, même s'il est recommandé. Nous faisons donc un effort dans ce domaine - j'y attache une priorité personnelle - et je remercie M. Leclerc de l'avoir évoqué.

Monsieur Balarello, je relève dans votre intervention deux sujets sur lesquels je voudrais faire quelques observations.

S'agissant de la drogue, nous menons une politique de prévention et de médicalisation. Nous y consacrons désormais, à la suite du plan qui a été défini au mois de septembre, plus d'un milliard de francs par an. C'est la première fois que l'on dépasse le milliard de francs.

Pour le reste, la politique de répression, comme tout ce qui concerne la criminalité organisée, passe, vous l'avez dit, par une coopération internationale, en particulier au sein de l'Union européenne. Mon collègue Jean-Louis Debré et moi-même travaillons pour renforcer tout ce qui peut améliorer la coopération non seulement entre les Quinze, mais aussi avec d'autres pays, comme les anciens pays communistes de l'Est et du Centre de l'Europe.

Nous avons aussi amélioré notre dispositif. J'ai présenté ici, voilà quelques semaines, le projet de loi concernant le blanchiment, qui étend à l'ensemble de la grande criminalité ce qui a déjà été inauguré voilà trois ans pour le trafic de stupéfiants.

J'ai encore - cela concerne non pas le grand trafic, mais nos banlieues et notre vie quotidienne - proposé, dans ce texte, deux nouvelles infractions, s'appliquant notamment à ceux qui utilisent les jeunes pour le trafic de la drogue. Je suis donc particulièrement attentif à ce fléau. Il faut, face à une délinquance et à une criminalité qui emploient de très grands moyens, prendre aussi, à travers la loi, de grands moyens de défense et de répression.

M. Balarello a évoqué - je m'y attendais - la création d'une cour d'appel à Nice. Je lui répondrai sans me départir de mon objectivité, bien que je sois, moi aussi, originaire de la capitale du comté. La Chancellerie, sous ma direction, est tout à fait consciente de la charge de la cour d'appel d'Aix, qui demeure, c'est vrai - vous avez cité des délais - très encombrée, en dépit des moyens qui lui ont été accordés au cours des années : la cour d'appel d'Aix a fait l'objet depuis des années d'une priorité, et ses effectifs et ses moyens ont été régulièrement accrus.

Pour résoudre ces difficultés, certains proposent, bien sûr, la création d'une cour d'appel, tandis que d'autres préconisent de détacher une chambre de la cour d'appel d'Aix-en-Provence dans le département des Alpes-Maritimes. Cette question, c'est vrai, fait l'objet d'une étude approfondie, tant sur le plan du principe que sur celui de ses modalités de mise en œuvre.

J'ai dit, comme mes collaborateurs, qu'une étude de terrain dans l'ensemble du ressort de la cour d'appel, et non pas seulement dans les Alpes-Maritimes, et une large

consultation locale de toutes les autorités devaient être organisées pour que nous puissions savoir exactement où nous allons.

Je ferai une dernière observation sur ce sujet, qui porte sur le budget tel qu'il est, c'est-à-dire sur les moyens financiers dont l'Etat dispose aujourd'hui. En effet, il faut aussi se demander si la mise en place d'une nouvelle juridiction de ce type fait partie, sur le plan financier, des priorités. C'est une question qui se pose.

En tout cas, pour ma part, je regarde cette affaire avec, je l'espère, beaucoup d'objectivité et de lucidité, en tâchant de savoir exactement quels sont les besoins des uns et des autres.

M. Hiest, au nom du groupe de l'Union centriste, a apporté son soutien au projet de budget. Il a, par ailleurs, consacré des développements importants à l'ordonnance de 1945 et au traitement de la délinquance des mineurs.

Je tiens à lui dire que je partage tout à fait son sentiment. La défense des principes qui nous régissent est très importante, particulièrement dans la société d'aujourd'hui. Les propos de raison - pour citer Descartes à l'instar de M. Fauchon - que vous avez tenus, monsieur le sénateur, me paraissent particulièrement opportuns si l'on veut regarder - c'est le but même de la justice des mineurs - vers l'avenir et ne pas se borner à la réalité immédiate.

A l'inverse, madame Borvo, votre intervention sur le même sujet ne m'a pas paru pertinente, dans la mesure où vous avez critiqué ce qui n'existe pas. Vous engagez le fer contre des idées, des projets qui ne sont pas ceux du Gouvernement. Quand je dis que je suis en accord avec les propos tenus tout à l'heure par M. Hiest, avec ceux qu'a tenus ce matin M. Rufin, c'est bien la démonstration que vous n'avez pas à vous alarmer et encore moins à combattre des propos ou des projets qui ne sont pas les nôtres !

J'ai déjà dit ce matin, dans ma première intervention, qu'il ne s'agit pas de considérer la délinquance des mineurs comme un phénomène en soi et qu'il ne faut pas essayer de lui trouver des solutions isolées à travers la justice et la loi pénale. La situation dans nos grandes agglomérations, la société urbaine, les jeunes dans cette société, le développement du chômage, les difficultés de l'insertion professionnelle des jeunes, sont autant de causes profondes à ce phénomène, causes qui doivent être prises en considération et traitées dans une politique globale.

Or c'est toujours la justice qui est au bout de la chaîne : dans notre société, quand tout a failli, on en vient à la justice, soit celle qui oppose des parties dans un procès, civil, commercial ou social, soit celle - la justice pénale - à laquelle la société demande de punir un comportement fautif. Mais ce n'est pas une raison pour demander à la justice l'impossible, c'est-à-dire de remonter à elle seule le cours des choses et de pallier les dysfonctionnements de la société.

Voilà pourquoi j'ai engagé une réflexion sur les missions de la justice car, pour qu'elle soit plus efficace, je souhaite que la justice remplisse les missions qui sont les siennes et que les autres services publics assurent les leurs.

Monsieur Demuynck, vous avez évoqué, vous aussi, le problème des mineurs, en particulier dans les grandes agglomérations de Seine-Saint-Denis, dont vous êtes un élu. Vous avez à cet égard fort bien fait de parler de l'« héritage ». Il est en effet trop facile aujourd'hui de pratiquer le « il n'y a qu'à », le « il faut qu'on », sans prendre en considération ce qui est le résultat d'une évolution remontant au moins aux deux dernières décennies.

En outre, vous vous êtes placé, monsieur Demuynck, d'un point de vue qui me paraît extrêmement judicieux, celui des victimes. En effet, je pense que l'une des missions de la justice - et elle peut parfaitement la remplir à travers les maisons de justice, la médiation, la réparation - est de donner aux victimes le sentiment que la société, la justice, qui en est le bras armé, prennent en considération le dommage qu'elles ont subi ou l'atteinte qui leur a été portée, qu'elle soit ou non matérielle, et que, si l'on se préoccupe de faire rendre gorge à l'auteur des faits, on cherche surtout à leur accorder, à elles, une compensation.

Parallèlement à la mise en œuvre de la politique d'alternative à l'incarcération ou du prononcé de peines en milieu ouvert, on peut parfaitement s'intéresser aux victimes, de sorte qu'elles considèrent que l'Etat a fait son devoir à leur égard, sans que, pour autant, on soit obligé d'infliger la prison de façon systématique ou de prendre les sanctions les plus lourdes. Cela vaut de manière générale et pas seulement pour les mineurs.

C'est la raison pour laquelle je souhaite développer ces peines et ces procédures.

M. Fauchon a clos les interventions avec la subtilité qui est la sienne, en apportant à la Haute Assemblée divers témoignages.

Je lui dirai simplement que je ne suis absolument pas d'accord avec lui s'agissant de la juridiction administrative, plus précisément sur le fait qu'il faudrait fondre les ordres de juridiction et les contentieux. Toutefois, j'ai trouvé son argumentation extrêmement habile et pertinente, en raison du rapprochement de plus en plus grand qui existe entre les décisions prises par la juridiction judiciaire et celles qui sont prises par la juridiction administrative, y compris par les deux cours suprêmes, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

C'est un sujet dont on pourrait beaucoup parler. Merci, en tout cas, monsieur Fauchon, de soutenir le projet que j'ai esquissé.

En ce qui concerne la réforme de la procédure criminelle, je suis certain que le Sénat apportera sa contribution à l'élaboration de ce qui sera une grande réforme assurant à la fois plus de garanties au justiciable et plus de garanties à la société, ce qui va dans le sens et de la justice et des droits de l'homme.

Monsieur le président, je crois avoir répondu complètement à toutes les interrogations très pertinentes des différents orateurs qui sont intervenus. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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 : 716 985 255 francs. »

Sur ces crédits, la parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Monsieur le garde des sceaux, je veux vous alerter sur la situation préoccupante des différentes juridictions du Nord - Pas-de-Calais.

En effet, le ressort de la cour d'appel de Douai, qui couvre ce territoire géographique a « en charge » plus de 4 millions d'habitants. Il ne comprend, pourtant, qu'une chambre pour 500 000 habitants alors que la moyenne pour les autres ressorts est d'une chambre pour 307 737 habitants.

Atteindre la moyenne nationale signifierait la création de cinq chambres supplémentaires.

A titre d'exemple, la cour d'appel de Versailles, qui couvre à peu près le même nombre d'habitants et rend sensiblement le même nombre de décisions que la cour d'appel de Douai, compte pratiquement deux fois plus de chambres et donc deux fois plus de magistrats.

Il faut ajouter à tout cela le nombre de postes vacants. On arrive ainsi à mieux saisir l'explosion des contentieux : affaires non traitées, retards divers, qui parfois atteignent le déni de justice.

Ainsi, au tribunal de grande instance de Lille, 225 dossiers d'instruction sur 1 300 n'ont pas bougé en un an ; 20 p. 100 des dossiers « dorment » - je reprends une expression des magistrats.

Certains arrivent au délai de prescription sans que des actes de procédure aient été effectués.

La raison essentielle réside dans le manque de magistrats, puisque neuf magistrats instruisent sur un effectif théorique de onze.

A Douai, la chambre sociale de la cour d'appel compte 5 000 dossiers en attente. Il s'agit d'affaires prud'homales ayant presque toutes un caractère alimentaire. Compte tenu des délais d'audience, pouvant dépasser trois ans - des audiences sont prévues jusqu'en 1998-1999 - les entreprises fautives peuvent changer de situation dans l'intervalle - dépôt de bilan, etc. - de sorte que c'est en fin de compte les AGS, les associations pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés, c'est-à-dire la collectivité, qui supporte les conséquences du non-respect des règles du droit du travail par les employeurs. Et ne perdons pas de vue l'attente du jugement, parfois insupportable, pour ceux qui doivent obtenir réparation !

Dans ce cas de figure, on voit bien la nécessité immédiate d'une deuxième chambre sociale, soit trois magistrats supplémentaires.

Monsieur le garde des sceaux, cela fait maintenant plusieurs années que les magistrats, les avocats du Nord - Pas-de-Calais lancent des signaux d'alerte, en vain.

C'est avec impatience qu'ils attendent aujourd'hui des mesures concrètes, en quelque sorte inégalitaires, assurant l'égalité des citoyens devant la loi.

M. Jacques Toulbon, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toulbon, garde des sceaux. Monsieur Renar, je tiens à vous dire que la situation des juridictions de la cour de Douai est prioritaire pour la Chancellerie, quelles que soient les difficultés que vous venez, à juste titre, de souligner.

Ces deux dernières années, douze emplois de magistrats ont été créés à la seule cour de Douai, quatre en 1994 et huit en 1995, dont, pour ce dernier exercice, quatre postes de conseillers à la cour d'appel, un de substitut et un de juge placés auprès de la cour, ce qui correspond, en deux années, à l'équivalent de la création de deux chambres juridictionnelles. Par conséquent, monsieur Renar, votre deuxième chambre sociale se trouve concernée par les effectifs que j'ai présentés.

Bien entendu, nous poursuivrons cet effort en 1996, notamment par la nomination de nouveaux juges d'instruction à Lille. Bien que l'effectif de Lille soit incomplet, certes, les juges d'instruction lillois n'ont pas une charge de travail supérieure à la moyenne nationale. Il faut le souligner si l'on veut être objectif.

Cela étant, nous avons réalisé un effort considérable, prioritaire et, si j'ose parler comme vous, « inégalitaire » pour Douai. Nous continuerons.

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 : 3 550 000 francs.
Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.
(*Ces crédits sont adoptés.*)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 1 613 960 000 francs.

« Crédits de paiement : 341 960 000 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 : 10 000 000 francs.

« Crédits de paiement : 4 000 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.
(*Ces crédits sont adoptés.*)

M. Alain Lambert, rapporteur général. Je demande la parole.

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

M. Alain Lambert, rapporteur général. Lors de l'examen de la loi de programme - ma qualité de rapporteur spécial du budget de la justice m'avait valu d'en être le rapporteur - nous avons souhaité que figure dans le texte la mention d'un rapport annuel d'exécution.

Je tiens à remercier M. le garde des sceaux d'avoir bien voulu fournir au Sénat ce rapport d'exécution, qui nous est parvenu dès octobre dernier. Il comporte des informations extrêmement intéressantes, en particulier sur les questions de régulation budgétaire. Je suis heureux de constater que les travaux du Sénat sont suivis d'effets. Je voulais en remercier M. le garde des sceaux.

M. le président. Mes chers collègues, nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant le ministère de la justice.

Nous allons suspendre la séance quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures quinze, est reprise à dix-sept heures vingt, sous la présidence de M. René Monory.*)

PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

M. le président. La séance est reprise.

Culture

Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi de finances concernant le ministère de la culture.

La parole est à M. le ministre.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, notre pays vit aujourd'hui une situation difficile. Mais cette situation a au moins le mérite de nous désigner clairement les priorités : assainir les finances publiques ; réduire d'urgence le chômage ; lutter contre toutes les

formes de ségrégation et de relégation sociale qui menacent un nombre croissant de nos concitoyens ; donner au pacte républicain qui cimente notre société de nouvelles fondations, pour affronter les incertitudes et les turbulences de l'évolution internationale, dans une France plus unie au sein d'un Europe plus cohérente.

Je suis intimement persuadé que la politique culturelle de l'Etat a un rôle éminent à jouer sur l'ensemble de ces fronts.

Le projet de budget que je viens aujourd'hui soumettre à vos suffrages s'efforce de répondre à l'ensemble de ces défis avec innovation et rigueur.

Il vise à faire de la politique culturelle un moyen de lutter contre l'exclusion, dans une perspective d'aménagement du territoire résolument tournée en faveur de nos régions, de nos provinces, de nos banlieues, de nos campagnes.

Il vise aussi à rationaliser l'intervention de l'Etat tout en la modernisant, pour un meilleur emploi des deniers publics.

J'ai voulu faire face à des priorités nouvelles : mieux diffuser l'offre culturelle sur le territoire et lutter ainsi contre toutes les formes de ce que j'appellerai l'« exclusion culturelle ».

A cet effet, j'emploierai à la fois les moyens nouveaux qui m'ont été confiés par le Gouvernement et la marge de manœuvre dégagée par la décroissance des crédits consacrés aux fameux « grands travaux ».

Il ne suffit pas d'avoir le plus beau et le plus grand musée du monde, la bibliothèque la plus moderne, si un nombre croissant de nos concitoyens n'a pas accès facilement à une bibliothèque, à un cours de danse ou d'art dramatique, ni même, plus important encore, l'envie d'y accéder parce que personne n'a fait l'effort d'aller vers eux pour susciter l'indispensable étincelle.

Notre démarche doit à la fois être quantitative et qualitative, pour que la France ne soit pas un désert culturel et surtout que certains Français ne se sentent pas désertés culturellement.

Tout d'abord, il est nécessaire pour le ministère de la culture de participer pleinement à la lutte contre toutes les formes d'exclusion sociale.

Soumise aux tensions de la concurrence internationale et des difficultés économiques, au déclin des formes traditionnelles du lien social, politique et économique, notre société se cherche, et certains seraient tentés par un repli frileux sur l'intolérance et la xénophobie. L'exemple d'Orange montre que la culture n'est pas la dernière chose à laquelle ceux-là s'attaquent.

C'est pourquoi la politique culturelle doit participer pleinement à la recreation du pacte républicain, ouvrir à chacun la voie de l'épanouissement individuel et de la solidarité. Parce que le ministère de la culture est un peu le ministère des expériences, je veux que nous fassions la preuve, à notre manière, de notre capacité d'endiguer l'exclusion culturelle.

En effet, être dans l'incapacité, du fait de sa situation géographique ou sociale, d'accéder à la pratique d'une activité culturelle, quelle qu'elle soit, renforce le sentiment de désespoir et d'abandon qui étroit aujourd'hui une importante fraction de la population de notre pays. Les panneaux de basket dans les cités sont nécessaires, mais ils ne sont pas suffisants.

Il faut une politique culturelle hardie et novatrice pour remédier à cette intolérable déchirure, si nous ne voulons pas que ce qui n'est encore qu'une fissure inquiétante devienne un gouffre.

Je consacrerai à cette politique plus de 300 millions de francs de crédits d'intervention supplémentaires. Ce n'est pas rien ! Certains diront que c'est beaucoup ; mais je crois que c'est loin d'être trop.

J'engage dès à présent mon département ministériel dans un programme pilote de projets culturels de quartier, en partenariat avec les élus locaux et les collectivités territoriales.

Dès 1996, je lancerai vingt-huit opérations, en veillant à ce qu'elles s'inscrivent dans le cadre existant des contrats de ville, tout en proposant des actions et des projets exemplaires, associant les jeunes et les acteurs culturels, leur donnant les moyens d'agir pour s'approprier pleinement toutes les formes d'expression culturelle, comme spectateurs mais aussi et surtout comme créateurs.

Elles seront complétées par la poursuite du plan de réalisation d'équipements de proximité engagé depuis deux ans : le nombre des « relais-livres en campagne » doublera, passant de vingt-cinq à cinquante ; le nombre de cafés-musique passera de soixante à cent ; des lieux d'expositions, de répétitions, de spectacles seront créés et mis à la disposition de tous.

L'accès à la culture suppose aussi une éducation du goût, la plus précoce possible.

C'est pourquoi j'emploierai également les mesures nouvelles que vous voudrez bien approuver à renforcer les enseignements et l'éducation artistique et à inciter les professionnels et les institutions à venir à la rencontre des publics les plus défavorisés.

Il faut aussi renforcer les enseignements artistiques.

Si vous votez ce budget, 17 millions de francs supplémentaires permettront de favoriser le développement des enseignements artistiques à l'école. Nous avons mis en place des sites pilotes dans treize départements. Cette expérience, qui vise notamment à rapprocher les établissements culturels et ceux du secteur scolaire, est un succès.

Je vous propose de doubler ces crédits tout en poursuivant, bien sûr, avec le ministre de l'éducation nationale l'indispensable réflexion sur l'aménagement du temps scolaire, sans laquelle notre retard dans ce domaine ne pourra jamais être vraiment comblé.

Développer une sensibilité culturelle, c'est aussi pratiquer un instrument de musique, apprendre à jouer, à danser, à peindre, parfois pour en faire son métier, toujours pour affiner et développer pour sensibilité et richesse humaine, sans lesquelles il n'est point de société libre ni de civilisation digne de ce nom.

C'est pourquoi je vous propose de consacrer 19 millions de francs complémentaires aux enseignements spécialisés, conservatoires et écoles de musique et de danse, en accompagnement des efforts importants faits par les collectivités locales.

Je souhaite que, demain, aucun jeune ne soit à plus d'une heure d'un lieu où il puisse pratiquer sérieusement les principales disciplines artistiques.

Nous devons inciter les créateurs et les structures de diffusion à élargir leurs publics.

Pour ces raisons, je vous demande de m'autoriser à consacrer 85 millions de francs de mesures nouvelles au réseau culturel national.

Je vous rappelle que les crédits d'Etat dans ce domaine n'ont pas été revalorisés depuis trois ans, alors que les collectivités locales y consacrent de plus en plus d'argent.

Je veillerai à ce qu'ils soient attribués selon des critères rigoureux, privilégiant au premier chef la rencontre avec de nouveaux publics, intégrant l'évaluation de l'impact qualitatif et quantitatif des actions menées.

J'évoquerai deux exemples.

Dans le domaine du théâtre, les centres dramatiques nationaux ont, depuis cette année, l'obligation de donner un nombre minimal de représentations dans les petites villes de leur région. J'augmenterai, l'an prochain, le nombre de théâtres missionnés, sélectionnés pour l'excellence de leur approche de nouveaux publics.

Par ailleurs, on juge souvent l'art contemporain trop hermétique. Je pense que, la plupart du temps, il manque de médiateurs. J'inciterai donc les directions régionales des affaires culturelles à mettre en place des lieux d'accueil plus nombreux et plus aisés, y compris dans leurs locaux, et je réorienterai l'action des centres d'art pour développer leur rôle de pédagogue, afin qu'ils diffusent plus largement la création contemporaine.

Lutter contre l'exclusion culturelle suppose aussi une politique volontariste d'aménagement du territoire.

La baisse des crédits consacrés aux grands travaux parisiens me permet de poursuivre cet effort.

En 1996, je consacrerai les deux tiers du budget d'investissement hors grands travaux du ministère à des investissements en province. La part des actions du ministère consacrée à la province augmentera de 9 p. 100.

Au tout premier plan figurent, bien sûr, les crédits consacrés à la promotion et à la conservation du patrimoine. Dans une société qui cherche de nouveaux repères, c'est un point d'ancrage sûr, et ce n'est sans doute pas un hasard si la visite de monuments historiques est la première pratique culturelle des Français.

Vous avez pris connaissance du rapport d'exécution de la loi de programme pour l'année 1994. Celle-ci nous permet de connaître, de protéger, de conserver et, surtout, de mettre en valeur les édifices et les objets que nous souhaitons léguer aux générations futures.

M. Jean-Louis Carrère. Et les fonds régionaux d'art contemporain ?

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Ces crédits constituent aussi un formidable levier économique ; ils sont créateurs d'emplois directs pour une foule de petites et moyennes entreprises, qui sont non seulement garantes de la conservation de savoir-faire séculaires, mais aussi pourvoyeuses d'emplois indirects.

Chaque fois qu'un monument attire 10 000 visiteurs supplémentaires, il se crée un emploi direct et un emploi indirect liés à cet accueil de public. Chaque fois qu'un million de francs est investi dans la restauration du patrimoine, 2,3 emplois sont créés, contre 1,5 dans le bâtiment traditionnel pour le même investissement.

M. Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. On ne le dit pas assez !

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Préserver et restaurer ces monuments et ces sites, qui sont répartis sur l'ensemble du territoire, c'est aussi œuvrer pour une forme de développement local particulièrement adaptée.

A cet effet, je vous propose de consacrer plus de 1,6 milliard de francs à la loi de programme, soit une hausse de 7 p. 100. Mes priorités seront le patrimoine industriel et les jardins.

Par ailleurs, j'ai veillé à accroître le montant des crédits d'entretien, sans lesquels cette politique de restauration n'est qu'un tonneau des Danaïdes.

M. Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles. Très juste !

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Les propriétaires privés seront responsabilisés, puisqu'ils assureront eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage des travaux d'entretien subventionnés par l'Etat. Une ligne budgétaire spécifique a été créée pour ce faire sur le titre IV, ce qui tient compte des remarques que vous aviez faites l'an passé, mesdames, messieurs les sénateurs.

Le programme de grands projets en régions décidé par le comité interministériel d'aménagement du territoire de Troyes portera ses premiers fruits en 1996. Je vous propose, mesdames, messieurs les sénateurs, d'engager des crédits pour le centre de la mémoire de la V^e République, à Reims, pour la construction de l'auditorium de Dijon et pour la création du musée et du centre d'art contemporain de Toulouse.

Les études nécessaires à la programmation des autres projets, comme le centre des arts de la scène de Moulins ou le projet d'une « vallée de l'image » dans la région Rhône-Alpes, notamment à partir d'un centre du patrimoine photographique à Chalon-sur-Saône, seront poursuivis pour, je l'espère, aboutir à des débuts de travaux en 1997.

J'ai déjà évoqué les équipements de proximité. Qu'il me suffise d'ajouter qu'ils concernent non seulement les quartiers urbains, mais aussi l'espace rural. Je pense ici aux « relais-livre en campagne » et aux aides à l'équipement d'espaces polyvalents de spectacle et d'exposition.

Ces crédits consacrés aux équipements de proximité, que j'ai augmentés de 21 p. 100 pour les porter à 52 millions de francs, doivent permettre d'insuffler cette étincelle de vie sans laquelle détresse et sensation d'abandon s'étendront un peu plus dans les grands ensembles ou dans les zones rurales les plus défavorisées.

Je continuerai enfin de soutenir avec attention les initiatives des collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne les musées, les crédits d'équipement hors grands travaux progressent de près de 16 p. 100, permettant, par exemple, de poursuivre ou d'engager des opérations comme le musée d'art et d'industrie de Saint-Etienne, le musée André-Malraux du Havre, les musées de Béthune et de Roubaix ou encore le musée historique lorrain. Les structures de diffusion du spectacle vivant - théâtres municipaux, scènes nationales, lieux de diffusion de musique et de danse - devraient bénéficier de plus de 100 millions de francs. A titre d'exemple, une importante opération de rénovation du théâtre Sorano à Toulouse sera engagée l'an prochain.

Rationaliser et moderniser l'action de l'Etat s'impose.

J'ai souhaité concentrer l'essentiel des nouveaux moyens de fonctionnement sur trois établissements recevant du public ou appelés à en recevoir beaucoup.

La Bibliothèque nationale de France, tout d'abord, ouvrira une partie de ses espaces à l'automne 1996. Il s'agit du haut-de-jardin, qui sera accessible au grand public, alors même que la Bibliothèque publique d'information devra fermer partiellement ses portes en 1997.

Il faut également préparer l'ouverture, en 1997, du niveau réservé aux chercheurs, poursuivre le déménagement des collections de la rue de Richelieu vers le quai François-Mauriac, fiabiliser le système informatique et, surtout, intensifier la politique de mise en réseau national sans laquelle nous aurions construit une cathédrale dans le désert.

A cet effet, 350 millions de francs de crédits d'équipement, 560 emplois et 38 millions de francs de crédits de fonctionnement sont inscrits dans ce budget.

Je sais que nombre d'entre vous - et je me compte dans leurs rangs - n'auraient pas conçu cet établissement de cette manière. Mais le bâtiment est là ! Ces crédits ont été calculés au plus juste pour le faire fonctionner. Je vous demande de consentir cet effort budgétaire, car il serait plus coûteux aujourd'hui d'arrêter que de continuer. Je pense qu'il faut cesser les polémiques sur ce sujet.

La Cité de la musique a, elle, ouvert ses portes cette année. Une programmation associant tous les genres musicaux a su attirer un large public. Il reste à ouvrir le musée de la musique et le Centre national de ressources pédagogiques pour que ce projet trouve sa pleine cohérence. Je consacrerai à cette action, en 1996, 35 millions de francs et quarante-cinq emplois supplémentaires.

Enfin, 1996 sera la dernière année de remise à niveau des moyens de l'Opéra, suivant les recommandations du rapport Gall. Doté d'un répertoire propre, l'établissement public rouvrira la salle Garnier avec un équipement scénique rénové à la fin de l'année 1996.

Je n'oublie pas les écoles d'architecture. J'ai découvert progressivement la difficile situation matérielle dans laquelle ces établissements se trouvent. Je suis convaincu que leur rattachement à mon département ministériel doit être l'occasion de remettre leurs moyens à niveau, tout en poursuivant les réformes engagées à la suite du rapport Frémont dans le sens de meilleures conditions de travail et d'enseignements plus professionnalisés ouvrant aussi des passerelles vers l'université.

C'est pour cette raison que j'ai proposé à l'Assemblée nationale que l'ensemble des établissements publics de mon département ministériel contribuent, pour environ 20 millions de francs, à la remise à niveau des moyens de fonctionnement de ces établissements.

Je veillerai avec un soin particulier à ce que le transfert des écoles d'architecture et leur rattachement à mon département ministériel se traduise par une amélioration des conditions d'enseignement. Ces efforts sont financés au prix de réels redéploiements sur le reste des moyens de fonctionnement.

Je veillerai aussi à rationaliser les procédures d'intervention et d'attribution des subventions. Je veux mettre fin à certaines formes d'abonnement et de clientélisme, et, en sens inverse, encourager les initiatives les plus créatrices et les plus innovantes, qui ne manquent pas.

Cela nécessite, bien sûr, de faire des choix. Je m'appuierai à cet effet sur le comité consultatif d'évaluation indépendant présidé par M. Bloch-Lainé, pour examiner l'efficacité des politiques et des dépenses d'intervention de mon département ministériel. Les subventions seront systématiquement soumises à nouvel examen. Des audits périodiques seront réalisés. Je pense, en effet, qu'il y a peu de domaines dans lesquels l'évaluation est aussi délicate mais aussi nécessaire que celui de la culture.

Mieux harmoniser les interventions de l'Etat, tel est avant tout le sens du transfert de nouvelles compétences vers mon département, au-delà de querelles, que je trouve un peu vaines, sur la réalité strictement arithmétique du 1 p. 100.

On a beaucoup parlé des crédits et des compétences qui me sont transférés, parfois pour s'en étonner. Je voudrais ici en rappeler la signification.

Pourquoi, tout d'abord, rattacher l'architecture à mon département ministériel ? Le nouveau décret d'attribution vient de confirmer des compétences qui m'étaient déjà dévolues, en partage avec le ministre de l'équipement.

Le ministre de la culture, avant ou après la réforme de 1978, a toujours joué un rôle fondamental dans la politique de sauvegarde, de protection et de mise en valeur du patrimoine architectural et urbain ainsi que des abords des monuments historiques.

Il va de soi, par ailleurs, qu'une bonne politique architecturale n'a de sens que si elle s'inscrit dans une véritable stratégie d'aménagement urbain, grâce à une bonne coordination, non seulement avec les services du ministère de l'équipement, mais aussi et surtout avec l'ensemble des collectivités territoriales, qui sont désormais les principales responsables de l'évolution architecturale de notre pays.

Je n'oublie pas que l'architecture est l'un des arts majeurs, ancré au cœur de la vie quotidienne de chacun. Il faut promouvoir la qualité architecturale sur tout le territoire, dans les centres anciens comme dans les périphéries délaissées. Cela suppose un perpétuel effort de lutte contre la médiocrité.

Il n'est cependant pas forcément plus coûteux de construire mieux et, surtout, plus en harmonie avec l'environnement. Il me semble que mon département ministériel est particulièrement bien armé pour défendre la qualité architecturale et rendre aux architectes leur prestige. Par exemple, Christian de Portzamparc a remporté les plus prestigieuses distinctions architecturales pour la construction d'édifices situés dans un parc que chacun s'accorde, par ailleurs, à reconnaître comme un modèle d'insertion et de réhabilitation urbaine.

J'ai revendiqué, pour mon département ministériel, la responsabilité d'autres transferts, en particulier celui des grands orchestres symphoniques de Radio France, du dépôt légal de l'Institut national de l'audiovisuel, qui forme une unité avec celui de l'imprimerie et du cinéma, et de la chaîne culturelle franco-allemande.

Enfin, la Cité des sciences et de l'industrie est sur un site dont toutes les composantes sont déjà sous tutelle de la culture. Mais je crois qu'il faut aller beaucoup plus loin qu'une logique de pure rationalité gestionnaire. Mon département a fait la preuve de son intérêt pour les technologies les plus avancées et de sa compétence en la matière. N'a-t-il pas été l'un des premiers à ouvrir un site Internet au grand public ? Je crois que nous pouvons, en liaison avec tous les partenaires de la Cité des sciences et de l'industrie, redonner à la culture scientifique et technique la place qu'elle doit avoir dans la politique culturelle au sens large. L'intégration de la Cité des sciences et de l'industrie dans mon département est une occasion rêvée pour construire ces nouvelles passerelles.

Ainsi, mesdames, messieurs les sénateurs, ces transferts participent de la remise en ordre des moyens de l'Etat, et j'entend bien qu'ils permettent une meilleure allocation de ces moyens, pour le profit de l'ensemble des citoyens.

Enfin, l'Etat doit se donner les moyens de faire face aux contraintes découlant des obligations juridiques qu'il impose. L'année 1996 verra l'expiration des premiers certificats de refus de sortie d'œuvres d'art du territoire national, en application de la loi du 31 décembre 1992. C'est pourquoi je vous propose de consacrer 65 millions de francs, dont 50 millions de francs pour le seul Fonds du patrimoine, aux crédits d'acquisition, afin d'éviter le départ à l'étranger d'éléments majeurs de notre patrimoine national.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'espère vous avoir démontré que la rigueur n'exclut pas l'ambition et que le prestige des grands projets n'interdisait pas l'humilité des actions plus proches du terrain.

« Ne comprends-tu pas qu'il faut un rien en plus pour être ? », disait le Roi Lear de Shakespeare. C'est de ce petit rien, de ce je-ne-sais-quoi, si futile et si indispensable, que je voulais vous parler aujourd'hui. Je suis persuadé que lui seul donne sens à nos vies et peut redonner espoir à beaucoup de nos concitoyens.

J'espère que vous voudrez bien reconnaître que ce fameux 1 p. 100 du budget de l'Etat, bien employé, n'est pas rien.

Parce que la culture est non pas le conservatoire des œuvres mortes, mais bien une perpétuelle quête de l'immortalité et de l'universalité, parce qu'elle s'exprime dans les créations du passé ou dans les recherches du présent, parce que la grâce de nos lendemains ne pourra être que si le bel aujourd'hui peut encore exister, je vous demande de voter le budget qui vous est présenté. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Maurice Schumann, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur général, messieurs les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, c'est aujourd'hui la septième fois que j'ai l'honneur de rapporter devant le Sénat le budget de la culture au nom de la commission des finances.

La situation a bien changé depuis les années 1974, 1975 et 1976, d'une part, 1983, 1984 et 1985, de l'autre. Pourtant, je crois pouvoir m'en tenir à la méthode que j'avais alors adoptée et vous indiquer, en commençant, le plan que j'entends suivre au cours de ma brève intervention : trois motifs de satisfaction, trois sujets d'inquiétude, trois questions au Gouvernement.

Le premier des motifs de satisfaction, c'est celui que vous avez évoqué, il y a un moment, monsieur le ministre, quand vous nous avez dit que, pour la première fois - c'est moi qui ajoute « pour la première fois » - les deux tiers des dépenses d'investissement hors grands travaux du ministère de la culture iraient l'an prochain à la province, en d'autres termes, que la province en serait à la fois la principale destinataire et la principale bénéficiaire.

Ce résultat est d'autant plus important qu'il s'inscrit, contrairement à certaines apparences, à l'intérieur d'un budget dont je dois dire, sûr de ne pas vous déplaire, qu'il n'est pas en augmentation par rapport à l'an dernier. Certes, il s'élève à 15,5 milliards de francs, contre 13,5 milliards de francs en 1995, soit une augmentation de 2 milliards de francs, mais qui est due, vous l'avez dit vous-même, à une extension du champ des compétences du ministère de la culture.

Je serai le dernier, vous vous en rendrez bientôt compte, à critiquer cette extension, mais, en tant que rapporteur spécial de la commission des finances, j'ai le devoir d'en évaluer le coût et d'en tirer une conséquence.

Le secteur de l'architecture bénéficie ainsi de 720 millions de francs. Ceux-ci devraient s'élever - et j'espère qu'ils atteindront ce chiffre - à 750 millions de francs. La Cité des sciences et de l'industrie bénéficie d'environ 550 millions de francs et les orchestres de Radio France de quelque 350 millions de francs. Si l'on y ajoute la SEPT, la chaîne franco-allemande, ainsi que vous l'avez très justement appelée, et l'Institut national de l'audiovisuel, on constate que votre budget, à structures

constantes, augmente, par rapport à celui de l'an dernier, après l'examen par l'Assemblée nationale, de 150 millions de francs ; après la seconde délibération, il était en diminution de 56 millions de francs, mais vous savez que vous pouvez récupérer 36 millions de francs sur la réserve parlementaire.

Reste à savoir comment cette somme sera répartie.

Le chiffre auquel nous aboutissons est donc le suivant : l'augmentation du budget pour 1996 par rapport à celui de 1995 est inférieure à 1 p. 100. Elle est de 0,9 p. 100 environ, soit 150 millions de francs sur 15,5 milliards de francs.

Par conséquent, l'accroissement de ce budget est inférieur à l'augmentation moyenne de l'ensemble des budgets qui ont déjà été examinés par le Sénat. L'augmentation de ce budget - il faut le préciser - est inférieure au taux de l'inflation. Ce constat n'enlève rien à la satisfaction que je ressens, et le Grand Conseil des communes de France ne peut que se réjouir d'apprendre que, l'an prochain, hors grands travaux, les deux tiers des dépenses d'investissement du ministère de la culture seront affectés à la province.

J'en viens à mon deuxième motif de satisfaction qui est beaucoup plus important que le premier. Vous l'avez d'ailleurs indiqué en passant, monsieur le ministre, peut-être par un excès volontaire de modestie. Compte tenu de l'avancement des grands travaux, vous allez disposer d'une marge de manœuvre de 800 millions de francs. En consacrez-vous la moitié à la réduction de la fracture sociale ? Je le croyais, jusqu'à ce que je vous aie entendu, mais à l'heure parler, non pas de 400 millions de francs mais de plus de 300 millions de francs. Je ne vous chicanerai pas sur cette différence. L'essentiel est que 400 millions de francs au moins sur les 800 millions de francs soient affectés au rééquilibrage entre Paris et la province.

Pour apporter un élément nouveau à cette cause si souvent défendue à cette tribune, je vous citerai quelques chiffres mal connus, que je tire d'ailleurs d'une publication de votre ministère.

La France compte environ 30 000 professionnels du spectacle. Les deux tiers des entreprises qui les emploient sont situées à Paris ou sur la frange de la capitale. Les quatre cinquièmes des contrats conclus avec les professionnels du spectacle le sont avec ces entreprises, qui versent 91 p. 100 des rémunérations et offrent 89 p. 100 des journées travaillées.

Voilà - n'est-il pas vai ? - qui en dit long et qui justifie l'effort que vous allez pouvoir assumer et entreprendre grâce à la marge de manœuvre qui vous a été enfin impartie.

Mon troisième motif de satisfaction - je vais là tout à fait au-devant des propos que nous venons d'entendre - tient au retour du secteur de l'architecture au sein du ministère de la culture.

Lorsque j'ai, pour la première et même pour la deuxième fois, rapporté ce budget, vos prédécesseurs étaient les maîtres du secteur de l'architecture. A l'époque, j'ai condamné, au nom du Sénat, le transfert. Aujourd'hui, celui-ci s'opère en sens inverse, et je ne peux que m'en féliciter.

Toutefois, il y a un « mais », et cette conjonction me conduit tout naturellement de ma première à ma seconde partie, c'est-à-dire de mes trois motifs de satisfaction à mes trois motifs d'inquiétude.

En effet, le premier motif d'inquiétude concerne le secteur de l'architecture. Soyons honnêtes, la solidarité ministérielle ne vous empêche pas de savoir que le ministère de l'équipement, quand il a su qu'il ne conserverait

pas la maîtrise du secteur de l'architecture, a diminué - mais après tout c'est humain ! - sa dotation pour reporter probablement l'économie ainsi réalisée, sur un secteur dont il conservait la maîtrise.

Le résultat, je l'ai calculé, car c'est le rôle du rapporteur spécial de la commission des finances.

Les crédits affectés à l'architecture étaient, au début de la discussion parlementaire, en diminution de 135 millions de francs par rapport à l'an dernier. Il est vrai, comme vous l'avez indiqué voilà un instant, que vous avez récupéré 20 millions de francs sur 135 millions de francs, à l'Assemblée nationale, grâce à un amendement que vous aviez vous-même déposé.

Il est bien évident que ce n'est pas suffisant. Il est également évident que cela pose un problème du point de vue, d'une part, des bourses, qui perdent 2 millions de francs, et, d'autre part, de la formation permanente des architectes, dont vous avez vous-même souligné l'importance. En l'occurrence, la diminution est tragique puisque ce budget bénéficiait de 7 millions de francs voilà deux ans 4 millions de francs cette année et qu'il n'atteindra qu'à peine 1 million de francs l'année prochaine.

Mais le plus grave concerne les écoles d'architecture, dont on oublie qu'elles comptent en France 18 000 étudiants. Et là - j'ai d'ailleurs cru comprendre que vous partagiez mon sentiment sur ce point - dans l'état actuel des choses, elles n'ont pas le minimum vital.

Mon deuxième sujet d'inquiétude va peut-être vous étonner davantage. Je vous ai déjà dit combien j'étais heureux que vous disposiez, en 1996, d'une certaine marge de manœuvre. C'est grâce à celle-ci que vous pourrez engager une politique dont vous avez, en recueillant nos applaudissements tout à l'heure, dessiné les grandes lignes.

Mais ces 800 millions de francs seront, par définition, temporaires. Dès lors, qu'advient-il en 1997 - suivez-moi bien, monsieur le ministre - de la réduction de la fracture sociale et de la correction du déséquilibre entre Paris et la province ? Je n'hésite pas à dire que, là, l'essentiel est en cause et qu'il n'est pas trop tôt pour se préoccuper des moyens qui, l'an prochain, permettront d'assurer la continuité d'une politique dont vous avez tout à l'heure défini vous-même les principes.

Enfin, mon troisième sujet d'inquiétude est rétrospectif. Il tient - vous n'en serez pas surpris si vous voulez bien vous souvenir, mes chers collègues, des propos que j'ai tenus lors de l'ouverture de la session en ma qualité de président d'âge - aux annulations dont vous avez tout à l'heure dressé un bilan, d'ailleurs tout à fait exact, mais que je me permettrai de nuancer quelque peu.

Ah ! certes, je sais bien - il siérait mal à un rapporteur spécial de la commission des finances de l'ignorer - qu'un budget a pour but de créer une autorisation de dépense et non une obligation de dépense. Je suis aussi sensible que n'importe qui à la nécessité de réaliser des économies. En tant que président de la commission des finances d'un conseil régional, c'est mon obsession de chaque instant.

A ce propos, je me réjouis - vous ne l'avez pas indiqué mais vous auriez pu le faire, non pas pour vous targuer de ce résultat, mais pour que nous ayons l'occasion de vous en féliciter - de la diminution, en 1996, de 8,5 p. 100 des dépenses de fonctionnement de l'administration dont vous avez la charge et la direction. C'est un exemple à suivre.

Je n'ignore pas non plus que les annulations de crédits n'ont pas été aussi importantes que prévu. Nous savons, soyez-en sûrs, à quelles insistances nous le devons. Oui, il est extrêmement important que les structures de diffusion de la culture, la danse, la musique et le théâtre, aient été épargnées. Comment d'ailleurs pourrait-il en être autrement étant donné, comme vous l'avez souligné vous-même dans une lettre au demeurant excellente, que ces structures de diffusion sont bien obligées d'engager des dépenses en début ou en milieu d'année, avant d'avoir reçu les sommes qui leur ont été promises ?

Oui, il me paraît très important que les organismes de spectacle vivant, auxquels je viens de faire allusion, aient été épargnés. Oui, il me paraît très important que les enseignements artistiques aient été épargnés. Oui, il me paraît très important aussi que la loi de programme sur le patrimoine ait été épargnée, et ce pour trois raisons.

En premier lieu – vous y avez fait allusion tout à l'heure et je l'ai relevé avec satisfaction – la loi sur le patrimoine est créatrice d'emplois. En deuxième lieu, la province en bénéficie au premier chef – nous sommes donc dans le droit-fil de nos préoccupations communes. En troisième lieu, il ne faut pas oublier que nous avons eu, il n'y a pas si longtemps – j'étais alors le prédécesseur de M. Adrien Gouteyron – un long débat sur la loi de programme et il importe à la dignité du Parlement que l'on s'en souvint. Tout au plus pourrais-je regretter – mais je n'y fais qu'une vague et rapide allusion – que l'actualisation qui m'a été promise n'ait pas pu commencer dès l'année 1995. Mais elle est, semble-t-il, acquise pour l'année 1996.

Non, mon inquiétude majeure est ailleurs. Elle tient au fait que, en fin d'année, et malgré tout ce que je viens de dire et de reconnaître, le budget de la culture a été amputé de près de 700 millions de francs. Nous avons frôlé certains dangers, sur lesquels je préfère ne pas insister pour le moment. Il y a là, c'est le moins que l'on puisse en dire, un précédent qui nous assigne un devoir d'inquiétude et un devoir de vigilance.

Voilà qui me conduit, après avoir énoncé mes trois motifs de satisfaction et mes trois motifs d'inquiétude, à vous poser, monsieur le ministre, trois questions.

La première va de soi : qu'envisagez-vous de faire pour rendre au secteur de l'architecture et, au premier chef, aux écoles d'architecture le minimum de moyens nécessaires à leur fonctionnement et au financement de leurs investissements ?

Ma deuxième question porte sur les 300 millions ou 400 millions de francs – vous préciserez le chiffre dans un moment – que vous allez consacrer à la réduction de la fracture sociale. Nous voudrions obtenir quelques explications et quelques détails supplémentaires sur ce point.

On nous avait parlé de vingt-cinq opérations avec vingt-cinq municipalités. Vous avez cité, tout à l'heure, le chiffre de vingt-huit. Il s'agit évidemment d'une amélioration. Mais cela prouve que les décisions définitives ne sont peut-être pas prises.

On a parlé aussi – je crois que vous y êtes revenu – du développement des enseignements artistiques, qui ont été, eux aussi, épargnés par les annulations de crédits, ce qui est très bien. On a évoqué le développement, voire la création de structures de diffusion dans les régions ou dans les quartiers des villes qui en sont dépourvus ou insuffisamment dotés.

Je crois qu'il serait utile de fournir, à l'occasion de cette discussion, quelques précisions supplémentaires au Sénat sur la participation du ministère de la culture à la

réduction de la fracture sociale. Je suis sûr que cette action recueillera une large approbation de la part du Sénat.

Enfin, monsieur le ministre, ma troisième et dernière question me ramène à mon point de départ : 400 millions de francs au minimum seront consacrés, du moins je l'espère, l'an prochain, à la réduction du déséquilibre entre Paris et la province. Trois opérations sont annoncées, qui intéressent respectivement les villes de Reims, de Dijon et de Toulouse. Très bien, nous ne sommes pas jaloux !

Nous nous rappelons aussi que votre prédécesseur – nous l'avons entendu tout à l'heure en sa qualité de garde des sceaux – avait dressé un programme de douze opérations. Je crois très souhaitable que la politique de rééquilibrage Paris-province fasse l'objet d'une définition des principes auxquels elle obéira et, si cela est possible, d'un programme pluriannuel, dont vous pourriez nous indiquer les grandes lignes. En effet, il ne suffit pas du rééquilibrage Paris-province, il faut aussi un équilibre entre les provinces, entre celles qui sont mieux ou moins bien dotées.

Voilà, monsieur le ministre, ce que sont mes trois questions, après mes trois motifs d'inquiétude et mes trois motifs de satisfaction.

Laissez-moi vous dire, en toute simplicité, que la persévérance avec laquelle vous avez défendu votre budget, la persévérance avec laquelle vous avez combattu certaines des annulations envisagées et la méthode que vous avez choisie, qui a consisté, certes, à faire appel à certains concours, même à certains concours parlementaires, mais jamais à dégager votre responsabilité en portant le débat sur la place publique, tout cela me donne à votre égard et à l'égard de l'équipe qui vous entoure une confiance personnelle. C'est la signification que j'attache au vote positif que je demande au Sénat de vous accorder dans un moment.

Il se trouve que je suis devenu pour la première fois rapporteur du budget de la culture l'année même où j'ai rejoint une compagnie créée par Richelieu et Louis XIII, j'ai donc l'habitude des définitions. S'il en est une à laquelle je souscris, c'est celle du président Herriot, selon laquelle « la culture est ce qui reste quand on a tout oublié ». S'il en est en revanche une autre à laquelle ni vous ni moi ne souscrirons jamais, c'est la suivante : le budget de la culture est ce qui reste quand certains calculateurs ont réussi à inverser ou à faire oublier l'ordre des priorités que le candidat élu à la présidence de la République avait fait approuver par le pays !

Comme vous pouvez le constater, monsieur le ministre, si très souvent le défaut que l'on peut reprocher à un doyen d'âge est de se retourner vers le passé, je me suis efforcé de vous démontrer que le devoir d'un rapporteur est de se porter sur demain. (*Vifs applaudissements sur toutes les travées.*)

M. le président. Bien que le président de séance n'ait pas pour habitude de faire de commentaire, je ne peux pas ne pas vous féliciter, monsieur le rapporteur spécial, pour l'exemple de jeunesse que vous venez de nous donner de cette tribune.

La parole est à M. Nachbar, rapporteur pour avis.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, examiner le projet de budget de la culture en ces temps de rigueur, c'est d'abord s'interroger sur la place que doit occuper la culture dans notre société.

Considérer ce budget comme la simple variable d'ajustement du budget général et faire peser sur lui le poids des restrictions constitueraient, selon moi, une erreur grave pour la cohésion nationale, dont la culture est un élément majeur, car elle assure le lien entre le passé, à travers le patrimoine, et l'avenir, à travers la création.

A cet égard, monsieur le ministre, si les annulations de crédits contenues dans le collectif qu'évoquait à l'instant M. le président Schumann sont inquiétantes – je le dis tout en saluant l'effort que vous avez fait pour maintenir les priorités qui vous paraissaient essentielles : l'enseignement artistique, le patrimoine et la diffusion culturelle – le projet de budget qui nous est aujourd'hui présenté traduit une réelle volonté de renforcer l'effort consenti en faveur de la culture et d'assurer un maillage de la diffusion culturelle sur l'ensemble du territoire. Telles sont les deux raisons pour lesquelles, en tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, je proposerai à notre assemblée d'approuver ce projet de budget ; je tenais, dès maintenant, à le dire.

Ce projet de budget est renforcé, tout d'abord parce que, enfin, le nombre d'or mythique du 1 p. 100 est atteint ou tout au moins frôlé. Il convient, certes, de nuancer cette appréciation – mon prédécesseur l'a fait et vous-même l'avez dit, monsieur le ministre. En effet, si le 1 p. 100 est atteint, c'est parce qu'il y a un transfert de compétences dont bénéficie votre ministère, transfert dont il faut, je crois, se féliciter, car il donnera une plus grande cohérence à l'action que vous menez et, partant, renforcera son efficacité.

En effet, le secteur de l'architecture fait retour à la rue de Valois, dont il était séparé depuis, je crois, 1978. Il faut espérer qu'une meilleure liaison de l'architecture et des arts plastiques permettra de renouer avec cette grande tradition architecturale et urbanistique qui nous a donné tant de chefs-d'œuvre, et d'offrir à nombre de nos concitoyens un cadre de vie plus humain que celui leur a été dévolu depuis quelques dizaines d'années.

Il sera, me semble-t-il, nécessaire – je ne reviendrai pas sur les chiffres qui ont été mentionnés à cette tribune voilà quelques instants – de rassurer les enseignants et les élèves des écoles d'architecture sur les moyens qui leur seront attribués. Ne leur faites pas regretter, monsieur le ministre, d'avoir quitté un ministère confortable pour un ministère prestigieux.

Positif également est le transfert des activités culturelles liées à la communication : orchestres de Radio France, tutelle sur Arte, dépôt légal de l'INA... toutes activités qui étaient séparées artificiellement de vos services, ce qui était regrettable.

Enfin, le transfert de la Cité des sciences de La Villette permettra, je n'en doute pas, de développer la diffusion de la culture scientifique et technique, tout particulièrement en direction du milieu scolaire, là où nous savons, depuis fort longtemps, que commence l'apprentissage de la vie.

Autre élément positif dans le présent projet de budget, la fin des grands travaux parisiens et, surtout en ces temps difficiles, l'exploit qui a été le vôtre, monsieur le ministre, de conserver l'essentiel des crédits attribués à ces chantiers. La tentation a dû être grande d'affecter ailleurs lesdits crédits. Ils vous permettront de redéployer, sur la province notamment, l'essentiel des crédits qui leur étaient jusqu'alors consacrés. En réalité, hors grands travaux parisiens, l'augmentation du présent projet de budget avoisine 8 p. 100, ce qui est tout à fait méritoire.

Il restera cependant à terminer l'aménagement de deux de ces grands chantiers parisiens qui ont suscité tant de polémiques.

Aujourd'hui, la Bibliothèque nationale de France est, vous l'avez dit, quelles que soient les réserves que peut inspirer sa conception, terminée. Elle a coûté 780 millions de francs aux contribuables, elle doit donc fonctionner. Il faut simplement espérer qu'elle remplira au mieux les deux missions principales qui lui ont été assignées : s'ouvrir au grand public et collaborer étroitement avec les établissements de province.

De même, l'achèvement du Grand Louvre, dont la place dans notre rayonnement international est immense, devra se faire en évitant de trop allonger les délais ; il devra s'accompagner des moyens en fonctionnement nécessaires pour éviter à un public souvent venu de loin des fermetures de salles, hélas ! de plus en plus nombreuses.

C'est donc un projet de budget qui correspond, par sa progression, à une extension des compétences, mais aussi et surtout – c'est l'innovation que vous nous avez présentée – qui va contribuer de manière certaine à la réduction des inégalités.

La diffusion culturelle, comme l'école de la République à la fin du siècle dernier, a un rôle essentiel à jouer pour réduire les inégalités qui résultent tant des origines sociales que des clivages géographiques. Sur un point comme sur l'autre, les opérations que vous nous avez proposées sont incontestablement une des dimensions les plus originales de votre projet de budget.

En ce qui concerne la « fracture sociale », les projets culturels de quartiers sont une opération tout à fait intéressante. Vingt-cinq quartiers difficiles feront l'objet, dans le cadre des contrats de ville, d'une politique ambitieuse, qui associera les acteurs culturels pour favoriser l'accès à la culture des jeunes de ces quartiers et, surtout, pour leur montrer que la culture à vocation à refuser toute forme d'exclusion. L'effort est réel puisque vous consacrez, au titre des mesures nouvelles, 107 millions de francs à cette activité.

Un autre point essentiel est la relance des enseignements artistiques. Essentielle pour assurer l'égalité des chances, reconnue comme telle par la loi de 1988, la pratique des enseignements artistiques fera l'objet, dans votre projet de budget, d'un effort particulier, puisque 17 millions de francs, au titre des mesures nouvelles, sont prévus pour la sensibilisation en milieu scolaire et le soutien d'actions originales telles que classes de patrimoine, ateliers de pratique artistique, jumelages entre établissements scolaires et institutions culturelles.

A cet égard, monsieur le ministre, je forme le vœu que les communes et les départements, qui font très souvent un effort considérable pour soutenir la diffusion artistique et musicale, soient davantage soutenus par votre département sur le plan financier, tant pour les investissements qu'ils réalisent que pour le fonctionnement.

Le troisième point qui me paraît essentiel dans cette volonté de réduire les inégalités, c'est le plan d'action pour le livre et la lecture publique. Le soutien au livre est un élément essentiel. Nous devons affirmer que, selon la formulation de Marshall McLuhan, la « Galaxie Gutenberg » n'est pas faite d'étoiles mortes et que, au contraire, quelles que soient les nouvelles techniques qui font accéder les hommes à la connaissance, le livre est irremplaçable.

Je me réjouis que votre projet de budget se fasse l'écho de cette nécessité et qu'il prévoit un ensemble de cinquante mesures en sa faveur : relais de campagne, soutien

aux bibliothèques ou à l'édition, valorisation du patrimoine écrit, etc. Vous avez prévu 15 millions de francs pour ce plan. Je forme le vœu, là aussi, qu'il permette à la lecture de résister à une évolution qui, si l'on n'y prend garde, réservera le livre à quelques initiés.

A l'ambition de réduire les inégalités sociales, vous ajoutez celle de réduire les inégalités géographiques. Près des deux tiers de votre projet de budget, pour ce qui est de l'investissement, sont prévus en faveur de la province. Il s'agit d'une évolution essentielle qu'il convenait de saluer comme telle, car elle permettra de renforcer cet immense réseau culturel qui irrigue notre territoire et qui, trop souvent, pèse exclusivement sur les communes et sur les départements.

Cela se traduira par deux actions prioritaires.

La première, qui a été évoquée, c'est le soutien aux grands équipements culturels de province, à travers quelques grandes opérations montées en liaison avec les collectivités locales comme Reims, Dijon, Toulouse. Je souhaite simplement que ces grands équipements ne connaissent pas les dérives qu'ont connues certaines institutions parisiennes en ce qui concerne leur fonctionnement.

La seconde action prioritaire, c'est la politique du patrimoine. Lieu privilégié de la mémoire collective, le patrimoine bénéficie d'un effort financier à la mesure de l'enjeu culturel et économique qu'il représente. Élément essentiel de l'attrait que rencontre notre pays, du tourisme qu'ils suscitent, les monuments historiques représentent, pour les entreprises spécialisées, 7 000 emplois directs.

Permettez-moi simplement de souligner l'importance de deux aspects souvent considérés comme mineurs en matière de protection du patrimoine : les parcs et les jardins d'une part, le patrimoine industriel, d'autre part. Admirablement préservé dans des pays voisins du nôtre, je pense à la Grande-Bretagne, il a, en France, souvent disparu dans la tourmente économique, le département que je représente dans cet hémicycle peut en porter témoignage.

Je me félicite également, monsieur le ministre, de la mise en place prochaine de la fondation du patrimoine, dans la droite ligne du rapport que notre collègue M. Jean-Paul Hugot avait présenté, et qui va permettre de mettre en valeur le patrimoine de proximité, insuffisamment protégé, et de valoriser les monuments, en encourageant, notamment, le mécénat.

Je vous remercie de l'engagement que vous avez pris devant la commission des affaires culturelles de rétablir, à travers cette fondation, la ligne de crédits réservée au patrimoine rural non protégé. Vous savez, en effet, quelle charge fait peser sur les communes rurales et les petites villes l'existence d'un patrimoine souvent très intéressant et bien disproportionné à leurs moyens budgétaires.

En complément de cette politique du patrimoine, je voudrais souligner l'importance que représentent les métiers d'art pour notre pays, dont la sauvegarde permet d'assurer la transmission d'un savoir-faire irremplaçable. Votre département ministériel, par les chantiers qu'il assure, a un rôle irremplaçable à jouer pour soutenir ces milliers d'entreprises, individuelles le plus souvent, et je ne peux que me féliciter de la coopération qui s'est esquissée entre votre ministère et celui des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, que dirige M. Jean-Pierre Raffarin.

Un autre souci enfin, que vous avez vous-même évoqué, s'agissant de la protection de ce patrimoine, c'est l'arrivée à échéance, cette année, du délai prévu par la loi

de 1992 sur la circulation des biens culturels, qui risque d'entraîner le départ pour l'étranger de nombreuses œuvres d'art que nos musées seront incapables d'acquérir. En effet, les crédits mis à leur disposition ne leur permettront pas, compte tenu du marché, de faire beaucoup d'acquisitions.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques remarques qu'a suggérées à la commission des affaires culturelles l'examen de vos propositions. Ce projet de budget reflète une réelle ambition pour la France, qui se traduit par la progression de son montant, lequel correspond à une extension des compétences de votre ministère et, surtout, à la réorientation de ses décisions. Il s'agit d'une nécessité pour notre pays. Il y va de son unité comme de son renom international.

Le temps n'est plus, certes, où, comme au XVIII^e siècle, les académies de toute l'Europe faisaient dissenter les intellectuels sur l'universalité de la langue française. Néanmoins, la France a conservé, grâce à la richesse de son patrimoine et à la vitalité de sa création contemporaine, un rayonnement universel. Le présent projet de budget permettra d'accroître ce rayonnement et de mieux assurer la diffusion de la culture dans l'ensemble de notre territoire. C'est la raison pour laquelle, au nom de la commission des affaires culturelles, je vous propose, mes chers collègues, de l'adopter. (*Applaudissements.*)

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

M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour le cinéma et le théâtre dramatique. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, rapporteur pour avis des crédits du cinéma et du théâtre dramatique pour 1996 et succédant à notre ami Jacques Carat, je tiens tout d'abord à rendre publiquement hommage au travail extrêmement approfondi et discret qu'il a effectué.

M. Maurice Schumann, rapporteur spécial. Très bien ! Je m'associe à cet hommage !

M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis. C'est en effet avec beaucoup de compétence, acquise notamment sur le terrain, à Cachan, et avec une assiduité exemplaire qu'il a assumé pendant plusieurs années cette responsabilité, sous l'autorité de M. Maurice Schumann, alors président de la commission des affaires culturelles.

Aussi, assurer aujourd'hui la continuité - j'en suis parfaitement conscient - ne sera pas aisé.

J'examinerai successivement les crédits du cinéma et ceux du théâtre.

Avant de vous présenter les crédits du cinéma pour 1996, mes chers collègues, je vous exposerai rapidement les principales évolutions qui ont affecté l'économie de ce secteur au cours de l'année 1994. Je vous ferai enfin part de deux questions importantes pour l'avenir du cinéma, qui n'ont toujours pas été résolues.

Les évolutions qui ont affecté l'économie du cinéma en 1994 me paraissent particulièrement intéressantes.

Les résultats fort honorables de la fréquentation permettent d'espérer un retour du public en salle.

Je vous rappelle que, entre 1982 et 1992, le cinéma en salle avait perdu plus de 40 p. 100 de ses spectateurs.

Or, après avoir connu un regain exceptionnel en 1993, dû essentiellement au succès du film *Les Visiteurs*, la fréquentation s'est maintenue, en 1994, au niveau fort honorable de 126,3 millions d'entrées.

Cette reprise s'accompagne cependant d'une évolution inquiétante : pour la première fois, en 1994, les entrées comptabilisées pour les films français représentent moins de 30 p. 100 du total, les films américains attirant 60 p. 100 des spectateurs.

Les films français apparaissent donc, avec la production cinématographique des autres pays tiers, comme les principales victimes de la désaffection du public pour le cinéma en salle. M. Daniel Toscan du Plantier, président d'Unifrance Film International, le confirmait d'ailleurs dans une déclaration publiée dans le journal *Le Monde*, en date du 25 octobre dernier : « Ce qu'il faut chercher en premier lieu, ce n'est pas de l'argent, mais des spectateurs... »

La modernisation des exploitations cinématographiques et l'apparition d'une nouvelle génération de salles, les multiplexes, contribuent très certainement à la reprise de la fréquentation. Réciproquement, le regain d'intérêt manifesté par les spectateurs autorise le maintien d'un important parc de salles, facteur important d'aménagement culturel du territoire.

Depuis l'inauguration, en juin 1993, du premier multiplexe dans la périphérie de Toulon, les ouvertures et les projets de création de ces « grandes surfaces » du cinéma se multiplient : Thiais, près de Paris, Metz, Avignon, Marseille, Bordeaux, Lyon, Lille, Nantes, etc.

Mes chers collègues, il nous faudra suivre cette évolution avec attention : les premières analyses démontrent que, si l'ouverture d'un multiplexe a un impact globalement favorable sur la fréquentation, qui ne peut être négligée pour en assurer la relance, elle risque toutefois de porter atteinte au maintien des cinémas de quartier implantés en centre-ville ou des petites exploitations cinématographiques situées dans le périmètre d'attraction du multiplexe.

C'est pourquoi notre ancien collègue Jacques Carat, sans aller jusqu'à recommander aux pouvoirs publics une réglementation de l'ouverture de multiplexes comparable au dispositif mis en place par la loi Royer pour les grandes surfaces, suggérait que l'on réfléchisse à une péréquation de la taxe professionnelle générée par chaque multiplexe entre les différentes communes situées sur son périmètre d'attraction. « Une telle péréquation », estimait-il, « constituerait une forte incitation pour les municipalités sollicitées en vue de l'implantation d'un tel complexe cinématographique à agir en concertation avec leurs homologues et à poser la question en termes plus généraux d'aménagement culturel de notre territoire ».

La diminution sensible du nombre de films produits par l'industrie française en 1994 traduit vraisemblablement une adaptation de la production cinématographique aux nouvelles conditions du marché et aux attentes du public. La crise de la fréquentation n'avait paradoxalement pas atteint le secteur de la production, qui continuait à livrer, bon an mal an, entre cent trente et cent quarante films, de qualité très inégale.

Ce paradoxe trouvait une explication dans l'importance croissante prise par les chaînes de télévision dans la structure de financement des films : en quelques années, la télévision est devenue la première source de financement de la production cinématographique, d'où l'importance du nombre de films, mi-films, mi-téléfilms, conçus en vue d'un passage à la télévision et qui s'affranchissaient dès lors de la sanction du public des salles.

La diminution du nombre de films produits en 1994 reflète une plus grande sélectivité des investissements des chaînes de télévision et des SOFICA, les sociétés de

financement des industries cinématographiques et audiovisuelles, dans la production des films. Cette évolution affecte principalement les films à moyen budget.

On peut sans doute y voir la marque d'une plus grande attention réservée aux attentes du public des salles de cinéma, et qu'explique la corrélation établie entre le succès d'un film en salle et la part d'audimat qu'il réalise à la télévision.

J'aborderai à présent la question du budget du cinéma : ce dernier atteindra 1 571,87 millions de francs en 1996, en progression de 2,85 p. 100 par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 1995. Sur ce total, 1 168,37 millions de francs sont issus des recettes de la section « cinéma » du compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels et 403,49 millions de francs correspondent aux dotations budgétaires du ministère de la culture.

Les mesures nouvelles serviront essentiellement à renforcer le soutien accordé à l'exportation des films français et à la modernisation des salles de cinéma indépendantes.

Les crédits d'investissement inscrits au projet de loi de finances, d'un montant de 91,6 millions de francs, soit une augmentation de 3,2 p. 100 par rapport à 1995, permettront de poursuivre et d'achever les travaux d'aménagement du Palais de l'image, qui rassemblera, au Palais de Tokyo, un grand musée du cinéma, une bibliothèque-filmothèque, la cinémathèque française et l'Institut de formation et d'enseignement pour les métiers de l'image et du son. Le plan pluriannuel de restauration des films anciens sera également poursuivi.

Un amendement adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale - il a finalement été retiré par ses auteurs à l'issue d'une longue discussion en séance publique - tendait par ailleurs à supprimer les avantages fiscaux consentis aux personnes physiques et morales qui investissent dans les sociétés de financement des industries cinématographiques et audiovisuelles. L'âpreté de la discussion qui a précédé ce retrait démontre que le système des SOFICA pourrait prochainement être remis en cause.

Au regard des objectifs poursuivis lors de la création des SOFICA, ce dispositif semble pourtant avoir fait la preuve de son efficacité. Il s'agissait, en effet, de drainer vers la production cinématographique et audiovisuelle des capitaux longs, afin d'assurer le pluralisme des financements nécessaires à une création diversifiée.

Parce que l'investissement dans le septième art est, par essence, un investissement risqué, les souscripteurs de parts de SOFICA ont été encouragés par l'octroi d'un avantage fiscal particulièrement intéressant.

Supprimer aujourd'hui les SOFICA reviendrait à placer la production cinématographique dans une situation de dépendance extrême à l'égard des chaînes de télévision. C'est la raison pour laquelle leur maintien, qui me paraît être le gage d'une création pluraliste et diversifiée, semble aujourd'hui indispensable.

A ce sujet, M. Careil, inspecteur des finances, chargé par MM. Bérégovoy et Lang d'une mission de réflexion sur le financement du cinéma et l'avenir des SOFICA, concluait, en mai 1990, à l'utilité du système et recommandait son maintien sous réserve de quelques améliorations.

Pour autant, une réforme des modalités de fonctionnement des SOFICA paraît aujourd'hui s'imposer, afin de restituer à l'investissement dans la production cinématographique le caractère risqué qui justifiait l'avantage fiscal

consenti aux investisseurs et qu'ont très largement contribué à gommer les garanties de rachat offertes depuis 1992 par la plupart des SOFICA.

Des questions en suspens, déjà évoquées l'année dernière, sont, hélas ! encore non résolues à ce jour.

Il en est ainsi, tout d'abord, de la révision des règles communautaires relatives à la chronologie des médias.

La réglementation communautaire applicable à la chronologie des médias fait peser une menace directe sur l'avenir du cinéma français.

La politique nationale de soutien à l'industrie cinématographique repose, en effet, sur deux piliers : d'une part, un mécanisme de soutien financier, mis en place au lendemain de la dernière guerre et alimenté pour partie par une taxe perçue sur les recettes d'exploitation des films en salle ; d'autre part, une réglementation de la diffusion des œuvres cinématographiques par les autres médias poursuivant deux objectifs complémentaires : préserver une fenêtre d'exploitation de l'œuvre sur chaque support et imposer une présence minimale des œuvres françaises et européennes sur le petit écran.

Or, le texte de l'article 7 de la directive « Télévision sans frontière » est de nature à compromettre l'efficacité de cette politique.

En effet, il fixe comme point de départ pour la comptabilisation des délais séparant l'exploitation des films sur les différents médias la date de la première projection de l'œuvre dans une salle de l'Union européenne.

Cela revient à dire que, lorsqu'un film américain aura été projeté en salle dans un Etat membre de l'Union européenne bien avant sa sortie dans les salles françaises, il pourra être diffusé sur le petit écran, en France, peu de temps après cette sortie, voire avant celle-ci.

Ce cas de figure, qui ne peut être exclu, risque de porter atteinte à l'équilibre fragile du secteur de l'exploitation.

Il est aussi de nature à porter un grave préjudice au compte de soutien à l'industrie cinématographique, dont les recettes proviennent pour partie du produit de la taxe additionnelle perçue sur le prix des places de cinéma. En effet, les films américains, qui attirent désormais près de 60 p. 100 du public des salles de cinéma, contribuent ainsi indirectement à l'alimentation de ce compte.

Or, comme l'indiquait M. Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles, lors d'une récente réunion de cette dernière, ni la proposition de la Commission de Bruxelles ni le texte de compromis présenté par la présidence espagnole pour la révision de la directive « Télévision sans frontière » ne tiennent actuellement compte des préoccupations françaises sur ce point.

L'encadrement souhaitable de la fixation du prix des places de cinéma par les exploitants constitue le second point non résolu.

La « guerre des prix », à laquelle se sont livrés les exploitants de salles lyonnais à l'occasion de la sortie nationale du film *Léon*, de Luc Besson, avait révélé un paradoxe : l'application des règles de la concurrence au secteur du cinéma exclut que le producteur, qui finance le film, et le distributeur, qui en assure la diffusion, tous deux étant rémunérés en proportion de la recette résultant de l'exploitation du film en salle, puissent intervenir dans la fixation du prix des places par les exploitants.

A la suite de ce conflit, une mission de réflexion a été confiée, en novembre 1994, par le ministre de la culture de l'époque, M. Toubon, à M. Jean-Michel Galabert, conseiller d'Etat, qui a remis ses conclusions en février dernier. Celui-ci suggère que la liberté de fixation du prix

des places par l'exploitant soit encadrée contractuellement par la détermination obligatoire d'une fourchette de prix dans le contrat liant l'exploitant et le distributeur.

D'après les informations qui nous ont été communiquées, le ministère de la culture prépare actuellement un projet de loi en ce sens.

J'en viens au théâtre dramatique.

Dans le domaine de l'art dramatique, l'intervention de l'Etat vise deux objectifs complémentaires : entretenir un réseau de scènes publiques, d'une part, encourager la création et favoriser l'émergence de nouveaux talents, d'autre part.

Au total, l'ensemble des crédits consacrés au théâtre et à l'action culturelle s'élèvera, en 1996, à 1 487 millions de francs en dépenses ordinaires et en autorisations de programme, ce qui marque une progression de 4,5 p. 100 par rapport aux crédits votés en 1995.

La progression des crédits affectés au secteur public dramatique bénéficiera prioritairement aux établissements de la décentralisation.

Après avoir connu une forte augmentation l'an dernier, les subventions de fonctionnement accordées aux six théâtres nationaux seront consolidées en 1996. Elles atteindront 336,46 millions de francs, soit une progression de 1 p. 100 par rapport à 1995.

La rénovation du théâtre national de Strasbourg sera poursuivie et achevée ; l'Etat engagera, en 1996, celle du théâtre de l'Odéon. Ces chantiers absorberont 88 millions de francs de crédits d'équipement au total, dont 60 millions de francs pour le théâtre national de Strasbourg et 25 millions de francs pour le théâtre de l'Odéon, qui est affecté au théâtre de l'Europe ; enfin, 3 millions de francs seront consacrés au financement de travaux au théâtre de Chaillot.

L'année 1995 a été marquée par la réouverture de la salle Richelieu, après sa restauration. La Comédie-Française, ainsi rénovée, a été érigée en établissement public à caractère industriel et commercial. Ce nouveau statut, qui met fin aux incertitudes juridiques entourant le statut du théâtre français depuis sa création, est aussi plus adapté aux exigences d'une gestion modernisée de la Comédie-Française. Il lui a notamment permis de racheter les parts détenues par le théâtre de l'Odéon et la Caisse des dépôts et consignations dans le théâtre du Vieux-Colombier.

A la fin de l'année 1996, la Comédie-Française devrait enfin pouvoir bénéficier d'une troisième salle. Celle-ci, implantée dans le Carrousel du Louvre, devrait lui permettre de présenter vers dix-huit heures le répertoire des pièces en un acte, délaissé depuis la disparition des « levers de rideau ».

Cette troisième salle devrait contribuer à résoudre les difficultés auxquelles se heurtent les comédiens-français depuis la disparition de l'alternance, laquelle, avant-guerre, permettait de présenter quatre ou cinq spectacles par semaine ; ces difficultés sont le sous-emploi de la troupe des comédiens et la représentation insuffisante des pièces majeures du répertoire.

Les crédits affectés aux établissements de la décentralisation, soit une quarantaine de centres dramatiques nationaux et une soixantaine de « scènes nationales », atteindront un montant de 554 millions de francs en 1996, en progression de 4,15 p. 100. Cette augmentation, qui bénéficiera davantage aux scènes nationales qu'aux centres dramatiques nationaux, devrait permettre d'opérer une remise à niveau salutaire, après plusieurs années consécutives de stagnation, voire de régression des crédits correspondants.

Pour les centres dramatiques nationaux, un nouveau contrat type a été adopté en février dernier ; il renforce les contraintes imposées au directeur en matière de création contemporaine et met l'accent sur la mission de diffusion des spectacles incombant à ces établissements.

La contribution de l'Etat au renouvellement de la création et à la découverte de nouveaux talents emprunte la forme d'un soutien aux compagnies indépendantes, aux théâtres privés et aux auteurs dramatiques.

En 1996, le soutien accordé aux compagnies indépendantes, qui a bénéficié l'an passé à plus de 600 compagnies, devrait continuer de progresser.

Le théâtre privé, qui regroupe une cinquantaine de théâtres parisiens, bénéficie d'une subvention de l'Etat, qui représente près de 30 p. 100 du fonds de soutien pour le théâtre privé, alimenté par ailleurs par une taxe parafiscale prélevée sur les recettes d'exploitation de ces théâtres et par une subvention de la Ville de Paris.

Les théâtres privés traversent actuellement une forte crise de fréquentation : ils ont perdu 27 p. 100 de leurs spectateurs depuis 1990.

Cette évolution défavorable, conjuguée à l'inflation des budgets de production, condamne désormais un théâtre privé sur deux à renoncer à une politique de création et à se contenter d'une fonction d'accueil.

Dans ce contexte, le soutien de l'Etat apparaît particulièrement justifié : le théâtre privé continue, en effet, plus que les scènes publiques, à jouer un rôle fondamental dans la découverte de nouveaux talents ou en matière de création contemporaine.

L'Etat continue par ailleurs de soutenir l'écriture dramatique en y consacrant environ 5 millions de francs par an. Près d'une centaine d'auteurs dramatiques ont bénéficié d'une aide en 1995.

Au terme de l'exposé de ce rapport présenté au nom de la commission des affaires culturelles, je vous invite, mes chers collègues, à adopter les crédits du cinéma et du théâtre dramatique inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires culturelles.

M. Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles. Je ne veux pas ajouter aux excellents rapports que nous venons d'entendre. L'intervention de M. le ministre, le rapport de M. Schumann, éminent et lumineux, les rapports très complets qui ont suivi, nous permettent de nous faire une idée précise du projet de budget de la culture, de son évolution, de ses points forts, de ses points faibles. Je n'y reviens donc pas.

Je voudrais simplement, monsieur le ministre, relever quelques points et poser quelques questions.

La première question concerne ces équipements de proximité sur lesquels vous avez, à juste titre, insisté et qui constituent l'un des points forts en tant qu'ils représentent un moyen de lutter contre l'exclusion.

J'ai aimé que votre propos commençât, précisément, par l'affirmation très forte de votre volonté de lutter contre l'exclusion, qu'il s'agisse de l'exclusion sociale ou, tout simplement, de l'exclusion par l'éloignement, qui est peut-être moins dramatique mais pas forcément plus facile à vaincre.

Ces équipements de proximité, vous voulez en faire un point fort de votre politique et vous avez raison. Mais je veux relever un passage du rapport écrit de notre collègue rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles : il a insisté sur la nécessité, lorsque ces équipements

sont créés, de prendre la précaution de se projeter dans l'avenir et d'envisager leur fonctionnement, de façon que les collectivités, supports et partenaires de l'Etat dans la création de ces équipements, ne s'enfoncent pas dans le déficit. Il s'agit là d'une précaution tout à fait nécessaire à mes yeux, et qui est une condition du succès de notre entreprise.

Je voudrais maintenant revenir, après tous les orateurs qui m'ont précédé, et après vous-même, monsieur le ministre, sur les écoles d'architecture.

Je ne reprendrai pas l'analyse extrêmement claire, faite par M. le président Schumann, des crédits dont elles vont disposer. Je n'ai évidemment rien à y ajouter, sauf peut-être pour faire remarquer que l'inconvénient de la situation actuelle, même après le rétablissement des 20 millions de francs dont on doit vous savoir gré, c'est de ne pas permettre la réalisation de certains travaux, y compris des travaux de sécurité.

M. Maurice Schumann, rapporteur spécial. Très bien !

M. Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles. Je connais, en effet, des écoles d'architecture qui ne pourront pas effectuer ces travaux, qu'elles avaient pourtant prévus et qu'il est nécessaire de réaliser dans des délais suffisamment brefs.

J'évoque les écoles d'architecture, monsieur le ministre, afin de revenir un peu sur le lien nécessaire avec l'urbanisme.

L'une des craintes exprimées - je sais bien qu'il y a quelque paradoxe à le constater - par ceux qui regrettent ce transfert - ce sont souvent les mêmes qui avaient regretté le transfert en sens inverse - me paraît explicable et même légitime.

Nous devons, en effet, éviter que l'architecture ne se confonde avec une démarche purement patrimoniale et avec la conservation du patrimoine. L'architecture, c'est également la création, le lien avec l'urbanisme, donc avec l'avenir, celui de nos cités, grandes et petites. Ce lien doit absolument être préservé. Ceux qui abordent ce sujet disent parfois qu'il ne faut pas séparer le A du U et le U du A : architecture et urbanisme doivent aller de pair.

Je veux également évoquer le lien nécessaire avec l'éducation nationale. L'une des craintes souvent exprimées, c'est que le plan qui a été lancé voilà quelques années - en 1992, me semble-t-il - et qui prévoyait, si j'ai bien compris, le rapprochement progressif de ces écoles avec le régime et l'organisation des études qui ont cours dans les universités, ne soit interrompu. Je souhaite, monsieur le ministre, que, sur ce point important, vous nous indiquiez également vos intentions.

Permettez-moi de terminer par une question qui peut paraître limitée, mais qui n'est pas sans importance. Je la tire d'ailleurs de l'excellent rapport établi par vos services sur la loi de programme relative au patrimoine monumental, au titre de l'exercice 1994.

Dans ce rapport, je lis, à la page 14 : « Le patrimoine mobilier protégé au titre des monuments historiques témoigne du passé prestigieux de notre pays. Son ampleur est telle - 127 000 objets - que la structure des services qui en assure la conservation doit s'adapter aux réalités du XX^e siècle. » C'est de cette structure, des services et des personnels qui assument cette mission, que je veux vous parler brièvement, monsieur le ministre.

Il s'agit des conservateurs des antiquités et objets d'art. On connaît leur situation précaire dans nos départements. Ils sont une centaine. Depuis longtemps, on leur promet un statut, et ce statut ne vient pas.

Je ne sais pas dans quelles négociations difficiles vous êtes engagé sur ce point, mais je constate que ces négociations ne progressent pas vite, ou plutôt qu'elles ne vous permettent pas d'aboutir. Je suis persuadé que vous y mettez beaucoup de conviction et que vous faites tout ce que vous pouvez pour faire avancer cette affaire. Je voudrais, monsieur le ministre, que vous trouviez ici l'assurance que le Sénat est derrière vous et souhaite que ce dossier aboutisse très rapidement à l'élaboration d'un statut qui stabilise la situation de ces personnels et leur donne enfin des moyens d'agir dignes du secteur dont ils ont la charge.

Monsieur le ministre, tout à l'heure, dans votre intervention, vous avez clairement exprimé une politique. On a l'habitude de le dire : le budget, c'est l'expression d'une politique ! En vous écoutant, nous avons compris que, effectivement, votre budget exprimait une politique.

J'y adhère comme, j'en suis persuadé, la grande majorité de mes collègues. Au-delà des chiffres, ce qui emporte mon adhésion, c'est la volonté que l'on sent chez vous de faire progresser les choses et d'adapter ce grand budget de la culture aux besoins de notre temps. Oui, c'est à une culture adaptée aux besoins des hommes et des femmes de notre époque si difficile, où notre société, on le sait bien, est tellement émietlée, tellement fragile, que nous adhérons. Vous avez aussi cela en charge. Vous l'avez compris et je vous en remercie. (*Applaudissements.*)

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 : 14 minutes ;

Groupe socialiste : 14 minutes ;

Groupe de l'Union centriste : 16 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants : 12 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen : 11 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 5 minutes.

La parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi d'abord de rendre hommage - et je le fais avec un grand plaisir - à M. Maurice Schumann, rapporteur spécial, qui, avec sa maestria habituelle, nous a dressé un tableau d'ensemble du projet de budget que nous examinons. Je veux aussi remercier MM. Nachbar et Vidal, rapporteurs pour avis, et M. Gouteyron, président de la commission, qui, en complétant votre excellent exposé liminaire, monsieur le ministre, nous ont parfaitement éclairés sur la situation actuelle et sur les nouvelles orientations du ministère de la culture.

Bien qu'appelé à prendre la parole le premier dans la discussion, je ne parlerai pas de sujets généraux, que mes successeurs à la tribune évoqueront d'ailleurs certainement. Pour ma part, je n'aborderai que le domaine de l'art, dont on a peu parlé jusqu'à présent. Je me bornerai, monsieur le ministre, à vous poser quatre questions et, si vous le voulez bien, à vous faire quelques suggestions.

Ma première question concerne les études d'histoire de l'art. Il n'est pas de pratique culturelle sans, précisément, une connaissance des bases de cette culture. Or, depuis des décennies, les études d'histoire de l'art connaissent un cursus curieusement discontinu. Nous avons des professeurs de faculté d'une autorité scientifique incontestable

mais, en amont, les titulaires d'une licence d'histoire de l'art sont pourvus d'un diplôme au rabais, puisqu'il ne s'agit pas d'une licence d'enseignement ; ils ne peuvent, dès lors, accéder à l'enseignement des collèges et des lycées au niveau souhaitable.

Nos rapporteurs déplorent la faiblesse des enseignements artistiques dans les instituts universitaires de formation des maîtres. Mais pourquoi vouloir faire des professeurs de l'enseignement scolaire et des professeurs de collège des demi-savants dans toutes les disciplines ? Il est temps de reconnaître la spécificité de l'art et de partager les enseignements artistiques entre des professeurs d'art plastique et des professeurs d'histoire de l'art, seuls capables de donner des bases solides aux élèves en développant leur connaissance de ce domaine essentiel.

Deuxième question, monsieur le ministre, très ponctuelle : où en sont les travaux de réalisation de l'institut d'histoire de l'art, mission confiée à M. Michel Laclotte ?

Il serait désolant que notre pays retardât encore cet élément décisif du rayonnement de notre patrimoine.

Troisième question : nombre de conservateurs de musée ou de professeurs d'histoire de l'art, notamment aux Etats-Unis, doivent à leur séjour en France leur formation, au moins partiellement. A l'heure où les pays d'Europe centrale ou orientale, d'Asie, y compris la Chine, s'éveillent au souci de conserver, d'étudier et de mettre en valeur leur patrimoine, ne serait-il pas heureux qu'ils puissent acquérir ou compléter leur formation à Paris ? Ne pourrait-on développer l'accueil des stagiaires étrangers, boursiers le cas échéant... dans notre excellente Ecole nationale du patrimoine.

Quatrième question, elle aussi très précise : le musée Emile-Zola installé dans la maison de Médan serait en péril. Il en irait de même de la demeure de Gustave Eiffel située tout près, à Poissy. Que faire pour assurer leur maintien ?

J'approuve tout à fait l'orientation de votre action en faveur d'un rôle accru de la culture dans la lutte contre la fracture sociale. Alors, dans des cas comme ceux que je viens de citer, pourquoi ne pas ouvrir des chantiers de restauration pour ces éléments de patrimoine menacés ? Souvent, ils se trouvent à proximité de quartiers où il faut occuper nos jeunes. Leur participation ne manquerait pas de consolider le lien positif d'appartenance à la collectivité dans laquelle ils vivent et, en même temps, de les intéresser à un héritage artistique des plus valables.

Monsieur le ministre, je vous soumets maintenant mes suggestions.

MM. les rapporteurs se sont inquiétés du risque de déperdition définitive d'éléments essentiels de notre patrimoine mobilier - tableaux, sculptures, photographies, objets d'art - en voie de départ pour l'étranger ; et M. Nachbar s'est alarmé de la faiblesse des crédits d'acquisition pour 1996, alors que les premiers refus de certificats d'exportation arrivent à échéance. A cette faiblesse, il faut trouver des palliatifs.

Le Premier ministre a engagé la réforme de l'Etat en chargeant M. Jean-Ludovic Silicani de proposer des mesures de rationalisation. Nous nous permettons, en ce qui concerne le dossier étudié maintenant, de formuler quelques propositions.

La France est certainement le plus seul pays au monde à avoir développé deux réseaux muséologiques parallèles, l'un pour l'art ancien, l'autre pour l'art contemporain. Cette dualité n'a plus de justification. Il est loin le temps où des musées clos sur eux-mêmes ignoraient tout de l'art de leur temps.

Il faut, me semble-t-il, organiser et prévoir la fusion de ces institutions et arrêter le développement de certains fonds régionaux d'art contemporain, où peu de visiteurs s'aventurent d'ailleurs, mais qui coûtent fort cher.

Quant aux conservateurs de ces collections régionales, il convient de les intégrer, selon leur niveau de compétences, dans les structures « muséales », qu'ils contribueront à enrichir en direction de l'art vivant.

De même, il me paraît urgent de fusionner les postes de conseillers régionaux pour l'art contemporain et de conseillers régionaux pour les musées, la dualité des lieux engendrant celle des services déconcentrés, et donc un certain gaspillage de compétences et de deniers.

Selon nos calculs, les économies réalisées par ces fusions pourraient dégager plusieurs millions de francs, qui pourraient procurer, justement, les ressources dont nous avons besoin pour l'achat des œuvres qui sont sur le point de quitter la France.

Dans la même veine, ne conviendrait-il pas d'envisager de substituer aux actuelles direction des musées de France, direction du patrimoine et délégation aux arts plastiques une grande direction des beaux-arts et du patrimoine ? Nous nous permettons de faire cette suggestion, avec beaucoup de précautions et en toute modestie, pour que vous y réfléchissiez, monsieur le ministre. Peut-être cette unification permettrait-elle d'exploiter de façon plus rationnelle, plus cohérente et plus efficace les très grandes richesses en hommes et en savoir que recèle votre ministère.

Telles sont, monsieur le ministre, les questions et les suggestions que je voulais vous adresser, avant d'apporter un vote positif à votre projet de budget. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

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

M. Jacques Legendre. Monsieur le ministre, m'exprimant, aujourd'hui, au nom du groupe du RPR, je voudrais vous dire tout d'abord que notre groupe votera vos crédits.

Mais je dois avouer aussi la situation quelque peu paradoxale dans laquelle je me trouve, puisque je suis cette année l'orateur de mon groupe faute de pouvoir être rapporteur pour avis du budget de votre ministère en ce qui concerne la francophonie, ce secteur ne dépendant plus de votre département mais du ministère des affaires étrangères.

Puisqu'il n'en n'a pas été beaucoup question jusqu'ici dans ce débat, je voudrais, monsieur le ministre, traiter de la langue française : n'êtes-vous pas, par délégation de M. le Premier ministre, le responsable des questions de langue française pour tout ce qui touche à son usage en France ?

Vous savez combien ce sujet est essentiel pour nous, car la langue est évidemment un élément prépondérant de notre culture. Nous sommes attachés au rayonnement, à l'ouverture de la culture française sur le monde. Or ce rayonnement n'est-il pas, pour une large part, dû à notre langue, langue internationale aimée par tant d'écrivains étrangers, au point même que certains choisissent parfois faut-il dire encore d'écrire leur œuvre directement dans notre langue ?

Des noms, bien évidemment, viennent à l'esprit : Semprun, Bianciotti, Milan Kundera, et cette année tout particulièrement, Andréï Makhine et son *Testament français*. Un tel exemple n'est-il pas la preuve que notre langue est encore très vivante, très rayonnante et qu'elle

attire bien des hommes et des femmes sur cette planète, qui choisissent d'exprimer en français certains des sentiments les plus profonds dont ils sont porteurs ?

Les témoignages de ce rayonnement abondent, et vous me permettez d'en citer quelques autres, qui paraissent montrer véritablement à quel niveau doit se situer le débat quant on parle de l'usage de la langue française en France.

J'ai ici un texte extraordinaire, intitulé *Lettres de prison*. Son auteur est Pjetër Arbnori, actuel président de l'Assemblée nationale d'Albanie. Avant d'assurer ces hautes fonctions, il a passé trente-quatre ans en prison, où il a choisi d'apprendre le français avec le seul livre qu'il avait à sa disposition, à savoir l'édition originale en langue russe de *Guerre et Paix*. Or, vous le savez, dans cet ouvrage, Tolstoï a écrit de nombreux passages en français. Notre prisonnier, qui parlait le russe, s'est donc attelé à reconstituer les structures du français, pendant ces longues années, à partir des textes russes de *Guerre et Paix*.

Pourquoi le faisait-il ? Pour la valeur qu'il attache à la langue française ! C'était clairement un acte de résistance, un acte d'adhésion aux valeurs de liberté dont est porteuse la langue française depuis la Révolution.

Cet exemple, monsieur le ministre, n'est pas isolé : j'ai eu l'occasion de me rendre à deux reprises dans les pays baltes et j'ai rencontré, à Riga, deux vieilles dames qui furent décorées, voilà quelques années, de la Légion d'honneur par le Président de la République française de l'époque, M. François Mitterrand. Elles avaient été condamnées au goulag pour avoir organisé un groupe clandestin d'apprentissage de la langue française ! C'était, là aussi, à cause des valeurs de la langue, un acte de résistance qui avait été clairement perçu comme tel.

Alors, monsieur le ministre, quand on reçoit le témoignage de cette demande vis-à-vis de la langue française, qui s'exprime un peu partout, on le reçoit au cœur et il ramène à un certain niveau de médiocrité certains jugements, certaines perceptions que l'on a, en France, de la place qu'il faut encore accorder à notre langue.

M. Maurice Schumann, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jacques Legendre. J'ai à l'esprit - je l'ai d'ailleurs déjà évoqué devant cette assemblée - le jugement sévère des intellectuels québécois et l'appel qu'ils nous avaient lancé, intitulé *Des Québécois s'adressent aux Français*.

Ils nous demandaient de faire respecter la place de notre langue en France, afin de les aider à faire respecter la place du français au Québec. Or, vous le savez, monsieur le ministre, il y a beaucoup plus de mérite à faire respecter sa place au français sur les rives du Saint-Laurent que sur celles de la Seine !

M. Jacques Habert. Très bien !

M. Jacques Legendre. Dès lors, je crois qu'il ne faut pas oublier le lien qui existe entre le rayonnement du français dans les pays étrangers et la place que nous savons lui conserver en France.

Si nous nous montrons laxistes, si nous ne faisons pas preuve ici d'un attachement suffisant envers notre langue, nous trahissons la cause du français ailleurs, là où des hommes et des femmes se battent pour lui dans des conditions souvent beaucoup plus difficiles.

J'en reviens, monsieur le ministre, à ce problème que j'évoquais au début de mon intervention au sujet des structures ministérielles qui sont maintenant les nôtres : nous avons dorénavant un ministre en charge de la francophonie auprès du ministre des affaires étrangères, et

j'approuve tout à fait ce rattachement puisque dépendent du Quai d'Orsay la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques ainsi que le service des affaires francophones.

En revanche, la Délégation générale à la langue française est, par arrêté du Premier ministre, placée auprès de vous et elle est maintenant chargée de l'application en France de la politique linguistique.

Je souhaite simplement que cet éclatement, que j'ai, par certains côtés, appelé de mes vœux, ne se traduise pas par un moindre intérêt de votre ministère, qui a tant d'autres charges et d'autres responsabilités, en faveur de la place de la langue et, très concrètement, monsieur le ministre, en faveur de l'application de la loi Toubon.

Les dispositions de cette loi sont applicables depuis le 5 septembre 1995, et j'ai lu, dans une publication récente de votre ministère, une analyse de leur première application.

Dans ce domaine, nous devons demeurer attentifs. Certes, un rapport doit être remis prochainement au Parlement, et j'ai lu avec intérêt le premier document rédigé par la Délégation générale à la langue française. Constituée en observatoire de la place du français à l'étranger, cette délégation remplit bien sa mission, et il faut saluer cette publication.

Peut-être, en revanche, est-elle un peu optimiste quant aux premières applications de la loi Toubon. Je ne me suis pas livré à une enquête policière pour savoir où nous en étions, mais, feuilletant cette semaine un grand magazine, j'ai pu y voir une publicité pour un stylo d'origine genevoise - un stylo francophone, pourrait-on dire! - baptisé *Equinox*. L'annonce précisait : *Quality has no age* et, en bas, en tout petits caractères, on pouvait lire : « La qualité n'a pas d'âge. » (*Sourires.*)

Il ne m'appartient pas de faire de commentaire à cet égard. Je ne sais pas si le consommateur francophone que je suis sera particulièrement attiré par ce stylo sous prétexte que *quality has no age*...

M. Jean-Louis Carrère. C'est pourtant la devise du Sénat ! (*Rires.*)

M. Jacques Legendre. ... mais je considère que cette réclame n'est pas conforme à la loi que nous avons votée et qui est d'ores et déjà applicable.

Par ailleurs, en conduisant ma voiture tout à l'heure dans Paris, les quelques embouteillages que j'ai rencontrés m'ont permis de regarder les panneaux publicitaires. J'ai alors pu constater que de nombreuses affiches contrevenaient manifestement, en quatre mètres sur trois, au texte de la loi.

Une loi, monsieur le ministre, n'a de sens que si elle est appliquée et, si nous avons abrogé la loi Bas-Lauriol de 1974, c'est bien parce qu'elle n'était plus appliquée, parce qu'elle était obsolète. Il vous appartient donc maintenant, monsieur le ministre, de veiller à ce que les dispositions de la loi votée à la demande de votre prédécesseur soient appliquées. Sinon, dans quelque temps, on nous dira que cette loi est obsolète et qu'il faut l'abroger. Et, à ce moment-là, nous donnerons aux autres l'image, une fois de plus, d'un pays qui abdique sur un point essentiel : sa langue.

Ne croyez pas, monsieur le ministre, que nous puissions nous emballer en faveur d'un certain libéralisme, selon lequel tout le monde devrait faire ce qu'il veut et parler la langue de son choix : en effet, quand la place de leur langue est un petit peu écornée, il est des grands libéraux qui réagissent et livrent leur pensée profonde.

Ainsi, à l'occasion du récent référendum québécois, face à la revendication francophone de cette province, certains Américains se sont exprimés. Parmi eux, M. Newt Gingrich, leader du parti ultra-libéral du Congrès des Etats-Unis, l'a fait en ces termes : « Permettre au bilinguisme de progresser est très dangereux. Il faut que les jeunes Américains apprennent l'anglais. L'enseignement des langues étrangères à l'école devrait être secondaire. Les gens doivent s'attendre à communiquer en anglais lorsqu'ils viennent en Amérique ! »

Bien entendu, je ne fais pas miennes les conclusions de M. Gingrich et je n'applique pas à la France ce qu'il réclame pour les Etats-Unis, car je crois au dialogue des cultures, à l'échange : si tous les jeunes Français doivent bien connaître la langue française, il me paraît souhaitable qu'ils parlent bien aussi deux langues étrangères.

A ce sujet, M. Maurice Schumann, alors président de la commission des affaires culturelles du Sénat, avait accepté la constitution d'une mission d'information. Celle-ci vient de remettre son rapport, qui est intitulé *Vers un nouveau contrat pour l'enseignement des langues vivantes*. A l'unanimité, nos conclusions sont allées dans ce sens.

Toutefois, je crois que, sans être « franchouillard », comme disent certains, sans être mesquin, sans être « ringard », on peut ne pas se réjouir de voir, sur tous les murs de France : *Nike, just do it!* On peut souhaiter que la place du français soit préservée en France pour que notre langue, aimée et respectée par nous, soit aussi aimée et respectée ailleurs dans le monde.

Monsieur le ministre, j'ai été très sensible à une formule utilisée récemment par l'actuel Président de la République française au Val d'Aoste et empruntée à Roland Barthes : « Il n'y a pas crise de la langue, mais crise de l'amour de la langue. »

En conclusion, permettez-moi d'exprimer le souhait que vous soyez tout à la fois ministre de la culture et ministre de l'amour de la langue ! (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste. - M. Habert applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer.

M. Jean Boyer. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget de la culture que nous examinons aujourd'hui est probablement, dans la crise que notre pays traverse actuellement, l'un des budgets les plus importants, car il concerne de nombreux aspects de la vie quotidienne.

En effet, la culture est et doit être constituée de qualité, de pédagogie et de recherche constante, lesquelles définissent à la fois le beau et le vrai, car c'est ainsi qu'elle forme la sensibilité des hommes.

Elle doit être un moyen de compréhension, non seulement entre les générations, mais aussi entre les citoyens.

La culture est un facteur de sociabilité, voire de solidarité ; elle est porteuse à elle seule d'éléments qui peuvent permettre, du moins en partie, de résoudre la fracture sociale en permettant notamment l'accès de tous à la culture. C'est par elle que l'individu peut retrouver un lien avec la cité.

Il faut pour cela se doter d'une politique culturelle qui soit plus solidaire afin que la culture soit un moyen de lutter contre l'exclusion, qu'elle soit géographique, sociale, naturelle, économique.

La culture doit être un facteur de cohésion sociale, car c'est elle qui transmet et qui affirme les valeurs d'identification pour tous.

C'est pour cela que la culture doit être non pas au service de l'Etat, comme ce fut le cas sous les gouvernements socialistes, mais au service des hommes, de la société. Mais la culture doit être aussi un élément pivot de l'aménagement du territoire. En cela, monsieur le ministre, votre projet de budget représente enfin une casure, une césure avec certaines politiques antérieures qui privilégiaient Paris au détriment de la province.

En effet, la part du budget de votre ministère consacrée à la province connaît une augmentation de 9 p. 100. Vous avez transféré aux régions 800 millions de francs qui ont été pris sur les grands travaux parisiens. Elles disposeront ainsi de 2 milliards de francs, pour les investissements culturels. Outre ces augmentations budgétaires, vous avez déconcentré les crédits, ce qui est déjà la démonstration de votre volonté de procéder à un aménagement culturel du territoire.

Oui, monsieur le ministre, vous avez eu la volonté de mettre un terme au parisianisme culturel qui a si longtemps pénalisé la province et, par là même, toute politique d'aménagement du territoire.

La culture est un vecteur d'identification non seulement avec son pays, mais aussi avec son village. Comment veut-on retenir nos concitoyens dans les villages et dans les villes moyennes si on ne leur a pas donné, dès l'enfance, les moyens de s'identifier au terroir ?

Je ne conteste point les efforts de votre politique afin de développer la culture dans les banlieues, notamment dans les banlieues déshéritées. La culture doit, en effet, permettre de résoudre la fracture sociale ; elle doit participer au maintien de la cohésion sociale.

Néanmoins, cette politique culturelle en faveur des villes ne doit pas se faire au détriment du monde rural, qui est trop souvent oublié. La culture est un élément déterminant dans l'aménagement rural du territoire.

A ce sujet, puis-je me permettre de vous demander, monsieur le ministre, de veiller à ce que le monde rural ne soit pas oublié par les politiques culturelles ? N'oublions pas que c'est dans les sources rurales de ce monde que les citoyens peuvent aller se ressourcer.

Ne commettons pas avec les campagnes les mêmes erreurs d'« inattention » que nous avons peut-être commises pour certains des grands travaux initiés par la gauche. Je pense en particulier à la Bibliothèque nationale de France, dont le coût de fonctionnement représente aujourd'hui un immense frein à votre politique. Il faut arrêter les polémiques à ce sujet, avez-vous dit, monsieur le ministre, mais vous comprendrez que l'élu rural que je suis se devait d'insister sur ce sujet. Je constate que l'héritage que vous avez reçu vous limite, mais que vous êtes contraint de l'accepter !

Je souhaiterais néanmoins connaître les mesures que vous prendrez afin de protéger notre patrimoine livresque lorsqu'il sera stocké dans la Bibliothèque nationale de France. Garder les livres en hauteur et à la lumière est la meilleure façon de mal les conserver ! Or, il s'agit là d'une partie considérable de notre patrimoine, de notre histoire !

Vous nous présentez, monsieur le ministre, un budget de renouveau culturel fondé sur une politique qui veut remettre la culture à la portée de tous. C'est pour cette raison que le groupe des Républicains et Indépendants approuve votre projet de budget.

C'est sur nos actions dans le domaine de la culture, entre autres, que les générations futures nous jugeront car c'est par elle que l'on transmet notre histoire, nos traditions. Elle est l'outil qui permettra le maintien de notre mémoire nationale. Si la culture est l'art de semer, de

récolter et d'enranger, elle est aussi pour l'esprit sa nourriture quotidienne, son équilibre et la source de son épanouissement. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains indépendants.*)

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

M. André Egu. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, 1 p. 100 du budget général, ce chiffre, longtemps souhaité, terriblement envié par nombre de vos prédécesseurs, est atteint. La culture passe un cap, avant tout symbolique certes, mais un cap tout de même.

Si l'augmentation de près de 2 milliards de francs par rapport à 1995 n'est pas le résultat de mesures nouvelles, il n'en demeure pas moins que la culture est un élément très important de la politique de lutte contre la fracture sociale, comme vous le rappelez souvent.

Je me réjouis, monsieur le ministre, que vous soyez à la tête d'un ministère élargi et que vous ayez, dès votre entrée en fonctions affiché de grandes orientations auxquelles je souscris totalement.

Tout d'abord, vous donnez à la culture une dimension nationale et non plus seulement parisienne, comme cela a trop souvent été le cas. Vous faites du rééquilibrage entre Paris et le reste de la France la priorité des priorités.

Pour être tout à fait franc, j'ai attendu longtemps ce jour où la province n'aurait plus à pâtir des dépenses pharaoniques consacrées aux grands établissements de la capitale. C'est un virage important. Il faudra continuer.

Durant des années, tout s'est fait à Paris : Opéra Bastille, Grand Louvre, Bibliothèque nationale de France... La province, elle, n'a eu droit qu'aux miettes d'un budget bien maigre. Si les difficultés et la fracture sociale se sont installées dans nos régions, si la cohésion a été mise à mal un peu partout dans nos villes, la cause en est peut-être également là.

Les équipements culturels de proximité ont souvent été dédaignés, peut-être en milieu urbain, mais surtout en milieu rural. Aussi, je me réjouis que, cette année, vous augmentiez de plus de 20 p. 100 les crédits qui leur sont consacrés.

Ce sont 800 millions de francs - somme correspondant à la diminution de charges au titre des grands travaux - qui profiteront à des opérations en province. Si je suis entièrement satisfait de cette mesure, je vous avoue que je suis encore quelque peu inquiet de voir tant de crédits absorbés par les frais de fonctionnement des immenses établissements parisiens. C'est un euphémisme que de les qualifier de budgétivores. Je sais qu'il n'est plus possible de faire autrement, mais, croyez-moi, de nombreux provinciaux ont encore du mal à avaler la pilule.

Le deuxième motif de satisfaction est le renforcement des enseignements artistiques. Chaque année objet de débats houleux, car ils étaient trop souvent délaissés, les enseignements artistiques bénéficient grâce à vous, monsieur le ministre, d'un traitement à la hauteur de leur importance.

Si 17 millions de francs supplémentaires me paraissent constituer une excellente mesure, je suis convaincu qu'une bonne utilisation de ces enseignements est largement conditionnée par l'indispensable aménagement des rythmes scolaires, sujet que j'ai évoqué hier devant votre collègue le ministre de la jeunesse et des sports. Il serait souhaitable que le ministère de la culture soit pleinement associé à la réflexion en cours, car, dans cet aménagement, l'éveil artistique est aussi important pour les enfants que l'initiation aux sports.

De la même façon, l'augmentation des crédits alloués aux enseignements spécialisés, conservatoires et écoles de musique et de danse, me paraît aller dans le bon sens. Des efforts restent à faire. Je sais, monsieur le ministre, que vous attachez beaucoup d'importance à ces sujets. Je ne doute pas que vous poursuivrez votre action dans cette direction.

J'en viens maintenant à l'élargissement de vos compétences, plus particulièrement au rattachement du secteur de l'architecture à votre ministère, dont il a été longuement question.

Après dix-sept ans passés sous la tutelle du ministère de l'équipement, l'architecture revient rue de Valois avec ses 26 000 professionnels et ses quelque 18 000 étudiants. Ce rattachement un peu brutal, sans véritable consultation préalable, n'est pas sans susciter quelques inquiétudes. En effet, les enseignants, comme les étudiants en architecture, craignent de perdre leur autonomie, puisqu'ils seront sous la tutelle de la direction du patrimoine. Or les liens avec les directions de l'urbanisme et du logement, restées au ministère de l'équipement, sont parfois solides.

L'architecture ne peut pas être considérée sous le seul angle artistique. Elle participe pleinement au débat sur l'avenir de la ville. Est-il possible de réfléchir à la conception de logements sociaux sous la coupe de la direction du patrimoine ? C'est en ces termes que se pose la question. Sur ces problèmes, vient se greffer un problème beaucoup plus matériel, et c'est là où le bât blesse : le manque de crédits alloués aux écoles d'architecture. Certes, vous leur avez transféré 20 millions de francs, mais c'est encore insuffisant. Un déficit subsiste pour assurer les conditions de fonctionnement et d'encadrement minimum des établissements en 1996.

Vous avez pris clairement position, dans une récente interview, monsieur le ministre, en déclarant : « L'enseignement de l'architecture souffre d'une insuffisance dramatique de moyens. L'architecture et les architectes ont un besoin vital d'un ministère qui les défende. »

Nous comptons sur vous pour que les écoles d'architecture puissent trouver en vous le digne défenseur qu'elles attendent. Car nous partageons les inquiétudes qu'a développées avec passion et compétence le président Maurice Schumann.

L'enseignement de l'architecture doit être coordonné entre les ministères de la culture, de l'équipement et de l'enseignement supérieur. Il vous appartient, monsieur le ministre, d'organiser cette coopération dans un domaine dont vous avez dorénavant la responsabilité. Ainsi, il est urgent que les diplômes délivrés par les écoles d'architecture soient reconnus par le ministère de l'enseignement supérieur.

Monsieur le ministre, j'attends que vous apportiez des réponses précises à ces interrogations et que vous me précisiez vos intentions sur ce sujet délicat. Je rappelle que la plupart des écoles d'architecture sont actuellement en grève. L'immobilisme sur ce dossier serait de nature à durcir le mouvement de contestation, avec toutes les conséquences que l'on peut imaginer.

Enfin, avant de conclure mon propos, je souhaite vous exprimer, monsieur le ministre, ma satisfaction quant à la façon dont vous avez su défendre et sauver les quotas de diffusion audiovisuels. L'adoption du compromis espagnol portant révision de la directive « TSF » marque, en tout état de cause, une victoire française, et je vous en félicite.

J'ajoute un dernier mot concernant les annulations de crédits sur le budget de 1995. Il est toujours regrettable de voir les crédits de la culture fondre comme neige au soleil. Cependant, dans l'effort qui vous a été demandé, vous avez épargné les domaines sur lesquels vous fondez votre politique : enseignements artistiques, aides aux structures de diffusion, loi de programme relative au patrimoine. Je tiens à vous en féliciter.

Depuis longtemps, nous attendions un véritable rééquilibrage entre Paris et le reste du territoire dans le budget de la culture. Vous êtes le premier à entreprendre cet aménagement culturel. Cela mérite d'être souligné. Je n'imagine même pas ce dont, durant quatorze ans, la province aurait pu profiter ! La page est tournée et le mauvais sort aujourd'hui conjuré. Mes collègues du groupe de l'Union centriste et moi-même voterons ce budget et vous assurons, monsieur le ministre, de notre plus vif soutien. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Jack Ralite. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget de la culture pour 1996 me crée comme un malaise, une inquiétude. Qu'allons-nous voter en effet ? Un budget réel ou budget virtuel ? Son montant est-il durablement durable ? Le 1 p. 100 revendiqué depuis 1969, promis, annoncé, qu'en est-il vraiment ?

Jean Vilar me rapportait un jour le propos d'un politique d'avant-guerre : « Un budget, ce n'est pas une addition suivie d'une soustraction, un budget, c'est une politique. » J'aurais aimé débattre essentiellement de cela.

Mais les soustractions qui vous ont été imposées, monsieur le ministre, méritent une analyse, même rapide.

En septembre, le budget de la culture a été proclamé égal à 1 p. 100 - plus qu'en 1995. Mais, pour ce faire, il faut comptabiliser vos compétences élargies, notamment l'architecture, car si l'on s'en tient aux mêmes compétences que l'année passée, le 1 p. 100 devient 0,88 p. 100 - moins qu'en 1995.

Puis deux parlementaires de la majorité, MM. Auberger et Thomas, ont décidé, le 17 octobre, de vous soustraire 770 millions de francs. Le 0,88 p. 100 devenait alors 0,82 p. 100. Emotion vive et vigoureuse des artistes ! Intervention de vous-même et d'autres ! Le budget est alors déclaré « sanctuarisé ». Il y a eu comme un soulagement que je n'ai pas tellement partagé.

Lors de votre venue devant la commission des affaires culturelles du Sénat, je vous ai dit : « Personne ne peut être rassuré. C'est la première fois que l'on ose, à ce niveau, remettre en cause le budget de la culture. Votre budget est désormais fragilisé. Cela aura des conséquences. » Nous y voilà !

Mme Hélène Luc. Absolument !

M. Jack Ralite. Le budget pour 1995 a été minoré de 682 millions de francs et, dans la foulée, le projet de budget pour 1996 est « désanctuarisé », avec une soustraction de 56 millions de francs : 682 millions de francs plus 56 millions de francs font 738 millions de francs, soit, à 32 millions de francs près, les 770 millions de francs envisagés à l'Assemblée nationale. Ce qui n'avait pu être fait en aval est fait en amont !

En dernière analyse, le projet de budget pour 1996, de 1 p. 100 proclamé, de 0,88 p. 100 réel, passe à 0,83 p. 100 vécu. Et j'ai appris qu'un collectif budgétaire est en préparation pour le mois de janvier.

Où va-t-on ? Que vote-t-on ? Même si le spectacle vivant est épargné, même si la diminution des crédits des grands travaux vous donne un petit espace pour l'innovation, j'ai fait le calcul : cela donne treize francs par habitant ! Oui, que vote-t-on ? Un budget garanti ou un budget qui sera révisé ?

Je trouve que d'aucuns traitent ce budget comme s'ils voulaient se venger. De quoi ? Du fait que, depuis Malraux, la France a une politique culturelle ? Du fait que, depuis trente ans, les artistes ne sont plus seulement les voyageurs de *la Nef des fous*, ce bateau sur le Rhin empêché d'accoster ? Du fait que, depuis l'affaire Gatti et l'affaire Genet, que Malraux avait stoppées dans les années soixante, il y a un patrimoine de liberté qui concerne notamment le champ culturel ?

Ne nous y trompons pas, les soustractions d'en haut encouragent les soustractions d'en bas, et pas seulement sur le plan de la monnaie. Quatre actes d'outrage récents en témoignent : à Verdun contre Heiner Müller, à Carpentras contre Jean-Marc Bustamante, à Albi contre la direction de la scène nationale, à Orange contre les Chorégies et le centre culturel Mosaïque.

Je connais votre attitude en ces circonstances, elle vous honore. Mais si à Orange l'intolérable était « prévisible », ailleurs il ne l'était pas. Pourtant, la municipalité de Carpentras parle d'un « art trop contemporain dans le sens où il reste hermétique ». « Ce que fait Bustamante n'est pas de l'art ; il met ensemble des choses qui ne vont pas ensemble. » « Oui, il s'agit bien ici d'un jugement artistique, mais plus encore politique. »

En vérité, la municipalité de Carpentras dénie aux créateurs le statut de navigateurs de haute mer et leur enjoint de rester à quai.

Voilà mon malaise, mon inquiétude.

Est en train de se nouer un mouvement où se mêlent l'arrogance technocratique des comptables supérieurs et la démission démagogique d'adeptes de la culture à l'estomac, mieux, de la furie du bien.

Ce ne sont peut-être que des essais pour voir. Raison de plus ! Il faut stopper ce processus en train de naître. Vous avez, monsieur le ministre, une responsabilité particulière à assumer sur le plan national, je dirai même international, étant donné le rôle de la France dans ce domaine.

D'autant que la diminution de l'argent public va au-delà du seul exercice comptable.

Je souhaite déplier cette idée sous trois aspects.

Premièrement, la metteur en scène Chantal Morel dit qu'« une subvention, c'est un lien avec la société, avec le reste du monde ». Eh bien ! une soustraction, c'est donc une coupure de ce lien, et, en ces temps de rupture du lien social, de pollution des rapports humains, d'attaque contre l'homme considéré toujours comme la seule variable quand il y a crise, de pensée restreinte du commun, de dérive de la société, cette coupure est une des plus profondes.

On parle des exclus, mais il faut être précis.

D'abord, la culture n'a jamais réglé une question sociale. Songez au film américain *Roger et moi* relatant comment, à Detroit, après la fermeture des usines automobiles, toutes les initiatives culturelles ont connu un échec. Attention aux trucs, aux hochets pensés par en haut ! Il y a tellement de projets pensés par en bas, avec une exigence étonnante faisant place à l'expression comme à la rencontre avec la création ! Il y a vraiment beaucoup de projets qui s'acharnent à mêler le quotidien au sens.

Ensuite, l'exclusion d'une personne a, bien entendu, un aspect « revenu », mais doit être aussi, et je dirai même d'abord, pensée comme sa mise à distance de l'échange social, de l'échange symbolique, c'est-à-dire avec la culture.

Là, pas de réponse *a minimum*, pas de RMI culturel ! « Si l'homme oubliait la poésie, écrivait Jacques Berque, il serait condamné à s'oublier lui-même. L'artiste s'oppose à la dérive ; il oppose à cet aplanissement l'à vif toujours plus abrupt de la création. »

Autrement, c'est la cérémonie culturelle. Dans le film de Chabrol *La Cérémonie*, vous le savez, c'est l'implosion : les téléspectateurs de Mozart n'échappent pas à ceux de Sébastien et de Pradel. Vraiment, il peut, et plus vite qu'on ne le pense, se poser une question : dans un avenir proche, ne serons-nous pas confrontés à une tâche de réhumanisation ?

Deuxièmement, quand l'argent public recule, le marché avance. A Stockholm, pour son Nobel, Octavio Paz déclarait : « Le thème d'économie de marché entretient d'étroites relations avec celui de la détérioration du milieu ambiant. La pollution n'infeste pas seulement l'air, les fleuves et les forêts, mais les âmes. Une société possédée par la frénésie de produire toujours plus pour consommer plus encore tend à convertir les idées, les sentiments, l'art, l'amour, les amitiés et les personnes elles-mêmes en objets de consommation. »

C'est dans cette problématique du marché que récemment certains ont baptisé les réalisateurs de cinéma « techniciens de réalisation » et leurs scénaristes « ingénieurs ». Quand on cède sur les mots, on cède sur les choses !

Comme avait raison le poète Pierre Emmanuel, président de la commission des affaires culturelles du VI^e Plan créée le 7 décembre 1969 ! J'en étais, et j'étais l'un de ses complices quand il conclua les travaux par cette expression : « Il faut soustraire la culture à l'emprise du profit ».

Troisièmement, un budget, c'est une politique, et, aujourd'hui, nous avons besoin d'une fidélité inventive dans un monde confronté à l'exclusion, à la mondialisation, aux identitarismes, à la révolution informationnelle, à la financiarisation.

Jacques Rigaud note aussi ces enjeux dans son récent ouvrage, *L'Exception culturelle*. Vous-même avez créé une direction sur le multimédia et je vous sais gré de l'accueil que vous avez fait au projet en banlieue, d'intérêt national et de portée internationale, qu'est le Métafort.

Oui, ce monde en mutation exige fidélité, mais encore plus inventivité. Personne ne peut se dérober devant de nouveaux commencements. Or l'espace public, avec votre budget malheureusement rétréci, vous manque pour ces deux fonctions, et je crains que vous ne soyez obligé à cette étrange gestion qui consisterait à gérer un présent éternel.

Dans l'en commun des hommes, continuer de définir la culture concerne le sens, l'imaginaire, le pluralisme, l'option d'autrui, l'avenir, la civilisation.

La culture, la création artistique et littéraire sont, dans la cité, comme au jeu du bilboquet, cette boule reliée à une ficelle qui, un instant, menace de manquer son but et, alors, l'existence, la conscience, le monde, sont mis en vertige. Pour elles, il faut résister, penser à neuf, crier, marcher, apprendre à marcher.

Monsieur le ministre, mes propos vous semblent sans doute un peu rudes, mais les enjeux dont il s'agit exigent cette rudesse. Trop de politiques veulent séculariser la

politique, en diminuer les accents polémiques. Ils souhaitent n'en garder que la fonctionnalité. La politique devient alors l'art de supprimer la politique.

En politique, il ne faut pas aimer le confort, la répétition, il ne faut pas accepter d'écouter toujours la même chose, avec ces petites différences qui permettent à celui qui parle de démontrer son intelligence. En politique, il faut parler des conflits eux-mêmes, de ce qui les engendre et les entretient. Alors, on saisit ce qui fait défaut, la nature de ce qui manque et qui, par conséquent, oblige à faire.

M. le président. Veuillez conclure, je vous prie, monsieur Ralite.

M. Jack Ralite. Peut-être est-ce parce que j'écoute avec la même attention les ouvriers d'Aubervilliers et les artistes dans leur pluralisme, peut-être est-ce parce que j'étais aux journées d'études d'Avignon, au concert des 1 000 à La Villette, à l'assemblée pour les cinémas d'Europe à Strasbourg, aux rencontres de l'association des réalisateurs-producteurs à Beaune, au colloque de l'association française pour la lecture à Lormont,...

M. le président. Monsieur Ralite, vous disposiez de onze minutes et vous parlez depuis quatorze minutes !

M. Jack Ralite. J'ai presque terminé, et je suis le dernier à m'exprimer avant l'interruption de la séance.

... peut-être est-ce encore parce que j'assistais au rassemblement du SYNDEAC, le Syndicat national des directeurs d'établissements d'action culturelle, et de la Fédération du spectacle, et que je suis, bien sûr, au cœur du réseau des Etats généraux de la culture, que je ne suis pas habité par l'impuissance démissionnaire.

D'ailleurs, ces Etats généraux ont décidé d'entreprendre, sur une quinzaine de jours, au début de l'année prochaine, un tour de France de la culture pour aller à la rencontre des inventions du terrain comme des obstacles qui se dressent sur le terrain et leur donner l'écho national nécessaire.

Je voudrais, après ces onze minutes qui sont quatorze, ... (*Sourires.*)

M. Maurice Schumann, rapporteur spécial. Et maintenant quinze !

M. Jack Ralite. ... terminer mon propos par trois propositions mêlant votre responsabilité, monsieur le ministre, et celle du Sénat.

M. le président. Que vos propositions soient brèves !

M. Jack Ralite. Premièrement, il y a un budget des charges communes de 650 milliards de francs : je propose, au titre IV, troisième partie, « Action éducative et culturelle », où il n'y a rien, d'inscrire une ligne « Culture » qui vous garantisse le 1 p. 100.

Deuxièmement, beaucoup d'artistes revendiquent une loi-cadre, avec le souci de voir les crédits de la culture garantis. Est-ce la formule la plus adéquate ? En tout cas, notre commission des affaires culturelles serait bien inspirée de créer en son sein une mission chargée d'étudier ce problème.

On ne peut plus être sans cesse confronté à des gels budgétaires, à des collectifs qui soustraient, à des crédits annulés ! Outre que cela blesse la représentation nationale, cela mutile les pratiques, les programmes artistiques, qui se préparent longtemps à l'avance et qui, d'un seul coup, se trouvent, au pire annulés, au mieux reportés - ce qui contraint à des emprunts et au versement d'agios - ou payés sur l'exercice suivant.

M. le président. Vous avez maintenant dépassé votre temps de parole de six minutes, monsieur Ralite.

M. Jack Ralite. J'ai presque fini, monsieur le président.

M. le président. Concluez, monsieur Ralite. C'est une question d'équité entre les groupes !

M. Jack Ralite. « Il faut un engagement solennel et pluriannuel qui affiche l'ambition nationale dans la vie de l'esprit », écrit Jean-Pierre Vincent.

Nous ne sommes plus à l'époque de la cassette des menus plaisirs. La culture est une décision d'investissement humain sur le long terme parce que, en culture, c'est la longue présence qui est essentielle, comme le temps humain.

Enfin, troisièmement, notre assemblée s'honorerait d'être à l'origine d'un débat sur la culture, peut-être provoqué par des questions de chaque groupe adressées à vous, monsieur le ministre, un débat sur le sens de la culture - y compris sur le sens du 1 p. 100, qui ne saurait être une fin en soi - dans la France d'aujourd'hui, en amitié avec toutes les cultures du monde. Nous avons besoin d'un tel débat.

Voilà, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les raisons qui m'imposent, en toute conscience, de ne pas voter le budget de la culture pour 1996 en l'état.

Nous sommes dans cette assemblée nombreux à être partisans de l'exception culturelle sur le plan international. Avec logique, je suis aussi, sur le plan national, partisan de l'exception culturelle. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen. - Mme Pourtaud applaudit également.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures trente, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.*)

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant le ministère de la culture.

La parole est à Mme Pourtaud.

Mme Danièle Pourtaud. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget de la culture n'est pas un budget comme les autres. C'est pour moi, au même titre que celui de l'éducation nationale, un budget fondamental pour l'avenir de notre pays, mais dont les retombées ne sont pas immédiatement quantifiables. C'est pourquoi ce ministère implique une vision stratégique et une permanence de l'action. Plus que dans d'autres pays peut-être, la culture est constitutive de notre identité nationale et de notre rayonnement dans le monde.

Le peu de temps qui m'est imparti m'obligera à être brève et je ne saurais, malheureusement, être exhaustive sur le vaste sujet que représente la culture et son financement public à l'heure actuelle.

Je commencerai par me pencher sur le fameux 1 p. 100 du budget global de la nation atteint cette année par les crédits de la culture, non pour m'en féliciter, comme nous l'avons entendu faire ici et là dans cet hémicycle, mais pour dénoncer la supercherie que constitue une telle présentation.

Je rappellerai tout d'abord que le 1 p. 100 du budget de l'Etat pour la culture n'est pas une nouveauté, puisque ce seuil symbolique a été revendiqué pendant des années et atteint par Jack Lang en 1993. Depuis, malheureusement, ce budget n'a cessé de régresser, sous les assauts répétés de MM. Balladur et Toubon, pour ne plus représenter que 0,91 p. 100 du budget dans la loi de finances initiale pour 1995, le comble étant, si je puis dire, la part du lion retirée à la culture dans le collectif de 1995, avec l'amputation de 681 millions de francs, soit 3,5 p. 100 du collectif, et une diminution de 5 p. 100 pour le budget de la culture.

Il y a bien une priorité budgétaire, mais c'est celle des coupes claires !

Vous annoncez, cette année, monsieur le ministre, à grand renfort de publicité, que le budget de la culture atteint à nouveau 1 p. 100 de celui de la nation. Or, cela n'est vrai que grâce à un tour de passe-passe accompli avec la complicité de plusieurs ministères, qui vous ont transféré une partie de leurs crédits.

Ainsi, sur les 15,54 milliards de francs destinés à la culture, 742 millions de francs proviennent du ministère de l'équipement et permettront d'accompagner le transfert de tutelle de l'architecture. Je reviendrai sur ce transfert plus tard, car il semble que, durant le trajet entre le ministère de l'équipement et la Rue de Valois, quelques millions de francs se soient égarés !

L'ancien ministère de la communication, lui, abondera votre budget 1996 de plusieurs manières : 357 millions de francs représentent les crédits destinés au département « musique » de Radio France, 203 millions de francs pour ARTE - La SEPT et 70 millions de francs pour le fonctionnement du dépôt légal, à l'Institut national de l'audiovisuel, l'INA.

On peut d'ailleurs s'interroger sur les problèmes de gestion, voire de contrôle budgétaire, que rencontreront ces sociétés, compte tenu de l'éparpillement des crédits entre plusieurs ministères.

Enfin, je note que vous bénéficiez de crédits à hauteur de 274 millions de francs pour cofinancer, avec le ministère de l'équipement, la Cité des sciences et de l'industrie. Là encore, je m'interroge sur la dualité des structures de tutelle.

J'ai écouté vos explications, monsieur le ministre, et, comme vous vous en doutez, je n'ai pas été convaincu de bien-fondé de ces transferts.

Ainsi, déduction faite des 2 milliards de francs liés aux transferts de compétences, c'est-à-dire à structures égales, seuls 133 millions de francs supplémentaires abondent votre budget. Autant dire donc que, à structures constantes et compte tenu de l'inflation, les crédits destinés à la culture accuseront une baisse en 1996 !

Cette baisse apparaît à la fois en pourcentage, puisque l'on passe de 0,91 p. 100 du budget de l'Etat en 1995 à 0,88 p. 100 en 1996, mais aussi par rapport à l'inflation, qui devrait s'élever à 2,2 p. 100 en 1996, alors que la progression des crédits ne sera que de 0,9 p. 100, et enfin, par rapport à l'évolution de l'ensemble du budget de l'Etat, qui augmente, lui, de 3,9 p. 100.

J'aurais pu achever ainsi ma présentation générale de votre budget, monsieur le ministre, mais, il y a quelques jours, a été porté à notre connaissance le projet de loi de finances rectificative pour 1995 qui rend caduque la dernière partie de mon raisonnement, puisque les crédits de 1995 sont revus à la baisse.

Ainsi, monsieur le ministre, si vous avez obtenu pour la présentation du budget de votre ministère que les crédits de la culture atteignent, en 1996, 1 p. 100 de l'ensemble du budget de l'Etat, je m'interroge sur la pérennité d'une telle dotation. D'autant plus qu'à peine votés ces crédits étaient déjà réduits de plus de 25 millions de francs la semaine dernière, en deuxième délibération, par le Gouvernement. « Sanctuarisés », avions-nous entendu dire de ces crédits. Cela n'aura pas tenu une semaine !

Notre assemblée serait d'ailleurs certainement intéressée par une précision concernant cette nouvelle diminution de crédits. Quel budget votons-nous ? C'est un vrai feuilleton dont, malheureusement, nous n'attendons pas de happy end !

Revenons sur le collectif budgétaire.

La culture perd, sur 1995, 681 millions de francs. J'ai entendu et lu que vous vous faisiez fort d'avoir réussi à limiter les dégâts sur le titre IV, qui concerne les interventions publiques.

Je constate néanmoins que 186,3 millions de francs seront ponctionnés, mettant ainsi fortement à mal la politique d'acquisition des musées, puisque plus de 67 millions de francs inscrits à cet effet sont supprimés. Les commandes publiques ne sont guère florissantes et certaines ont dû être retardées, voire annulées, comme s'en inquiétaient aujourd'hui, dans un grand quotidien du soir, plusieurs directeurs de fonds régionaux d'art contemporain.

Au-delà d'une question plus générale et d'ordre éthique sur le respect de la parole de l'Etat, ces annulations sont dramatiques pour les artistes plasticiens, qui sont déjà dans une situation très difficile depuis plusieurs années.

J'avais, par ailleurs, noté une autre grande coupe claire du titre IV dans le collectif budgétaire, celle qui a été effectuée sur le chapitre 43-40 à hauteur de 70 millions de francs, chapitre intitulé : « Spectacles et développement culturel ». Quel ne fut pas, dès lors, mon étonnement de recevoir une lettre de votre part, monsieur le ministre, m'assurant que vous aviez « décidé, avec l'accord du Premier ministre, d'exempter de toute annulation de crédits la subvention destinée aux organismes de spectacle vivant » ?

J'espère que vous nous expliquerez comment vous comptez vous y prendre avec 70 millions de francs de moins pour ne pas aggraver davantage la situation des compagnies, festivals et scènes nationales ! Les secteurs les plus touchés par le collectif budgétaire seront vraisemblablement l'administration et, surtout, les grands travaux. Pouvez-vous nous assurer que l'achèvement du Grand Louvre, prévu pour 1998, ne sera pas retardé ?

Je reviens, à présent, aux crédits pour 1996. Je voudrais aborder quelques points particuliers.

D'abord, sur la physionomie générale de votre budget, je déplore que, compte tenu de l'avancement de deux grands chantiers - la Bibliothèque nationale de France et le Grand Louvre - le montant des crédits de paiement destinés à ces deux établissements, soit 917 millions de francs, n'ait pas été redéployé sur d'autres actions du ministère de la culture, qui ne récupère que 491 millions de francs, si mes calculs sont exacts. Cela vous aurait évité de courir après les transferts d'autres ministères pour gonfler votre budget !

A propos de transfert, un mot, à mon tour, sur celui de l'architecture à la culture.

Je m'inquiète de ce que les écoles d'architecture ont perdu plus de 21 millions de francs depuis l'an dernier et que les crédits destinés aux bourses accusent une baisse de deux millions de francs par rapport à 1995.

Comme cela a été excellemment souligné par M. Schumann, je me réjouis que, lors du débat à l'Assemblée nationale, un amendement ait partiellement réduit ce manque à gagner, en octroyant 20 millions de francs aux établissements d'enseignement d'architecture. Cependant, c'est notoirement insuffisant pour mener à bien la réforme des études et du statut des architectes réclamée par la profession et par les étudiants, que nous avons reçus la semaine dernière. J'espère que vous saurez également entendre la colère des architectes, qui, à juste titre, s'élèvent contre leur rattachement à la direction du patrimoine, rattachement qui révèle une vision réductrice et passiste de leur profession, alors qu'ils se vivent plus aujourd'hui comme des ingénieurs de la ville ou du cadre de vie, comme l'a rappelé M. Gouteyron.

Le temps qui m'est imparti m'oblige à être brève et je ne peux détailler, direction par direction, l'ensemble du budget de la culture. Mais deux points méritent d'être particulièrement soulignés : la situation du spectacle vivant et la prétendue priorité accordée à la province.

Les crédits du théâtre et du spectacle vivant, tout d'abord.

Pour habiller Pierre - l'architecture - vous avez accepté de déshabiller Paul - le spectacle vivant - en transférant 20 millions de francs, ce qui grèvera, notamment, le budget de fonctionnement des théâtres nationaux.

La situation de ce secteur me semble particulièrement alarmante. Seuls trois de ces théâtres, Chaillot, l'Odéon et Strasbourg, se partageront le pauvre million inscrit au titre des mesures nouvelles. Il ne suffira pas à compenser le manque à gagner enregistré l'an dernier par l'Odéon, théâtre dont vous pourrez, j'espère, nous préciser la vocation future, monsieur le ministre.

Mais la situation des théâtres nationaux n'est rien comparée à celle des autres scènes.

L'aide aux auteurs dramatiques reste dérisoire. Quant aux subventions aux centres dramatiques nationaux, aux scènes nationales et aux compagnies de théâtre, elles sont, certes, en hausse de 46 millions de francs, mais leur dotation, 986 millions de francs, reste inférieure à celle de 1993 avant le collectif budgétaire de M. Balladur, actualisée de la seule hausse des prix, soit plus de 1 milliard de francs.

M. le président. Je vous prie de conclure, chère collègue.

Mme Danièle Pourtaud. Je termine, monsieur le président.

Les actions en province, ensuite, sont particulièrement sacrifiées, alors que vous affichez le rééquilibrage Paris-province comme une priorité !

D'une part, les directions régionales des affaires culturelles, les DRAC, voient leurs crédits d'intervention diminuer de 50 millions de francs environ, ce qui va remettre en cause de très nombreux projets menés par les collectivités territoriales, dans les domaines du développement culturel, des FRAC, de la lecture publique et du patrimoine.

D'autre part, à titre d'exemple, les crédits d'investissement de la délégation au développement et aux formations, destinés à financer les équipements de proximité, notamment dans les quartiers difficiles ou dégradés, passent, de 1995 à 1996, de 149 millions de francs à 124 millions de francs, soit 25 millions de francs de

moins. A titre de comparaison, ces crédits se montaient à 332 millions de francs au début de l'année 1993 ! Est-ce ainsi que l'on lutte contre la fracture sociale ?

Monsieur le ministre, votre budget est un patchwork en trompe-l'œil.

Atteindre 1 p. 100, nous sommes pour, mais avec de réelles actions nouvelles. Votre « 1 p. 100 » est le résultat de tours de passe-passe opérés au détriment des structures et des artistes indépendants, qui enregistrent une baisse drastique de leurs subventions. Une telle politique nuit à la diversité et à la créativité de la culture française. Elle ne participe en aucun cas à la lutte contre les exclusions et pour l'emploi, élevée pourtant au rang de priorité par votre gouvernement.

Ce budget entérine et prolonge la politique de baisse du budget de la culture de MM. Balladur et Toubon. Simple amoncellement de mesures souvent contradictoires et saupoudrage de quelques millions de mesures nouvelles, ce budget ne reflète en rien la politique culturelle ambitieuse qu'attendent les artistes de notre pays et que mérite la France. Contrairement à M. Gouteyron, je n'y décèle aucune vision stratégique. Pour cette raison, monsieur le ministre, les socialistes voteront contre votre budget.

Vous le savez, monsieur le ministre, vous l'avez appris comme nous de Sénèque : « Il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il veut aller ».

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

M. Philippe Richert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon ami André Egu s'est déjà exprimé, au nom du groupe de l'Union centriste, sur les crédits affectés à la culture. Il a insisté, en particulier, sur la position que notre groupe adoptera lors du vote de ces crédits. Dans son exposé, il a abordé la plupart des secteurs culturels. Par souci d'efficacité et pour éviter des redites, je limiterai mon propos à un seul thème : l'enseignement de l'architecture.

Pour l'essentiel, la tutelle de l'architecture, et singulièrement de l'enseignement de l'architecture, sera transférée du ministère de l'équipement au ministère de la culture à compter du 1^{er} janvier 1996.

Sont concernés par ce transfert plus de 18 000 étudiants, plus de 2 000 enseignants et personnels administratifs. Mais au-delà des personnes, c'est, en fait, toute une dimension de notre société qui est concernée. Les événements qui troublent nos villes sont, si besoin était, une preuve de plus de l'importance capitale, certes non exclusive mais déterminante, du cadre de vie de nos concitoyens dans les mutations profondes qui nous affectent.

Au-delà d'une simple mesure institutionnelle d'apparence secondaire, ce transfert apparaît alors comme un enjeu que nous ne pouvons passer sous silence.

Or il me semble que l'importance de la création architecturale est encore régulièrement sous-estimée et réduite à la création d'un simple décor, plus ou moins réussi, réalisé par des artistes échappant aux exigences des politiques publiques et des besoins de la société. Derrière l'image, souvent caricaturale de l'architecte créateur isolé, véhiculée par certains, se cache souvent une ignorance des enjeux de la ville de demain et du cadre bâti.

Or l'avenir de l'enseignement de l'architecture est préoccupant. Depuis trois ou quatre ans, un certain effort de redressement a été lancé à la suite de la publication d'un rapport demandé au recteur Frémont. Ce rapport analysait sans complaisance les nombreuses insuffisances de l'enseignement de l'architecture, et singulièrement la

faiblesse des moyens qui lui sont attribués. Des dispositions portant sur la titularisation des enseignants - certains se trouvent en situation précaire depuis plus de quinze ans - sur un nécessaire rapprochement avec l'enseignement supérieur dans son ensemble, sur l'amélioration des programmes pédagogiques et sur d'autres points fondamentaux avaient commencé à être mises en œuvre.

Ces transformations, quoique modestes, avaient suscité de grandes espérances, non seulement au sein des écoles, mais aussi parmi ceux que je me permettrai d'appeler les utilisateurs de l'architecture, à savoir les professionnels du BTP, les collectivités locales et les donneurs d'ordres, et d'une manière générale dans le public. Ces quelques mesures ne faisaient pourtant qu'esquisser une mise à niveau des études d'architecture par rapport aux autres filières de formation, et elles étaient particulièrement modestes eu égard à leurs implications financières.

Or le projet de loi de finances qui est soumis à notre examen prévoit un budget en diminution pour ce secteur. Le budget affecté à l'enseignement de l'architecture était en 1995, me semble-t-il, de 129,9 millions de francs. Malgré les 20 millions de francs que vous avez réussi - et je vous en félicite, monsieur le ministre - à faire ajouter par l'Assemblée nationale, le budget des écoles d'architecture ne retrouve même pas son niveau de l'année dernière en francs courants, ce qui, compte tenu des augmentations non maîtrisables dans les écoles, se traduit par une diminution considérable qui se répercute en particulier sur les moyens pour payer les vacances.

De cette diminution est née une agitation au sein des écoles, qui persiste et vient s'ajouter au tumulte du reste de l'enseignement supérieur.

Face à ce constat, quelques mesures, au demeurant assez peu onéreuses, pourraient rétablir une situation inutilement compromise et conflictuelle. Il s'agirait, pour le très court terme et à l'occasion du débat au Sénat du projet de loi de finances, d'envoyer un signal fort sous la forme d'engagements fermes sur plusieurs points.

En premier lieu, il faut rappeler solennellement la dimension de l'architecture et, par conséquent, confirmer l'importance d'une formation reconsidérée. Les architectes ne sont pas seulement des créateurs d'objets architecturaux. Ils ont vocation à participer à la réflexion et à la définition du devenir de la société. Le rattachement de la formation à la direction du patrimoine, porteuse d'une image restrictive de la vocation de l'architecture, et la création d'un poste de délégué à l'architecture au sein même de la direction du patrimoine n'ont pas aidé, me semble-t-il, à faire passer le message !

Monsieur le ministre, vous avez insisté sur le rôle de la culture, qui doit être le ciment de la société et qui doit servir à réduire la « fracture sociale ». L'architecte, dans son rôle de créateur de ville, participe parfaitement à cette préoccupation.

En deuxième lieu, il faut prendre l'engagement de mettre à niveau les moyens financiers pour faire face aux dépenses d'enseignement par vacataires, qui font et vont faire les frais de la stagnation, voire de la réduction des crédits. Certes, monsieur le ministre, vous avez ajouté, lors de la discussion à l'Assemblée nationale, 20 millions de francs pour pallier les problèmes immédiats les plus fondamentaux. Cependant, il me paraît nécessaire de compléter cet effort par des moyens complémentaires, que je souhaite voir dégagés aujourd'hui, sinon demain. Sans cet abondement, le potentiel pédagogique serait certainement compromis.

En troisième lieu, depuis plusieurs années, la titularisation des enseignants des écoles a été engagée, permettant à beaucoup d'entre eux de se dégager d'une situation de précarité, préjudiciable à la qualité même de l'enseignement.

Monsieur le ministre, allez-vous poursuivre ces titularisations par concours, pour permettre à ceux qui avaient échappé à la première vague d'être intégrés demain ?

En quatrième lieu, j'évoquerai le rapprochement avec l'université et la mise en place d'une année de stage d'insertion professionnelle dans le cursus, deux directions qui semblent *a priori* opposées, mais qui sont en fait complémentaires.

Pour ce qui est du rapprochement avec l'université, les deux ministères concernés ont certes affiché publiquement leur intérêt, mais dans des termes très généraux. Je souhaiterais connaître plus précisément votre vision de l'évolution de ce rapprochement et je serais heureux de vous entendre sur ce sujet.

Pour ce qui est des stages d'insertion, il s'agit sans aucun doute d'une initiative des plus importantes. Leur absence, qui ne permet pas aux architectes en formation d'être en prise avec les aspects les plus divers de l'activité économique ou de la société, handicape des jeunes qui, lorsqu'ils démarrent dans la vie professionnelle, ont au mieux approché l'activité d'architecte libéral en agence. La mise en place de cette année d'insertion professionnelle me paraît donc fortement souhaitable.

Monsieur le ministre, permettez-moi de faire à mon tour référence à M. Schumann. En tant que rapporteur spécial, il a tout à l'heure plaidé avec éloquence la cause des écoles d'architecture, n'hésitant pas à affirmer que « la situation la plus grave concerne les écoles d'architecture qui n'ont pas le minimum vital ». C'est un véritable cri d'alarme.

Pourriez-vous dès aujourd'hui, monsieur le ministre, me faire part, sur tous ces points, de vos conclusions ? Je vous en remercie par avance. (*Applaudissements.*)

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

M. Marcel Vidal. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je consacrerai le temps de parole qui m'est imparti dans cette discussion concernant le projet de budget du ministère de la culture à l'évocation de quatre sujets : le transfert de l'architecture sous la tutelle de votre ministère, l'action concertée en faveur du patrimoine, les efforts engagés pour le Centre Georges-Pompidou et, enfin, l'accès de certaines catégories de personnes à la Bibliothèque nationale de France.

Au préalable, je souhaite procéder à une brève analyse de ce projet de budget. Il met principalement l'accent sur le rôle des régions, sur la politique de la ville et sur la lutte contre l'exclusion. Cela nous paraît très satisfaisant.

Il est cependant nécessaire de noter que les transferts de domaines dépendant précédemment d'autres ministères sont pour beaucoup dans l'augmentation du budget de la culture, d'autres orateurs l'ont dit, qui atteint le taux symbolique de 1 p. 100 du budget de l'Etat avec une précision arithmétique miraculeuse !

Malgré cela, l'engagement de l'Etat permettra un soutien intéressant à la politique du livre, à la Bibliothèque nationale de France, aux musées des collectivités et aux monuments. En ce qui concerne les spectacles, l'effort est particulièrement marqué sur les théâtres, sur le soutien à la Cité de la musique et sur le renforcement des crédits pour le cinéma.

Nous pouvons donc, monsieur le ministre, mes chers collègues, apprécier certains points positifs de ce budget, sans pour autant en oublier certaines faiblesses et autres illusions attachées à la part du budget de la culture dans le budget de l'Etat.

Je traiterai, maintenant, du transfert des services de l'architecture du budget de l'équipement à celui de la culture, et de ses conséquences.

En effet, l'une des nouveautés de ce projet de loi de finances est le rattachement de nouveaux départements au ministère de la culture, permettant ainsi un gonflement mécanique et artificiel de son budget. Parmi ces transferts, celui de l'architecture à partir du ministère de l'équipement a été remarqué comme un retour à une situation ancienne, d'autant plus que ce secteur est mis sous la tutelle de la direction du patrimoine, dont je me permets de vous rappeler que le budget est globalement en baisse.

Or cette situation est préjudiciable à l'architecture sur de nombreux points. Plusieurs orateurs l'ont souligné clairement et avec talent.

Tout d'abord, les services de l'architecture, notamment en ce qui concerne la pédagogie, bénéficiaient, au ministère de l'équipement, d'un contact permanent avec les services de la ville, de l'urbanisme, avec les projets architecturaux concrets, ce qui était un gage de dynamisme, de modernité et de très grande implication dans les milieux professionnels.

Or, à moins d'aménagements importants, comme la mise en place de passerelles solides et durables avec le précédent ministère de tutelle, la direction du patrimoine ne peut assurer cet avantage essentiel à l'avenir de l'école architecturale française.

Par ailleurs, le budget des écoles d'architecture n'a pas été totalement transféré à votre ministère, ce qui entraîne une baisse réelle de leurs budgets de fonctionnement, qui s'élève à 20 millions de francs, sans compter la diminution des crédits d'investissement.

Cette situation est difficilement soutenable, que ce soit dans le domaine de l'enseignement au sens strict ou dans celui des exigences professionnelles croissantes, notamment pour le développement des échanges internationaux entre élèves architectes.

Ainsi, il est nécessaire de rendre sa plénitude au budget de fonctionnement des écoles d'architecture, qui en ont un réel besoin, de promouvoir les contacts pédagogiques internationaux, notamment par un renforcement des programmes ERASMUS pour l'architecture. Mais surtout, afin que l'architecture française puisse relever le défi de la dynamique et de la modernité, il est essentiel de lui attribuer une direction indépendante au sein du ministère de la culture et d'aménager des passerelles avec le présent et le concret, par le biais du ministère de l'équipement.

J'aborderai maintenant un sujet qui me tient à cœur et qui concerne la gestion et l'organisation de l'action culturelle en faveur du patrimoine, notamment en milieu rural, en contact direct avec la population.

En effet, les actions de sauvegarde, de protection et d'entretien du patrimoine rural sont souvent salutaires, toujours nécessaires. Dans ce domaine, la participation de l'Etat est essentielle, en collaboration avec les institutions locales et régionales, car le travail est immense, que ce soit pour le patrimoine monumental - bâtiments classés - pour le patrimoine historique - sites, fouilles - ou encore pour le patrimoine musical - orgues, notamment.

Mais les travaux de rénovation de ces patrimoines ne suffisent pas à leur mise en valeur, car pour bien faire vivre ces sites au présent, pour leur redonner une âme vibrante, il est nécessaire de les transformer aussi en lieux d'animation, afin que les restaurations ne débouchent pas sur une situation vide de sens.

Ainsi, afin de donner une continuation cohérente à l'action en faveur du patrimoine, il serait bon de mettre en place des conventions visant à soutenir les projets de restauration et d'animation, entre le ministère de la culture et les villes, les communautés de communes ou les districts. Dans cette perspective, les directions régionales des affaires culturelles et les architectes des bâtiments de France ont les compétences et la connaissance du terrain nécessaires pour être des intermédiaires de choix entre l'Etat et les collectivités locales.

Je souhaite à présent mettre l'accent sur le soutien actif au Centre d'art et de culture Georges-Pompidou, puisque je siège au conseil d'orientation de cet établissement en ma qualité de membre de la commission des affaires culturelles.

Le centre Pompidou est actuellement dans une phase de restructuration et de travaux, essentielle pour lui permettre de satisfaire aux nouvelles exigences des visiteurs, ainsi qu'à celles qui incombent à un complexe à vocation internationale, moderne et dynamique.

Dans cette perspective, la participation de l'Etat est primordiale.

Ainsi, le soutien de votre ministère au centre Pompidou passe par une augmentation de 3 millions de francs de la subvention de fonctionnement et de 8 millions de francs pour les commandes et achats de la collection d'art moderne, qui peut ainsi remplir pleinement son rôle. En ce qui concerne les dépenses en capital, les subventions pour l'équipement, après une hausse de 7 millions de francs, atteignent 141 millions de francs, dont plus du tiers est consacré à la réhabilitation du centre.

Dans ces efforts, le ministère n'a pas oublié l'Institut de recherche et de coordination acoustique-musique, l'IRCAM, qui est l'un des joyaux du rayonnement musical français en matière de recherche. Le vingtième anniversaire du centre d'art et de culture sera une occasion d'établir le bilan et les perspectives de cet établissement.

Je ne puis que saluer la volonté du ministère de la culture dans son action en faveur du centre Pompidou, afin que celui-ci reste un excellent miroir et un acteur de l'art moderne.

Le dernier point que je vais traiter est peut-être le plus problématique, car il concerne l'accès à la future Bibliothèque nationale de France, notamment celui des étudiants.

Sur Paris, il est nécessaire de souligner le contexte actuel : bibliothèques universitaires surchargées parfois saturées dès la mi-journée, et une bibliothèque publique d'information fréquentée à 80 p. 100 par les étudiants et déversant sa file d'attente par-delà son enceinte. La réalité est qu'il manque des capacités d'accueil sur des fonds encyclopédiques.

Or, le fonds du site de Tolbiac de la BNF sera précisément généraliste, puisqu'il comprendra les incunables et imprimés nationaux et étrangers, dans toutes les matières, du XV^e siècle à nos jours, transférés depuis la rue de Richelieu.

Il serait donc souhaitable que les étudiants puissent avoir accès facilement au site de Tolbiac, et même gratuitement, car ils paient déjà des droits de bibliothèque, dont ils ne peuvent pas toujours jouir face aux insuffisantes capacités d'accueil actuelles.

Dans cette perspective, des conventions sont certainement possibles entre le ministère de la culture et le ministère en charge de l'enseignement supérieur, non pas pour faire de la BNF une bibliothèque universitaire, car ce n'est pas sa vocation première, mais pour permettre aux étudiants d'avoir réellement accès aux outils de travail dont ils ont besoin et qui seront présents à la BNF.

J'ose espérer que ces observations et autres suggestions pourront être prises en considération par vous-même, monsieur le ministre, et par vos services, et je vous remercie d'avoir bien voulu prêter votre attention à cette intervention.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Je demande la parole.

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais d'abord, en toute sincérité, vous dire le plaisir et l'émotion, mêlés d'admiration, que j'ai éprouvés en écoutant l'exposé de M. Schumann, pour le prononcé duquel il ne s'est appuyé sur aucune note. Il a cité des chiffres précis, et exacts à l'exception d'un seul sur lequel je reviendrai. Je voudrais lui dire qu'il est pour moi un modèle.

M. le rapporteur spécial, que je tiens à remercier pour sa remarquable présentation du projet de budget de la culture, a posé trois questions.

Premièrement, il s'est interrogé sur les dotations réservées à l'architecture et s'est inquiété de l'insuffisance des crédits.

Il est exact que les crédits de fonctionnement alloués à ce secteur ont, comme les autres, subi des économies.

J'ai, dans mon intervention, défendu le principe de telles économies quand elles sont pratiquées avec discernement et qu'elles permettent de rationaliser l'intervention de l'Etat.

Je suis cependant le premier à trouver anormal que les crédits alloués à la formation d'un étudiant en architecture soient trois fois inférieurs à ceux qui sont dépensés pour un étudiant dans une école nationale supérieure d'art. D'ailleurs, je tiens à dire que j'aurai, dès le mois de janvier, des attributions en matière d'architecture ; je ne les ai pas encore.

Tout à l'heure, j'aurai l'occasion de dire à Mme Pourtaud un certain nombre de choses concernant l'état actuel de l'architecture.

Il faut aussi, me semble-t-il, s'interroger sur la quantité d'architectes actuellement formés, qui est peut-être trop élevée.

En tout cas, j'ai proposé à l'Assemblée nationale, qui l'a accepté, de réévaluer les crédits de ces écoles de 20 millions de francs par redéploiements sur ceux des autres établissements de mon département ministériel.

Je peux vous garantir que je procéderai en cours de gestion à tous les ajustements nécessaires pour qu'il ne soit pas dit que l'architecture a souffert de son retour à la culture, que nous souhaitons tous depuis si longtemps, y compris M. Jack Lang qui l'a demandé pendant dix ans.

En particulier, je veillerai à ce que les travaux nécessaires soient effectués dans les écoles qui en ont besoin et à ce que la capacité d'intervention de l'Institut français d'architecture, l'IFA, ne soit pas pénalisée.

Vous vous êtes également interrogé, monsieur le rapporteur spécial, sur les actions envisagées dans le cadre du programme consacré à la réduction de la fracture sociale.

Comme vous le savez, la politique interministérielle de développement des quartiers s'exprime par le dispositif des contrats de ville signés entre l'Etat et les communes.

Le ministère de la culture est naturellement associé à cette démarche conventionnelle et partenariale et cherche à faire inscrire dans les contrats des actions favorisant l'accès des habitants à la vie culturelle, afin de les considérer non plus comme des spectateurs, mais comme des acteurs. C'est un secteur d'intervention de toute première importance, auquel mon département apporte des moyens financiers croissants.

Cependant, et peut-être plus particulièrement en matière d'action culturelle, le dispositif des contrats de ville ne peut pas résumer l'ensemble des interventions de l'Etat au titre de la réduction de la fracture sociale.

C'est pourquoi j'ai demandé l'attribution, en 1996, de 105 millions de francs de mesures nouvelles pour le développement d'actions complémentaires et l'initiation d'interventions nouvelles.

Ces moyens permettront d'apporter un soutien accru aux équipements culturels de proximité, et notamment aux « cafés-musiques » dont le nombre sera porté de soixante à cent.

Ils permettront également la mise en œuvre, en liaison étroite avec les municipalités et en collaboration avec l'ensemble des partenaires concernés, de projets de développement culturel forts et construits en direction des habitants des quartiers défavorisés.

Je citerai, à titre d'exemple, parmi les vingt-huit projets élaborés, celui de Lille, où Jean-Claude Casadesus enseignera la musique aux enfants du faubourg de Béthune, pour les conduire à se produire en concert ; la carte blanche donnée à Sonia Rykiel pour concevoir et confectionner une collection de mode avec les jeunes élèves d'un lycée professionnel et les femmes de la banlieue de Chalon-sur-Saône ; ou encore l'intervention des sociétaires de la Comédie-Française proposant des ateliers-théâtre et des spectacles aux habitants des quartiers d'Argenteuil... Je pourrais poursuivre ainsi l'énumération.

Ces projets ont pour dénominateur commun la mobilisation active des artistes, dont la solidarité et la générosité sont connues, de grands professionnels des arts et de la culture, à la rencontre des habitants, qui seront associés au processus de création artistique. Ils ont en fait pour ambition de modifier profondément le rapport des populations concernées aux arts et au patrimoine commun, et ils apporteront un souffle nouveau aux politiques en cours.

Ils seront suivis avec une attention particulière. Je souhaite qu'ils servent d'exemple et qu'ils montrent que la culture peut aider au rétablissement du lien social.

C'est bien pour cela que nous ne commençons « que » par vingt-huit quartiers – je comprends bien votre appel, monsieur le rapporteur spécial ! – en espérant qu'ils serviront d'exemple et que, l'année prochaine, je pourrai revenir ici avec un projet concernant cent quartiers.

Je souhaite, bien sûr, que ces initiatives soient relayées par les collectivités locales.

Globalement, c'est l'application de la fameuse phrase de Jacques Duhamel : « La culture, c'est l'art de transformer une journée de travail en une journée de vie. » C'est essayer de mettre cela au présent dans tous les quartiers de France.

Vous vous êtes aussi interrogé, monsieur le rapporteur spécial, sur le rééquilibrage culturel entre Paris et la province : ne nécessiterait-il pas que le financement des grands projets en province soit envisagé sur une base pluriannuelle ?

Vous savez que le financement des grands projets en région est déjà envisagé sur une base pluriannuelle, puisque ces projets sont financés par redéploiement, grâce à la réduction progressive de l'enveloppe des grands travaux, que vous avez vous-même soulignée, monsieur le rapporteur spécial.

Le Gouvernement a pris l'engagement de consacrer 800 millions de francs, vous l'avez dit, sur quatre ou cinq ans, à la réalisation des grands projets en région, ce qui permettra de doter le territoire d'équipements structurants.

Vous souhaitez sans doute que les crédits nécessaires soient, en quelque sorte, réservés à l'avance pour plusieurs années.

Je l'ai fait avec le maire de Toulouse, M. Dominique Baudis, avec qui j'ai conclu une convention pluriannuelle pour les équipements de proximité. Nous souhaitons d'ailleurs développer ce genre de projet avec d'autres collectivités locales pour essayer d'assurer la pérennité de ce type de projet.

Serait-il souhaitable d'adopter une seconde loi de programme pour les grands projets en région ? La réponse est affirmative.

Est-ce réalisable ? Je crains que, compte tenu de l'état de nos finances publiques, après discussion, la réponse soit négative. Il appartiendra par conséquent au Gouvernement de montrer, par ses choix annuels, la continuité de priorité qu'il accorde à la réalisation de ces grands projets en région. Je veillerai personnellement, monsieur le rapporteur spécial, à cette continuité et à ce qu'il vous en soit rendu compte régulièrement.

M. Nachbar a évoqué plusieurs points auxquels je voudrais répondre.

En ce qui concerne tout d'abord l'enseignement artistique, j'indiquerai que l'année 1996 connaîtra à la fois un développement des actions existantes et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs : poursuite de la politique des sites expérimentaux d'éducation artistique et mise en place d'un nouveau dispositif lié à l'aménagement des rythmes de la vie de l'enfant. Ce nouveau dispositif concernera vingt villes volontaires, où l'on cherchera une meilleure prise en compte de la globalité du temps que chaque enfant doit pouvoir consacrer à l'éducation artistique.

Par ailleurs, le développement des jumelages et des plans locaux d'éducation artistique sera soutenu par le rapprochement d'établissements culturels et d'établissements scolaires. Cela semble constituer une approche très porteuse de l'art, du spectacle vivant et du patrimoine culturel.

Souvent, on déplore que les gymnases soient fermés à partir de dix-sept heures. Il pourrait en aller de même des scènes nationales et des centres d'art dramatique. Il faut que ces lieux puissent être ouverts après les heures scolaires, afin d'arriver à une meilleure proximité, à un travail en commun plus efficace entre ces établissements culturels et les établissements scolaires, ce qui n'a pas été réalisé assez souvent jusqu'à présent.

Mon objectif est que ces expériences puissent être généralisées et devenir permanentes. Pour cela, il est nécessaire de former les acteurs. Il est prévu de renforcer l'offre nationale de formation, en partenariat avec les

ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports. Je vais mettre en place de nouvelles offres de formation pour les professionnels de la culture.

Enfin, les expériences de formation en institut universitaire de formation des maîtres seront systématisées ; celles qui sont intégrées aux formations de la jeunesse et des sports seront développées.

La mesure nouvelle de 15 millions de francs que je vous propose pour le développement de l'éducation artistique permettra, en outre, d'optimiser son développement au sein des établissements scolaires classés en zone d'éducation prioritaire.

Vous avez également évoqué, monsieur le sénateur, le coût de fonctionnement des grands projets en région.

L'Etat apportera un soutien financier important à la réalisation de ces grands projets en région. En revanche, il n'a pas vocation à intervenir de manière significative au titre de leur fonctionnement. Il appartiendra aux collectivités et aux partenaires concernés de procéder à l'évaluation de ces coûts de fonctionnement et de dégager les financements appropriés. La solidité des plans de financement proposés constituera l'un des critères retenus pour le démarrage de ces projets.

Il ne s'agit pas d'entraîner les collectivités locales dans une aventure qu'elles ne pourraient pas ensuite assumer en termes de fonctionnement.

Dans ce programme figurent quelques projets entièrement financés par l'Etat, comme le centre des archives de la V^e République à Reims, ou le centre du costume de scène à Moulins. Ces projets correspondent à la fois à un choix d'aménagement du territoire et à une nécessité fonctionnelle pour les services, qu'il faudra en tout état de cause assumer. Leur coût de fonctionnement sera assuré par l'Etat.

Nous procéderons, monsieur le sénateur, à une évaluation rigoureuse des coûts de fonctionnement, afin de limiter au strict nécessaire la mesure nouvelle qu'il faudra, le moment venu, ouvrir sur le budget de la culture.

Enfin, vous avez posé le problème des crédits d'acquisition.

Pour parer aux risques de sortie du territoire d'œuvres majeures du patrimoine français, sans dévoyer la procédure de classement qui interdirait l'exportation, j'ai prévu une mesure nouvelle de 65 millions de francs, dont 50 millions pour le fonds du patrimoine. C'est un effort considérable que le Gouvernement a bien voulu consentir.

Les crédits d'acquisition seront donc en hausse de 37 p. 100 et même de 147 p. 100 - j'y insiste - pour le fonds du patrimoine.

Les ressources que la Réunion des musées nationaux devrait pouvoir consacrer aux acquisitions devraient croître de 13 millions de francs, soit plus de 20 p. 100, alors que les hypothèses de fréquentation retenues me semblent prudentes et qu'elles se révéleront, je l'espère, trop pessimistes.

Je voudrais maintenant revenir sur le problème soulevé par M. Schumann en ce qui concerne les coupes effectuées entre 1995 et 1996 sur le budget de l'architecture. C'est le seul chiffre, monsieur le rapporteur spécial, que je discuterai, et je vous prie de m'en excuser.

Le montant total des crédits qui seront transférés du budget de l'équipement au budget de la culture en 1996 a été arbitré, au cours de l'été, à 723 millions de francs. Jusque-là, nous sommes d'accord !

Ce montant ne correspond cependant pas tout à fait à la réalité des crédits qui seront consacrés en 1996 à l'architecture par l'Etat, pour deux séries de raisons.

La première série de raisons, c'est que les choix budgétaires afférents au budget de l'équipement ont pris acte par défaut de ce transfert et ont comporté certaines baisses de crédits, estimées au total à une quarantaine de millions de francs compte tenu de la contrainte générale qui pesait sur le budget de l'équipement.

Mais cette diminution est largement corrigée par deux moyens.

Le premier consiste en un redéploiement des crédits de la culture, afin de préserver intégralement, et même d'accroître les moyens de fonctionnement des écoles d'architecture et des intervenants dans ce domaine : je veux parler de la subvention à l'Institut français d'architecture, qui sera maintenue à 12 millions de francs grâce à un redéploiement de 5 millions de francs ; par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un amendement qui ouvre un crédit de 20 millions de francs au profit des écoles d'architecture.

Le second moyen réside dans la décision de principe qui a été prise par le Gouvernement de procéder aux ajustements dont la nécessité aura été identifiée au fil des mois par un comité interministériel de suivi de l'opération de passage des services de l'architecture au ministère de la culture.

La seconde série de raisons, c'est que le ministère de l'équipement ne cessera pas, le 31 décembre prochain - j'en ai eu la confirmation - d'assurer certaines prestations globalisées dans ses crédits, telles que la formation permanente et l'informatique.

Au total, je confirme donc que le risque de diminution des crédits, de l'ordre de 40 millions de francs hors frais de personnel et non de 135 millions de francs, est très largement compensé en 1996, au prix, c'est vrai, d'un certain redéploiement « de solidarité » des autres crédits de la culture. Je voulais vous le signaler, car il pouvait apparaître que la diminution des crédits était plus importante.

J'espère ainsi pouvoir compter sur votre soutien.

Monsieur Vidal, vous êtes intervenu à double titre, et tout d'abord en tant que rapporteur pour avis.

En ce qui concerne l'évolution des entrées pour le film français, avec 27,8 p. 100 de parts de marché, le film français a atteint, en 1994, son niveau historique le plus bas.

Les résultats des grosses productions nationales, notamment *Léon*, avec 3,3 millions d'entrées, et *La Reine Margot*, avec 1,9 million d'entrées, n'ont pas été à la hauteur des résultats exceptionnels de 1993, qui avait consacré *Les Visiteurs*, avec 13,6 millions de spectateurs et *Germinal*, avec 6,1 millions d'entrées.

Avec 12,2 p. 100 des entrées, la part de marché des « autres films », c'est-à-dire de ceux qui ne sont ni français ni américains, a enregistré en 1994 l'un de ses meilleurs résultats depuis le début des années quatre-vingt, grâce au film anglais *Quatre mariages et un enterrement*, qui a enregistré 5,4 millions d'entrées.

L'année 1995 s'annonce bien meilleure pour les films nationaux, qui ont conquis, sur les cinq premiers mois de l'année, 40 p. 100 de parts de marché, principalement grâce à trois longs métrages : *Un Indien dans la ville*, *Gazon maudit* et *Elisa*.

Sur ces cinq premiers mois, les longs métrages nationaux ont déjà réalisé les deux tiers des entrées qu'ils avaient mobilisées sur les douze mois de 1993, alors que

les plus grosses productions françaises ne sont sorties que lors de la rentrée 1995, ce qui est extrêmement encourageant.

Les derniers mois de l'année devraient confirmer ces bons résultats.

C'est l'occasion de dire ici que le cinéma français est le deuxième au monde, et que nous devons donc continuer à l'encourager.

Vous avez également abordé les multiplexes, et les risques que cela entraîne pour le cinéma de quartier.

Jusqu'en 1995, il n'existait que deux multiplexes. Au cours du premier semestre de l'année 1995, cinq autres ont été ouverts.

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur les conséquences de ces ouvertures sur la fréquentation des salles situées à proximité de ces nouveaux établissements.

En tout état de cause, il semble que ces nouvelles salles entraînent une hausse nette de fréquentation de 20 p. 100 minimum.

Par ailleurs, il est incontestable, et je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point, monsieur le rapporteur pour avis, que ces multiplexes provoquent un transfert de clientèle à leur bénéfice. Ces transferts sont toutefois variables : les baisses de fréquentation constatées jusqu'à présent s'établissaient entre 10 et 25 p. 100, mais, avant de confirmer ces chiffres, il conviendra d'attendre une année de fonctionnement afin de vérifier s'il s'agit d'un transfert définitif ou d'un effet de curiosité.

Il semble aussi que ce transfert de public n'affecte pas les salles « art et essai ». Je partage d'ailleurs votre attachement à ces salles, dont la fréquentation a plutôt tendance à augmenter.

Le CNC veille à maintenir un équilibre entre les différents types de salles par un soutien financier à la modernisation des salles indépendantes des villes moyennes ou des salles « art et essai » des grandes agglomérations et par l'attribution de subventions d'investissement pour des travaux destinés à renforcer leur compétitivité et à rendre leurs équipements le plus performants possible.

En outre, le CNC, en liaison avec le médiateur du cinéma, veille à ce que l'ouverture des multiplexes ne diminue pas l'alimentation en films des salles de centre-ville.

Enfin, monsieur le rapporteur pour avis, vous avez évoqué la question du fonctionnement des sociétés pour le financement du cinéma et de l'audiovisuel, qui, j'en suis d'accord avec vous, ne doivent pas être remises en cause.

Les SOFICA jouent en effet un rôle clé pour rassembler l'investissement nécessaire à la production des films et des œuvres audiovisuelles. Les 300 millions de francs - je dis bien 300 millions de francs, soit 150 millions de francs de dépense fiscale - que devraient collecter les six à huit SOFICA prévues pour la fin de cette année représentent 15 p. 100 du financement total de la production cinématographique en 1994, orientés de préférence vers les films grand public.

Je suis donc tout à fait d'accord avec vous, il est absolument nécessaire de préserver ce mode de financement d'une industrie que le Gouvernement considère, aujourd'hui, comme stratégique.

Toutefois, il semble nécessaire, également, d'adapter ce régime - et non pas de le remettre en cause - après dix ans de fonctionnement.

L'adossement des SOFICA à de grands groupes audiovisuels qui garantissent le remboursement des souscripteurs au terme de la durée de vie de celles-ci a représenté un notable progrès pour les épargnants, permettant ainsi

un fonctionnement harmonieux et transparent du système, mais n'a pas été non plus sans effets négatifs sur le secteur.

Les groupes audiovisuels, en définitive responsables sur leurs fonds propres des éventuelles pertes des SOFICA qu'ils garantissent, ont, en effet, eu tendance à privilégier très fortement leurs propres productions au détriment de celles des producteurs indépendants, risquant ainsi d'accroître la concentration dans le secteur.

Par ailleurs, le produit d'épargne que représente la SOFICA n'est véritablement attractif, du fait du fonctionnement de la défiscalisation, que pour les détenteurs de très hauts revenus.

Conscient de ces difficultés, le Gouvernement s'est engagé, lors du débat à l'Assemblée nationale, à proposer au Parlement, dans les mois qui viennent, une modification de l'article 238 *bis* du code général des impôts portant régime des SOFICA.

Cette réforme devrait avoir un triple objectif : le premier est de veiller à une bonne répartition du produit de la collecte entre tous les producteurs du cinéma et de l'audiovisuel ; le deuxième est de proportionner l'avantage fiscal au risque financier réel accepté par le souscripteur ; enfin, le troisième objectif est d'assurer une meilleure égalité de l'accès à l'avantage fiscal entre souscripteurs disposant de revenus de niveau inégal. Il ne s'agit pas que seuls les « gros » puissent en profiter !

Vous avez abordé un problème très important, celui du prix des places de cinéma.

Certains exploitants de salles de cinéma, notamment à Lyon, ont procédé, à partir de l'été 1994, à une baisse sensible du prix des places, qui a dégénéré en guerre des prix.

Face à cette situation conflictuelle, mon prédécesseur a confié au président de la section du rapport et des études au Conseil d'Etat une mission d'analyse juridique et économique sur cette question.

Ce dernier a conclu à l'impossibilité de maintenir le système actuel, qui prévoit la rémunération du distributeur et des auteurs au pourcentage de la recette de la salle, sans dispositions limitant la liberté de fixation du prix des places par l'exploitant.

Des dispositions législatives ont donc été proposées afin d'assurer une garantie des distributeurs et des auteurs contre un prix des places trop bas.

Je me suis engagé à mettre en place rapidement un dispositif clair et cohérent. J'envisage d'inclure dans le code de la propriété intellectuelle une disposition qui stipule clairement l'obligation d'un accord contractuel entre le distributeur et l'exploitant sur le prix des places.

Cette modification législative semble recueillir l'accord de toutes les organisations professionnelles directement concernées et un projet de loi est actuellement examiné.

Enfin, vous avez évoqué la directive « Télévision sans frontières ».

Comme dans le texte adopté par le Conseil en 1989, la proposition de modification de la directive présentée par la Commission retient comme point de départ « la première exploitation du film dans les salles de cinéma dans un des États membres de la Communauté ».

Le compromis présenté par la présidence espagnole reprend ce point de départ.

Au cours des discussions, la délégation française a demandé que soit retenu un autre critère, celui de la sortie nationale. La Commission a écarté cette revendication,

qui serait contraire au traité sur l'Union. Les autres délégations ne nous ont pas soutenu, je tenais à le signaler ce soir.

Le compromis espagnol constitue néanmoins une nette amélioration par rapport au texte de 1989. En effet, la règle qui s'applique en priorité est celle du recours à des accords entre détenteurs de droits et organismes de radio-diffusion.

La chronologie telle qu'elle est prévue par la directive ne peut s'appliquer qu'à défaut de tels accords, qui peuvent être collectifs.

Voilà, je crois, qui répond aux préoccupations des professionnels français.

Vous avez également parlé du théâtre.

En 1995, le théâtre privé bénéficiait, grâce au fonds de soutien, de 23 millions de francs de la part de l'Etat. Une amélioration de sa fréquentation passe par une meilleure exploitation de la saison, donc par une prolongation de celle-ci durant l'été. Je suis en train de discuter avec les professionnels des théâtres privés, et je prévois, à cet effet, 2 millions de francs de mesures nouvelles en 1996.

M. Gouteyron a parlé de l'enseignement de l'architecture et de son rattachement au ministère de la culture.

Vous avez insisté, monsieur le président, sur la nécessité de maintenir, en dépit de ce rattachement, un lien fort entre l'architecture et l'urbanisme. Je conviens volontiers avec vous de cette nécessité tout en vous faisant observer qu'aujourd'hui l'urbanisme opérationnel est, pour l'essentiel, décentralisé depuis les lois de décentralisation de 1982, les départements et les communes ont la possibilité d'agir sur l'urbanisme. Le lien entre architecture et urbanisme s'établit donc désormais au niveau adéquat, c'est-à-dire celui des collectivités locales.

L'Etat, dans ce domaine, doit agir par la formation des élus locaux. Je souhaite ainsi mettre en place des cycles de formation des élus à l'architecture.

Mon objectif est de mieux coordonner les actions dans ce domaine, grâce à des procédures réglementaires permettant à l'Etat d'intervenir pour garantir la qualité de l'architecture, notamment dans les espaces protégés.

Quoi qu'il en soit, nous ne ferons rien sans cette formation des élus. Il appartient aux services départementaux de l'architecture, qui sont rattachés à mon département ministériel, de veiller à cette politique.

La création d'une délégation spécifique à l'architecture et à l'art urbain, qui identifiera nettement l'architecture, sera la traduction concrète, dans l'organisation de mes services, du lien très fort qui est maintenu entre architecture et urbanisme.

Vous avez également évoqué, monsieur Gouteyron, l'enseignement de l'architecture.

J'ai déjà répondu sur le budget des écoles d'architecture, et ce que j'en ai dit s'applique aussi bien au fonctionnement qu'à l'investissement.

Quant à la réforme qu'a préconisée en décembre 1991 le recteur Frémont dans son rapport - M. Richert l'évoquait tout à l'heure - je souscris à ses principales orientations : l'établissement de passerelles avec l'enseignement supérieur, la mise en place d'équivalences avec les diplômés d'université, l'organisation des études de troisième cycle et la création d'un doctorat d'architecture. Je travaille d'ailleurs actuellement dans ce sens en collaboration très étroite avec le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les modalités de mise en œuvre de cette réforme doivent encore faire l'objet, sur le plan technique, d'une étude plus approfondie et d'une large concertation avec

les personnels, les enseignants et les étudiants. Je m'engage à mener à bien, dans la transparence et la concertation, ainsi que dans les meilleurs délais, cette importante réforme.

Concernant les conservateurs des antiquités et objets d'art, je suis sensible aux préoccupations que vous exprimez. Il convient de conforter l'important travail des conservateurs des antiquités et objets d'art en revalorisant, lorsque la situation budgétaire de l'Etat le permettra, la faible indemnité qui leur est servie. D'ici là, il faut qu'ils s'appuient plus qu'ils ne le font aujourd'hui sur les directions régionales des affaires culturelles, qui peuvent leur apporter un véritable appui logistique et à l'activité desquelles ils contribuent.

Je me félicite que leur rôle soit largement relayé par les conservateurs territoriaux du patrimoine.

Le Gouvernement élargira très prochainement la liste des postes sur lesquels le recrutement de ces conservateurs est autorisé.

M. Adrien Gouteyron, *président de la commission des affaires culturelles*. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Philippe Douste-Blazy, *ministre de la culture*. Je vous en prie, monsieur le sénateur.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires culturelles, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Adrien Gouteyron, *président de la commission des affaires culturelles*. Je voudrais exprimer ma grande satisfaction à M. le ministre. En effet, j'ai bien relevé l'adverbe qu'il vient d'utiliser et qu'il a même renforcé en disant « très prochainement ». Cette liste est attendue, « très » attendue ; or je peux déduire de vos propos qu'elle va être « très » prochainement publiée.

On m'a dit que des arbitrages difficiles étaient en cours. Vos propos permettent d'espérer qu'on est sur le point d'aboutir enfin.

M. Ivan Renar. Il faut faire des prières !

M. Philippe Douste-Blazy, *ministre de la culture*. Vous faites des prières, monsieur le sénateur ? (*Sourires.*)

M. Ivan Renar. Très souvent ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Philippe Douste-Blazy, *ministre de la culture*. J'en suis ravi !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Philippe Douste-Blazy, *ministre de la culture*. J'en viens à l'intervention de M. Habert, qui a insisté sur la nécessité d'introduire un enseignement « professionnel » de l'histoire de l'art dans les collèges et lycées, comme cela se pratique en Italie.

La mise en place récente d'une vraie option d'histoire de l'art au lycée révélera nos lacunes en ce domaine. Je ne manquerai pas d'attirer l'attention de mon collègue François Bayrou, le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur la nécessité de développer un vrai cursus professoral pour cette spécialité, d'autant plus que l'Ecole du Louvre, qui dépend de mon département ministériel, forme d'excellents historiens de l'art.

Sur la mission Laclotte, je partage votre vœu, monsieur le sénateur, d'assister à la mise en place d'un vaste institut d'étude de l'histoire de l'art français, réunissant des compétences et des fonds patrimoniaux aujourd'hui dispersés. C'est pour cette raison que M. le Premier

ministre, par lettre de mission du 2 octobre 1995, a confirmé M. Laclotte dans sa mission, en le chargeant de rendre un rapport détaillé avant la fin du mois de janvier 1996. Le Gouvernement pourra alors déterminer sereinement les modalités de réutilisation des espaces libérés rue de Richelieu et rue Vivienne par le départ d'une partie des départements de la Bibliothèque nationale de France.

A propos de l'accueil des stagiaires étrangers à l'école du patrimoine, je crois que vos souhaits sont déjà réalisés, puisque l'école a accueilli vingt-trois stagiaires depuis sa création et que quatre sont prévus l'an prochain. Une ligne spécifique a été mise en place pour attribuer si nécessaire des allocations d'étude à ces stagiaires.

Monsieur Habert, vous avez souhaité voir développer les chantiers de restauration du patrimoine associant des jeunes des quartiers. Depuis cette année, nous avons donné un nouvel élan aux chantiers de jeunes bénévoles, et je veillerai à ce que celui-ci soit poursuivi. Il ne faut cependant pas se bercer d'illusions : l'aide de tels jeunes sur des chantiers de restauration très pointus et spécialisés ne peut être que limitée.

Cependant, comme j'ai pu conduire de telles actions dans ma commune, je reconnais que vous avez eu raison d'insister sur ce moyen très intelligent, très performant, de remettre un certain nombre de jeunes dans la voie de l'insertion professionnelle en leur donnant des compétences dans un domaine précis.

Enfin, j'en viens à votre suggestion ou, plutôt, à vos suggestions, car elles sont nombreuses, monsieur le sénateur : fusionner les fonds d'art contemporain et les fonds muséographiques classiques, fusionner les conseillers pour l'art contemporain et les conseillers pour les musées, voire fusionner Direction des musées de France et Délégation aux arts plastiques. Voilà un programme de travail fort ambitieux.

Comme vous, je pense qu'il faut rapprocher l'art vivant de l'art dans les musées. Ce rapprochement est en cours ; je ne pense pas qu'il faille le brusquer.

La création de l'école du patrimoine favorise l'uniformisation des connaissances et des compétences des conservateurs. Le rapprochement que vous souhaitez se fera progressivement ; j'en suis persuadé. Au ministre de l'officialiser le moment venu, mais sans brusquer les choses ni remettre en cause des spécialisations qui ont permis une réelle efficacité de l'action publique.

L'individualisation des secteurs du patrimoine et des musées et celle, plus récente, de l'art contemporain correspondaient à de véritables besoins. Il faut analyser comment ceux-ci sont remplis avant de refusionner les structures, d'autant plus que l'architecture vient d'être adjointe au patrimoine. Soyez persuadé que je m'attacherai à mener ce travail d'évaluation avec rigueur, pour éviter tout doublon et, surtout, tout gaspillage d'argent public.

Monsieur Legendre, je vous remercie d'avoir cité Hector Biancotti : *Le Pas si lent de l'amour* est, pense, l'un des livres les plus magnifiques de la rentrée. Il prouve qu'un certain nombre d'étrangers ont choisi, je devrais dire élu, notre langue pour écrire et publier leurs livres.

Monsieur le sénateur, vous avez abordé plusieurs problèmes, et d'abord celui de la politique en faveur de la langue française. Oui, j'espère que je serai le ministre de l'amour de la langue, comme vous me l'avez demandé.

La langue française a la chance de figurer parmi les quelques langues au monde qui bénéficient d'un rayonnement internationale et le scientifique que je suis a souvent souffert de voir que tous les chercheurs du

monde entier qui avaient quelque chose d'important à dire choisissent d'abord la langue anglaise pour s'exprimer.

M. Auguste Cazalet. Très bien !

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Nous devons défendre cet atout par une politique globale en faveur de la promotion du français.

Cette politique s'organise autour de trois axes.

D'abord, il convient d'affirmer le français, langue de la République, comme le fondement de notre culture.

La loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française est l'instrument essentiel de cette affirmation.

Le bilan de l'application de la loi est satisfaisant. L'action du Gouvernement a permis d'attirer l'attention générale sur la langue française et sur son emploi.

Il convient ensuite de conserver au français son statut de grande langue de communication internationale.

Le français est la deuxième langue de communication internationale, c'est un de nos atouts dans la compétition internationale. Il est de notre rôle de veiller au respect de son statut et de le promouvoir par des politiques dynamiques et inventives.

Il convient enfin de promouvoir le pluralisme linguistique, notamment en Europe.

La promotion de notre langue n'implique ni repli sur soi ni volonté de puissance. Elle s'accompagne de la promotion du plurilinguisme, de la reconnaissance de la diversité linguistique et de l'ouverture aux autres, dans le respect de leur langue et de leur culture.

Les dispositions de la loi relative à la double traduction des inscriptions et des annonces sont bien comprises par les organismes et les services ayant en charge l'accueil et l'information des visiteurs étrangers.

La France a fait de la promotion du plurilinguisme l'une des priorités de sa présidence de l'Union européenne. Par ailleurs, le Conseil européen de Cannes a souligné l'importance du respect de la diversité linguistique.

Vous avez également parlé du rattachement de la délégation à la langue française au secrétariat d'Etat à la francophonie.

Cette délégation a pour mission essentielle d'assurer la mise en œuvre et la bonne application de la loi du 4 août 1994, qui est l'élément majeur de la politique en faveur de la langue française.

Pour permettre à la délégation générale de mener à bien cette mission, M. le Premier ministre a décidé, lors de la formation de l'actuel gouvernement, que ce service, déjà rattaché budgétairement au ministère de la culture, continuerait d'être mis à la disposition de mon département, dont la vocation est avant tout intérieure, et non à celle du secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères chargé de la francophonie. La langue française est au cœur de notre culture et de notre patrimoine, dont j'ai la charge.

Le quasi-doublement des crédits de la délégation générale à la langue française prévu dans le projet de loi de finances pour 1996 marque le souci que j'ai de donner à ce service des moyens qui permettent de promouvoir une politique globale de la langue française. C'est une priorité absolue.

A l'occasion des travaux sur la réforme de l'Etat, une réflexion sur les organismes chargés de la langue française et de la francophonie est actuellement conduite. Elle porte sur la situation de la délégation générale à la langue française et elle devrait contribuer à renforcer le rôle de celle-ci.

M. Jean Boyer m'a demandé quelle protection était prévue pour les livres à la Bibliothèque nationale de France.

Il n'y a absolument pas lieu d'être inquiet, contrairement à ce qui a pu être dit ici ou là sur les conditions de conservation des livres à la Bibliothèque nationale de France. Bien au contraire, la mise en place d'une politique ambitieuse de traitement et de conservation des fonds est l'un des objectifs essentiels assignés à la Bibliothèque nationale de France.

S'agissant des conditions de stockage à Tolbiac, les livres précieux et les fonds patrimoniaux seront très majoritairement conservés dans le socle du bâtiment. Ils seront ainsi à l'abri de la lumière et des variations climatiques, même en cas de défaillance du système de climatisation.

Par ailleurs, la conception des tours offre toutes les garanties nécessaires à la bonne conservation des ouvrages qui y seront stockés. Les rayonnages sont installés dans une enceinte de béton isolée de plâtre et de laine de verre, et protégée par un volet métallique recouvert d'un placage de bois - ce que l'on aperçoit de l'extérieur. Ce volet est lui-même protégé par deux épaisseurs de verre séparées par du vide. L'isolation thermique naturelle sera ainsi très bonne. Ces espaces seront climatisés de sorte que la température des magasins soit constamment maintenue autour de dix-neuf degrés. Ces précisions, je l'espère, apaiseront vos inquiétudes.

J'en viens au développement d'une politique de conservation des ouvrages.

Les moyens alloués à la Bibliothèque nationale de France lui permettront de mettre en place une politique de traitement préventif qui n'existait pas rue de Richelieu. Les ouvrages destinés aux collections en libre accès et une part importante des ouvrages destinés aux magasins seront reliés dès leur arrivée, afin de les rendre plus résistants aux manipulations. Pour les ouvrages les plus fréquemment consultés, des documents de substitution seront mis à la disposition des lecteurs afin de préserver les originaux.

Enfin, les ateliers et les laboratoires implantés sur le site de Marne-la-Vallée permettront de développer des traitements plus lourds.

Monsieur Jean Boyer, vous avez également posé une question sur l'action dans les banlieues qui ne doit pas faire oublier l'aménagement rural.

Je n'oublie pas les zones rurales dans ma politique de rééquilibrage en faveur de la province et dans la lutte contre l'exclusion. Densifier le tissu culturel dans les zones rurales, qu'elles soient ou non défavorisées, est pour moi une obligation, et c'est l'élu d'une circonscription rurale qui vous parle.

Pour cela, il faut en premier lieu aider les collectivités locales concernées à se doter d'équipements culturels ou à aménager les équipements existants afin qu'ils puissent accueillir des manifestations culturelles : spectacles, expositions d'art, projections de films, etc. C'est pourquoi je vous propose de porter à 52 millions de francs, soit une augmentation de 21 p. 100, le montant de l'enveloppe réservée aux équipements de proximité.

Créer des équipements ne suffit pas ; il faut également susciter une véritable animation culturelle dans ces zones rurales, dans tous les domaines. C'est l'objectif de diffusion que je fixe aux institutions et aux acteurs de la vie culturelle : les centres dramatiques nationaux, les compagnies et les orchestres doivent aller à la rencontre de leur public régional en dehors de leur ville d'accueil ; les « relais-livres en campagne » seront développés, en application du plan livre et lecture que j'ai annoncé récem-

ment ; enfin, l'aide aux associations locales, qui jouent souvent un rôle majeur dans l'animation des zones rurales, sera consolidée.

M. Egu m'a posé trois séries de questions.

Il m'a interrogé tout d'abord sur les frais de fonctionnement des établissements parisiens.

Je m'efforce de les tenir le plus fermement possible, en n'oubliant pas la mission d'excellence et de rayonnement national et international de ces établissements.

S'agissant des enseignements artistiques, je partage votre avis concernant la nécessité d'aménager les rythmes scolaires, et je veillerai à être pleinement associé à cette réflexion, avec, bien sûr, mes collègues de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports.

Enfin, je pense avoir déjà répondu à votre intervention sur l'architecture. Le rapprochement avec l'université est une priorité absolue. J'ai aussi répondu à votre rapporteur spécial sur les crédits. Je reviendrai donc simplement sur la création d'une direction de l'architecture et du patrimoine.

Les écoles d'architecture trouveront en moi un ardent défenseur, monsieur le sénateur.

M. Ralite a parlé des annulations de crédits en 1995.

Bien sûr, je regrette que la situation des déficits publics nous impose des régulations budgétaires. Cependant, la culture, facteur essentiel d'identité et de lien social, doit participer aux efforts demandés à la société. Elle doit non pas se réfugier dans une tour d'ivoire, mais participer à la vie de la cité, c'est-à-dire en partager aussi les difficultés.

Enfin, je vous rappelle que, en accord avec le Président de la République et le Premier ministre, j'ai cependant préservé trois domaines au cœur des priorités du Gouvernement.

Les crédits consacrés aux enseignements artistiques ne seront pas modifiés. Il n'y a pas eu de coupes budgétaires sur les enseignements artistiques. En effet, je pense que, dans le milieu scolaire en particulier, l'enseignement artistique est un outil très fort d'intégration.

Les aides aux structures de diffusion de la musique, de la danse et du théâtre seront préservées en 1995 et augmentées en 1996, afin d'inciter à un élargissement du public et à une multiplication des tournées, en particulier en milieu défavorisé et dans les zones rurales.

La loi de programme relative au patrimoine sera également préservée, car, outre son importance en termes d'emplois, ces crédits sont essentiellement destinés à la province.

Monsieur Ralite, vous avez également évoqué la fracture sociale et le rôle que peut jouer la culture pour la résorber. J'ai longuement évoqué les moyens que je désire mettre au service de cette ambition dans mon intervention générale. J'y reviens encore en quelques mots.

Il faut donner à ceux qui se sentent délaissés, abandonnés, qui n'ont plus d'espoir, des raisons de croire d'abord en eux-mêmes. Je suis persuadé que leur faciliter l'accès à toutes les formes de production ou d'expression culturelles est indispensable ; c'est le sens des propositions budgétaires que je vous fais.

J'en viens, monsieur Ralite, à vos remarques relatives à la politique de subventions, en particulier dans le domaine théâtral.

J'en suis d'accord avec vous, un des critères d'attribution fondamentaux doit être aujourd'hui la capacité de ceux qui reçoivent ces subventions à faire participer la cité, toute la cité, aux activités qu'ils proposent. Cela ne saurait être le seul critère, bien sûr, mais nous l'avons constamment à l'esprit.

Dans le domaine théâtral, cela est très net : il ne suffit pas de promouvoir un meilleur théâtre, même si c'est indispensable ; encore faut-il que le public existe et ait envie de s'approprier les productions qu'on lui propose. J'en suis très conscient, et le plan théâtre que j'ai proposé reflète cette préoccupation, tout comme ma volonté de développer les enseignements artistiques.

Nous demanderons à des créateurs de monter des spectacles conçus spécialement pour les quartiers où s'est développée l'exclusion : nous favoriserons les théâtres missionnés ; nous veillerons à soutenir les actions du théâtre privé quand ils permettent un véritable service du public. Je n'oublie pas que ce dernier fournit, par exemple, un tiers de la programmation en région.

Enfin, monsieur Ralite, je réponds tout à fait favorablement à votre proposition d'organiser un débat sur la culture dans cette enceinte.

J'en arrive aux questions de Mme Pourtaud.

Madame Pourtaud, j'ai envie de vous dire : pas vous, pas ici, pas ça !

Mme Danièle Pourtaud. Ah ?

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. J'aurais aimé, Mme Pourtaud, que vous vous réjouissiez que, pour la première fois, je dis bien pour la première fois dans l'histoire de la République, le budget de la culture atteigne 1 p. 100.

Je sais qu'il y a des transferts - je les revendique. Mais, madame Pourtaud, si vous examiniez ce projet de budget de plus près, vous verriez que, hors grands travaux, il y a un milliard de francs de mesures nouvelles. Personne ici ne peut me contester ce milliard de francs de mesures nouvelles !

Ce budget est un budget difficile, compte tenu des déficits publics. Mais pourquoi avons-nous des déficits publics ? Vous le savez, vous le savez même mieux que quiconque. Et, aujourd'hui, il faut bien les résorber. Dans cette ambiance budgétaire, dans cette ambiance de rigueur, le ministère de la culture financera, je le répète, un milliard de francs de mesures nouvelles, hors grands travaux.

Deux choses m'étonnent.

D'abord, M. Lang lui-même a voulu avoir un budget de la culture équivalant à 1 p. 100 du budget de l'Etat. Il ne l'a pas obtenu parce que les gouvernements que vous souteniez alors ne le lui ont pas permis. Vous êtes bien placée pour savoir que le ministre du budget, au dernier moment, a dû accepter une amputation de ses crédits. Vous ne pouvez pas me dire, madame Pourtaud, que M. Lang a bénéficié de 1 p. 100 du budget de l'Etat.

Mais je suis frappé par quelque chose qui est beaucoup plus grave.

Je distingue deux priorités dans ce budget de la culture.

La première est le rééquilibrage entre Paris et la province, rééquilibrage que vous ne pouvez pas remettre en cause ! Je vous le dis en toute franchise, en vous regardant bien dans les yeux : deux tiers des investissements de ce budget sont destinés à la province et beaucoup des sénateurs qui sont élus de circonscriptions de province comprennent l'importance de ce que je dis. Nous serons très heureux, les uns et les autres, que des spectacles de théâtre, de ballet, de danse, de musique, que des opéras, soient présentés dans les villes de moins de 50 000 habitants. Car il n'y a pas deux sortes d'habitants dans ce pays, madame Pourtaud, il n'y en a qu'une. Deux tiers des investissements destinés à la province, cela ne peut que vous faire plaisir !

La deuxième priorité de mon budget est l'action en faveur des quartiers défavorisés.

Lorsque j'étais dans l'opposition, j'ai applaudi des deux mains chaque élu socialiste ou chaque élu communiste qui menait une telle action. Pour moi, en effet, il n'y a dans ce domaine ni politique de droite ni politique de gauche ; dès l'instant où il y a des gens sur le bord du chemin et que d'autres viennent leur tendre la main, j'applaudis. Il faut dépasser les clivages sinon les Français ne reviendront pas à la politique !

Vous avez devant vous un ministre de la culture qui a voulu dépasser les clivages pour agir en faveur des plus défavorisés et je le fais dans des villes communistes, dans des villes socialistes, aussi bien que dans des villes centristes, du RPR ou de l'UDF. Vous pouvez vérifier : sur vingt-huit opérations de quartiers, il y en aura autant dans des villes de gauche que dans des villes de droite. On ne doit pas, dans une enceinte aussi solennelle que celle de la Haute Assemblée, avoir des discussions politiques, surtout à propos de ceux qui souffrent ! (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

S'agissant du Théâtre de l'Europe, dont la subvention pour 1995 était de 51 millions de francs, ce qui en faisait le troisième budget des théâtres en France, il bénéficiera en 1996 de 580 000 francs supplémentaires.

J'ai amorcé un changement en nommant à la direction, à partir du mois de mars 1996, un grand créateur, Georges Lavaudant, qui relancera la mission du Théâtre de l'Europe.

Enfin, j'ai décidé qu'il sera procédé à des travaux afin de rétablir la sécurité de l'Odéon : en 1996, 25 millions de francs seront consacrés à cet effort.

M. Richert a parlé des écoles d'architecture. J'ai déjà répondu largement à ces questions.

Il y a cependant à Strasbourg un établissement d'enseignement de l'architecture dépendant de l'éducation nationale. Ses liens avec l'école d'architecture ont été renforcés.

Je ne reviendrai pas sur tout ce que j'ai déjà dit, en particulier à M. Schumann, concernant le transfert de l'architecture au ministère de la culture : 20 millions de francs ont déjà été transférés au profit de ces écoles. Je me suis engagé à faire face, par redéploiement interne, aux difficultés qui pourraient surgir.

Les orientations prises à la suite du rapport Frémont seront confirmées, notamment et surtout en ce qui concerne le rapprochement avec l'enseignement supérieur.

J'en termine avec M. Vidal, qui a pris la parole une seconde fois.

Vous avez bien voulu souligner, monsieur le sénateur, la priorité que j'ai donnée à la lutte contre l'exclusion - je vous en remercie - et au rééquilibrage en faveur des régions dans le projet de budget qui vous est soumis. Vous vous félicitez également de l'effort particulier qui sera consenti pour le Centre Georges-Pompidou.

Les crédits ouverts permettront de terminer la Piazza et la reconstitution de l'atelier Brancusi, et d'entamer la rénovation de la façade de la rue du Renard. Cette remise à neuf de l'extérieur sera terminée pour le vingtième anniversaire du centre, en janvier 1997.

La restructuration intérieure prendra le relais, ce qui permettra de dégager des surfaces supplémentaires pour la présentation des collections. Dans cette perspective, monsieur le sénateur, j'ai souhaité accroître substantiellement, dès 1996, les crédits d'acquisition du centre de 8 millions de francs !

Je voudrais maintenant revenir sur certains de vos propos.

En ce qui concerne le 1 p. 100, laissons de côté les querelles arithmétiques ! Les crédits transférés correspondent à un élargissement réel du champ des compétences du ministère.

Le rattachement de l'architecture au ministère de la culture est une réforme majeure pour mon département. J'en ai suffisamment parlé.

S'agissant de l'urbanisme, je ferai trois observations.

D'abord, le contact permanent avec les services de la ville et les projets architecturaux concrets n'est nullement remis en cause. Les services départementaux de l'architecture, transférés au ministère de la culture et qui deviendront les services départementaux de l'architecture, du patrimoine et des paysages, sont confirmés dans leur mission de promotion d'une architecture et d'un urbanisme de qualité.

Ensuite, je soulignerai que, depuis la décentralisation, l'urbanisme est très largement une compétence des collectivités locales - je l'ai déjà dit à M. Gouteyron.

Enfin, cette réforme ne supprime ni les passerelles ni les bonnes relations qui existent entre les services de l'architecture et les directions départementales de l'équipement.

Enfin, vous avez évoqué l'action culturelle en faveur du patrimoine.

Je précise tout d'abord que le budget de la direction du patrimoine n'est pas en baisse, mais qu'il est en augmentation de 5,2 p. 100.

La progression des crédits d'intervention de la direction du patrimoine montre l'importance que j'attache au développement de la politique de mise en valeur du patrimoine, à laquelle je sais que les collectivités locales, qui consacrent avec l'État de gros efforts de restauration et d'entretien, sont légitimement attachées.

J'ai installé, voilà quelques jours, le Conseil national des villes et pays d'art et d'histoire, au sein duquel siègent, aux côtés des administrations et des experts concernés, des élus - dont MM. Camoin et Malvy - engagés dans une politique de convention avec l'État, et dont l'objectif est la mise en valeur du patrimoine des collectivités qui y adhèrent.

Ces quelque cent vingt pays et villes d'art et d'histoire constituent un réseau dont je veillerai à ce qu'il amplifie une politique entamée depuis dix ans, dont les résultats sur la qualité de l'offre faite aux jeunes, aux habitants de ces villes et à leurs visiteurs sont, je crois, unanimement reconnus.

Enfin, vous avez abordé le problème de l'accès des étudiants à la Bibliothèque nationale de France.

Effectivement, le déficit des places de lecture pour les étudiants dans les bibliothèques parisiennes est préoccupant. Malgré les efforts de construction du ministère de l'enseignement supérieur, le nombre d'étudiants augmente plus vite que celui des places de lecture.

Le haut-de-jardin de la BNF offrira au public 1 600 places de lecture et une collection de 200 000 volumes en libre accès couvrant tous les domaines. Il sera tout à fait adapté aux besoins des étudiants des premier et deuxième cycles.

L'accès à la BNF ne sera pas gratuit ; un droit d'entrée modique sera demandé, comme cela se fait dans les bibliothèques universitaires.

J'espère, mesdames, messieurs les sénateurs, avoir répondu à toutes vos questions. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. Je vous rappelle que la conférence des présidents, sur proposition de la commission des finances, a décidé, à titre expérimental, d'organiser une séquence de « questions-réponses » lors de la discussion des crédits consacrés à la culture.

Chaque question et chaque réponse sont limitées à deux minutes et trente secondes.

La parole est à M. Dominique Leclerc.

M. Dominique Leclerc. Monsieur le ministre, lors des Journées du patrimoine, en septembre dernier, vous avez annoncé votre volonté de faire aboutir le projet de création d'une fondation du patrimoine chargée de la mise en valeur du patrimoine historique.

Vous le savez, notre collègue Jean-Paul Hugot avait conclu dans un rapport, en 1993, à l'opportunité de la création de cette fondation, qui viendrait utilement combler les lacunes actuelles du dispositif institutionnel français.

Cette création correspond à une réelle attente du pays, notamment des élus, des associations et des propriétaires qui, tous, ont en charge des petits patrimoines.

Cette fondation devrait se voir confier au moins trois missions essentielles.

La première concerne la mise en valeur du patrimoine de proximité. La fondation accorderait un label spécifique qui pourrait jouer un rôle promotionnel en faveur des monuments.

La deuxième mission est relative à la valorisation économique du patrimoine. La fondation conseillerait en matière de financement ou d'aide à la gestion.

Enfin, la fondation pourrait être un instrument de mobilisation d'un large public et du mécénat d'entreprise en faveur de la mise en valeur du patrimoine national, notamment du patrimoine non protégé.

Une difficulté réside dans l'élaboration d'un statut juridique original et hybride, empruntant à la fois à celui de la fondation et à celui de l'association.

Pourriez-vous nous indiquer, monsieur le ministre, où en est la réflexion législative qui doit lui donner naissance ?

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Monsieur le sénateur, nous sommes en effet parvenus à la conclusion que la fondation du patrimoine devra présenter des traits particulièrement originaux, qui me paraissent rendre souhaitable la présentation au Parlement d'un projet de loi spécifiquement consacré à cette institution.

J'ai saisi d'un avant-projet de loi en ce sens mes collègues du Gouvernement intéressés à cette question. Cet avant-projet de loi doit être arbitré très prochainement par le Premier ministre, qui décidera s'il retient ou non ma suggestion. Je ne peux donc, à ce stade, vous indiquer une date de dépôt d'un projet de loi.

Dans ces conditions, vous comprendrez aisément qu'il n'ait pas été possible de prévoir, dans le projet de loi de finances pour 1996, de crédits spécifiques pour doter la fondation du patrimoine. En effet, le montant de la dotation à prévoir dépendra étroitement de la forme juridique qui sera retenue.

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

M. André Egu. Monsieur le ministre, vous avez en charge les architectes des bâtiments de France. Or un décret publié au mois de juin dernier a fixé les modalités de recours aux décisions des architectes des bâtiments de France. Lorsqu'un maire s'oppose à la décision d'un architecte, une possibilité de recours lui est ouverte auprès du ministre de la culture. Si vous ne lui répondez pas dans un délai de deux mois, c'est la décision de l'architecte qui est confirmée.

Je ne doute pas que vous fassiez le maximum pour répondre aux cas qui vous sont soumis dans les délais, mais il me semble que ce décret peut se révéler source de problèmes. Aussi, je souhaiterais savoir s'il n'est pas possible de réexaminer ces modalités de recours. Il faudrait que ces moyens de recours soient plus près des élus locaux pour engager avec eux, notamment avec les maires, un vrai dialogue.

Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Le décret du 9 juin 1995 a, en effet, institué une procédure d'appel des avis émis par les architectes des bâtiments de France aux abords des monuments historiques. Vous vous en doutez, la procédure mise en place par ce décret a été soigneusement étudiée. Il faut maintenant, avant de songer à la modifier, en apprécier le fonctionnement concret.

Il se trouve que, pour l'instant, les recours formés dans le cadre de cette nouvelle procédure ont été évidemment très peu nombreux. Nous n'avons donc, à ce jour, aucune raison déterminante d'envisager une modification d'une réglementation qui n'a pas six mois. En particulier, rien n'indique que l'administration centrale ne sera pas en mesure d'examiner les recours dans le délai de deux mois qui lui est imparti.

Tout en comprenant votre préoccupation, monsieur le sénateur, je ne puis, pour le moment, que vous inviter à la patience.

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

M. Jack Ralite. Ma question concerne également l'architecture, et vous avez déjà, monsieur le ministre, ébauché tout à l'heure une réponse.

Le métier d'architecte est un métier de transversalité et de synthèse. C'est un travail culturel de première grandeur, et il est légitime qu'il relève du ministère de la culture.

Toutefois, on peut émettre un regret. Du temps où l'architecture dépendait du ministère de l'équipement, une direction lui était dédiée, alors qu'elle est maintenant rattachée à la direction du patrimoine. Or, au patrimoine, il s'agit plus d'un retour au passé que d'un recours au passé. Je pense donc que les architectes seraient sensibles au fait de dépendre d'une direction autonome.

Par ailleurs, j'observe que l'urbanisme est resté au ministère de l'équipement, que l'architecture est venue chez vous et que le logement social relève du ministère de la ville. Il y a là une coordination à créer, à animer, faute de quoi l'Etat n'interviendra pas avec cohérence sur l'ensemble de ce domaine, les collectivités locales auront plusieurs portes auxquelles frapper, et vous savez combien c'est complexe et inefficace. Enfin, les architectes, dont la profession, je le répète, est faite de transversalité et de synthèse, seront traités de manière éclairée.

Il y a là une cohérence à mettre en place, sous votre responsabilité, qui serait heureuse pour le développement de l'architecture.

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Monsieur le sénateur, permettez-moi d'abord de me réjouir de vous voir vous féliciter du rapprochement entre l'architecture et la culture.

Quand vous dites que l'urbanisme et l'architecture doivent travailler ensemble, je ne peux que vous approuver. Cela étant, vous savez mieux que quiconque que, depuis 1982, l'urbanisme est fortement décentralisé. Il y a aujourd'hui dans les collectivités locales, communes et départements, une véritable compétence d'urbanisme. Voilà pourquoi j'ai évoqué tout à l'heure la nécessaire sensibilisation des élus à l'architecture.

Vous avez dit, monsieur Ralite, que l'architecture était dotée autrefois d'une direction au ministère de l'équipement. En fait, il y avait une sous-direction de l'architecture, avec quelques services annexes. Désormais, tout cela est regroupé au sein de la direction du patrimoine ; mais il y aura, je vous l'ai dit, une délégation spécifique pour l'architecture.

Sous-direction d'un côté, délégation de l'autre. L'important est d'assurer une lisibilité parfaite de l'architecture. Je m'engage devant la Haute Assemblée à ce que celle-ci soit représentée de manière très lisible au sein du ministère de la culture par une délégation spécifique, comme il en existe d'ailleurs d'autres dans ce ministère.

Enfin, le Premier ministre a fixé à l'ensemble des membres du Gouvernement l'objectif de réduire du tiers le nombre des directions de l'administration centrale. Dans ces conditions, je me voyais mal demander la création d'une direction particulière pour l'architecture ! (*Sourires.*)

Je comprends très bien que les architectes doivent sentir que leur identité est bien reconnue dans un ministère comme celui de la culture. A mon avis, ce sera le cas plus facilement au ministère de la culture qu'au ministère de l'équipement.

Regardez tous les grands édifices qui ont été bâtis au cours des dix ou quinze dernières années et qui, d'un point de vue architectural, sont magnifiques. A l'origine, on trouve toujours le ministère de la culture.

J'ajoute que l'architecture d'aujourd'hui, c'est le patrimoine de demain. Il y a donc une certaine logique à ce regroupement.

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

Mme Danièle Pourtaud. Monsieur le ministre, laquelle de ces deux mauvaises solutions allez-vous choisir : laisser partir à l'étranger des trésors nationaux ou étrangler définitivement le secteur des arts plastiques en France ?

Qu'il s'agisse des crédits d'acquisition des musées ou des commandes publiques, le secteur des arts plastiques a été une des principales victimes des diminutions de crédits des budgets de MM. Balladur et Toubon et du collectif budgétaire de 1995.

Pour les crédits d'acquisition des musées - je parle des crédits nationaux - la baisse est considérable.

En ce qui concerne les musées nationaux, on constate une baisse de 76 p. 100 de 1992 à 1996 en francs courants.

S'agissant des musées de province, les crédits déconcentrés du ministère de la culture ont connu une érosion de près de 54 p. 100 en francs courants sur la même période.

Vous ne pourrez pas m'accuser de faire de la politique politicienne puisque je ne fais là que reprendre les chiffres officiels cités par M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.

La cerise sur le gâteau, si j'ose dire, a été l'annulation de 67 millions de francs, soit 40 p. 100 des crédits du secteur, par le collectif budgétaire de 1995.

Tout cela pose deux problèmes dramatiques.

Tout d'abord, il en résulte des dommages considérables pour les artistes et les galeries d'art. Les annulations de crédits portant sur les commandes publiques ou les achats du FNAC et des FRAC, les engagements pris ne pourront être tenus.

Ensuite, cela fait peser une véritable menace sur le patrimoine national. Comme le dit, là encore, M. le rapporteur pour avis, « 1996 sera une année test pour la conservation du patrimoine national ».

Depuis la loi du 31 décembre 1992, l'Etat peut s'opposer à la sortie du territoire national d'œuvres majeures considérées comme des « trésors nationaux » pendant trois ans. Mais au terme de ce délai, l'Etat doit acheter, classer ou laisser partir ces pièces.

Ce sera le cas en 1996 pour cinq œuvres classées « trésor national ».

Vous avez, me direz-vous, 50 millions de francs de mesures nouvelles. Cependant, monsieur le ministre, vous savez comme moi que le seul *Jardin à Auvers*, de Van Gogh, pourrait coûter à l'Etat 145 millions de francs si la Cour de cassation confirmait les jugements de la cour d'appel de Paris.

Monsieur le ministre, le 31 décembre 1996, il sera trop tard pour cinq œuvres majeures de notre patrimoine national.

Pour les artistes plasticiens touchés par les annulations de commandes du collectif budgétaire, c'est peut-être bien avant que la situation deviendra dramatique.

Monsieur le ministre, je vous remercie donc de nous dire comment vous ferez, avec ces 50 millions de francs de mesures nouvelles, pour ne pas renier la parole de l'Etat et pour remédier à ces deux situations d'urgence.

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Madame le sénateur, il ne s'agit pas de politique politicienne, je sais le reconnaître aussi.

La réduction des crédits d'acquisition est importante, d'autant plus qu'elle intervient à une date avancée dans l'année. Ce n'est pas de gaieté de cœur, sachez-le, que j'ai dû me résoudre à cette annulation. Je voudrais néanmoins en relativiser l'effet.

Tout d'abord, il faut rappeler que les crédits budgétaires ne constituent qu'une partie des moyens d'acquisition de l'Etat. S'y ajoutent, en effet, les achats financés par la Réunion des musées nationaux, grâce aux droits d'entrée perçus dans ces musées. Ces moyens-là n'ont pas été atteints par les annulations et représentent aujourd'hui 77 millions de francs.

L'importante mesure nouvelle prévue pour les crédits d'acquisition en 1996 devrait permettre d'honorer les commandes déjà passées ou annoncées à des artistes ou à des galeries ainsi que les engagements pris par l'Etat envers les FRAC et les centres d'art contemporain.

Mme Danièle Pourtaud. Il y a des directeurs de FRAC qui disent, ce soir, le contraire dans *Le Monde* !

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Eh bien, je profite de votre question pour les rassurer !

Il faut faire face aux obligations de l'Etat nées de l'application de la loi du 31 décembre 1992 relative à la circulation des œuvres d'art, aux termes de laquelle les œuvres d'art interdites de sortie du territoire ne le sont

que pendant trois ans, et peuvent être exportées ensuite faute d'acquéreur, notamment d'acquéreur public, en France.

Une trentaine d'œuvres d'art seulement - et ce faible nombre montre le discernement avec lequel est appliquée la loi de 1992 - ont fait l'objet de cette interdiction triennale.

L'Etat doit se donner des moyens d'intervenir significativement en faveur de leur maintien définitif sur le territoire français. A ce titre, je tiens à insister sur la mesure nouvelle de 65 millions de francs qui est proposée au Sénat.

Par ailleurs, je veux souligner le rôle joué par le Centre Pompidou dans la constitution du patrimoine artistique du XX^e siècle, qui sera encore étendu, grâce à une mesure nouvelle de 8 millions de francs.

Enfin, il convient d'enrichir le patrimoine national d'œuvres de nos contemporains et de soutenir par ce moyen à la fois la jeune création et le marché de l'art contemporain : 64 millions de francs au total, dont 5 millions de francs de mesures nouvelles, sont destinés à ce projet ambitieux, qui fait intervenir le fonds national d'art contemporain et les fonds régionaux d'art contemporain.

Il y a là, comme le souligne aujourd'hui *Le Monde*, un ensemble d'institutions discrètes et peu coûteuses, qui effectuent sur l'ensemble du territoire un travail indispensable d'éducation artistique et de diffusion de l'art produit par nos contemporains, travail largement conduit en partenariat avec les régions et que je salue.

J'espère avoir ainsi répondu à votre question, madame le sénateur, et rassuré les responsables des FRAC.

M. le président. Nous allons procéder à l'examen des crédits concernant le ministère de la culture, figurant aux états B et C.

Je vous rappelle que les crédits d'aides à la presse et à l'audiovisuel, qui sont compris dans les crédits concernant la culture, seront examinés le jeudi 7 décembre, avec les crédits relatifs à la communication.

Par conséquent, le vote sur les crédits concernant la culture doit être réservé jusqu'à l'examen, le jeudi 7 décembre, des crédits relatifs à la communication.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III : 1 065 282 700 francs. »

Sur ces crédits, la parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les enseignements artistiques sont, cette année encore, une des priorités affichées du budget de la culture.

Vous excuserez, monsieur le ministre, ce léger trait ironique, mais à force de priorités on en finit par oublier l'essentiel, à savoir que les enseignements artistiques sont déjà « obligatoires » depuis la loi de 1988, que de nouvelles obligations ont été affirmées dans le nouveau contrat pour l'école, mais que le problème réside dans la traduction effective de ces obligations à l'école.

On ne peut donc se satisfaire de ce projet de budget pour 1996.

Qu'il s'agisse de réduire le fossé social bloquant l'accès aux arts, de réduire la fracture sociale, comme vous le dites pertinemment, tout passe par l'école.

A l'Etat d'assumer ses responsabilités ! Est-il besoin ici de détailler tous les exemples tendant à prouver que les enseignements artistiques restent les parents pauvres :

déficits en postes, en heures d'enseignants, en locaux adaptés, en matériels adéquats ? Sans parler des enseignants insuffisamment formés, qui ont à faire face à toutes les difficultés, assumant même l'inégalité de leur propre fonction par rapport à leurs collègues enseignant d'autres matières.

Ces questions ne relèvent pas, bien évidemment, du seul ministère de la culture ; celui de l'éducation nationale est impliqué. Mais, monsieur le ministre, vous rencontrez assez souvent votre collègue pour, avec lui, prendre la question à bras-le-corps. C'est urgent.

On demande désormais aux artistes de contribuer, eux aussi, à la réduction de la fracture sociale.

S'il s'agit de réquisitionner la culture et les artistes pour les affecter à ces tâches sociales et politiques qui excèdent à l'évidence leur rôle, ce n'est pas une bonne chose.

Si on leur demande, en revanche, d'accomplir une œuvre de solidarité, c'est autre chose, à condition toutefois de ne pas laisser supposer que les acteurs culturels ignoreraient les difficultés sociales et seraient absents du terrain.

Il y aurait là, sinon, une espèce de remontrance injustifiée et une tentative inacceptable de culpabilisation à l'encontre de femmes et d'hommes qui ont inscrit depuis longtemps leur action dans des lieux défavorisés culturellement et socialement.

Les gens de culture et les artistes n'ont jamais attendu - les cinquante dernières années le prouvent avec éclat - pour mobiliser leur générosité et leur talent au service de l'intérêt collectif.

Cela étant, on a beaucoup parlé d'équipements de proximité. Or, le premier équipement de proximité, c'est l'école, le collège, le lycée. Chaque enfant, chaque jeune fréquente obligatoirement le système scolaire au moins jusqu'à seize ans. Il y a là un levier essentiel de démocratisation de la culture et d'égalité d'accès aux pratiques culturelles.

L'école et les moyens qui y sont mis en œuvre pour offrir à chaque élève l'initiation à la culture artistique et la pratique des arts, voilà bien le terrain de vérité où se mesure toute volonté de réduire la fracture sociale.

M. le président. Le vote sur les crédits figurant au titre III est réservé.

« Titre IV : 1 046 627 120 francs. »

Sur ces crédits, la parole est à M. Ralite.

M. Jack Ralite. Je souhaite intervenir sur quatre catégories de personnels artistiques. Je sais bien qu'elles ne sont pas directement concernées par ce titre, mais elles réclament, me semble-t-il, une démarche politique en leur faveur.

La première catégorie concerne les acteurs du doublage, qui ont mené, l'an dernier, un long combat. Un conciliateur a été nommé - Mme Rozès - qui devait rendre ses conclusions. Voici bientôt un an qu'elle a été nommée, et il n'y a toujours pas de conclusions, et les acteurs du doublage n'ont pas été reconnus comme interprètes. Ils n'ont donc pas accès aux droits voisins prévus par la loi du 3 juillet 1985. Qui plus est, dans les contrats qui leur sont proposés actuellement, on leur impose un cachet initial et on leur interdit d'espérer bénéficier de droits complémentaires.

Sur la deuxième catégorie de personnels artistiques, celle des intermittents du spectacle, dans un document qu'il a publié sur la SFP, M. Bassi dit des choses tout à fait intéressantes. Il démontre, par exemple, en quoi la

SFP est fragilisée par la concurrence extérieure. Cependant, je trouve qu'il va loin quand, pour caractériser cette concurrence, il fait valoir que les annexes 8 et 10 des ASSEDIC sont trop favorables au secteur privé et favorisent donc la concurrence au détriment de la SFP. Il est curieux qu'un service public intervienne contre un droit public.

J'en viens à la troisième catégorie, celle des plasticiens. Il en a été beaucoup parlé cet après-midi, je n'y reviendrai donc pas longuement, sauf pour considérer leur statut du point de vue du logement. Une page avait été publiée dans *Le Monde*, voilà déjà quelques mois, sur les logements d'artistes à Paris. Mais, dans ma ville, par exemple, à l'office d'HLM, nous en avons plus de quarante qui connaissent les mêmes problèmes. Ils éprouvent de très grandes difficultés pour payer leur loyer, du fait de la crise du marché de l'art et du ralentissement des achats de la commande publique. De plus, leur assiette de cotisations pour la sécurité sociale « artistes » a augmenté de 15 p. 100. Vraiment, monsieur le ministre, ces artistes sont confrontés à de sérieuses difficultés.

Ne serait-il pas possible d'envisager la création d'un fonds - vous me direz : « Un de plus ! » - qui, alimenté par une taxe, donnerait à ces plasticiens une certaine sécurité pour les jours où ils sont dans le dénuement ?

En fait, il faudrait un dispositif équivalent aux annexes 7 et 8, mais pour les plasticiens.

En ce qui concerne la quatrième catégorie, celle des titulaires de droits d'auteur, vous le savez sans doute, les Américains - on l'avait pressenti déjà lors de la rencontre des cinéastes de Beaune - jouent les amabilités quand on parle du droit d'auteur comme des quotas. Ils viennent de publier un livre blanc. L'avocat américain de la fondation des artistes en faveur du droit moral, le sous-secrétaire d'Etat au commerce, résume ainsi son analyse : il ne voit pas d'obstacle à ce que le droit moral existe, mais à une condition, c'est que l'on puisse y renoncer ! Il s'inscrit ainsi dans la perspective du développement des autoroutes de l'information et il envisage, dans son livre blanc, une démarche américaine qu'il veut voir généraliser à l'ensemble du monde.

Etant donné la place des Américains sur les autoroutes de l'information, présentes ou à venir, les auteurs sont vivement préoccupés. Ils craignent un système global, mondial, qui remettrait en cause le fameux article 6 bis, cet article qui est un peu une gloire française, mais qui risquerait d'y perdre sa nature et son âme.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Je demande la parole.

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Permettez-moi, monsieur le président, de revenir un peu en arrière et de répondre d'abord à M. Renar.

Monsieur Renar, il ne s'agit en aucun cas de réquisitionner qui que ce soit, en particulier des artistes, pour travailler dans les quartiers. Je n'appartiens pas à une majorité qui réquisitionne pour ce type d'action généreuse et solidaire.

Monsieur Ralite, en ce qui concerne les intermittents du spectacle, j'ai attiré à plusieurs reprises l'attention de la présidence de l'UNEDIC sur la nécessité de maintenir des règles spécifiques pour les intermittents du spectacle, tenant compte des particularités de leur métier, du caractère intermittent de leur activité et de la nécessaire solidarité interprofessionnelle. C'est cependant un domaine qui relève au premier chef de la responsabilité des partenaires sociaux.

Compte tenu des enjeux pour la profession, je suis donc de très près le déroulement des négociations.

S'agissant de la crise du doublage des œuvres audiovisuelles étrangères, qu'il s'agisse des films ou des téléfilms, les représentants des artistes-interprètes et des diffuseurs doivent se rencontrer une nouvelle fois dans quelques jours. Le conciliateur, Mme Simone Rozès, rendra ensuite son avis. Il est certain que, si le montant des rémunérations proposées par les diffuseurs est trop faible, l'inter-syndicale des acteurs ira au contentieux judiciaire. La qualité d'artiste-interprète des acteurs effectuant des doublages étant désormais reconnue, le ministre s'efforcera, dès que l'avis de Mme Rozès sera connu, d'inciter les parties à parvenir à un accord économiquement raisonnable.

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

M. Ivan Renar. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour toutes les personnes présentes le 21 mai dernier à la grande halle de La Villette, les notes résonnent encore de ce concert de 1 000 musiciens, solistes et chefs, rassemblés pour tirer la sonnette d'alarme et faire entendre l'exigence d'un véritable service public de la musique.

Dans leur diversité, mais unis autour de leur passion à porter la musique partout où elle peut et où elle doit être, ils ont joué pour exiger l'adoption d'une loi-cadre en faveur de la musique, définissant clairement les responsabilités et les obligations de l'Etat et des collectivités locales et garantissant la pérennité et le développement du tissu orchestral français.

Tout cela reste d'une très grande actualité.

« L'outil de base de toute vie musicale est l'orchestre symphonique », a dit Marcel Landowski.

Que de temps passé depuis le début des années soixante et la création d'une véritable politique musicale et symphonique !

Et, pourtant, la décentralisation chère au compositeur reste inachevée ; douze des vingt-deux régions françaises n'ont pas d'orchestre permanent ; n'y travaillent que des formations intermittentes, dans les plus grandes difficultés.

La part de l'Etat dans le financement des orchestres régionaux a baissé de 5 p. 100 en cinq ans. Elle n'est plus, en moyenne, que de 25 p. 100, contre 30 p. 100 à l'origine.

En fait, le mouvement de décentralisation a transféré aux collectivités locales le rôle moteur de défense et de promotion de la musique sans que ces collectivités en aient nécessairement les moyens ou la volonté.

Cela n'est pas sans conséquences graves.

Les orchestres ont à faire face à des frais fixes de plus en plus importants qui absorbent la quasi-totalité des subventions. Mais ils doivent aussi assumer leur mission de service public, c'est-à-dire assurer la diffusion la plus large du répertoire le plus ouvert possible, conquérir de nouveaux publics, défendre, faire découvrir et enrichir le patrimoine culturel. Cette mission est malheureusement insuffisamment soutenue. Elle est pourtant essentielle.

A Paris ou en province, dans des salles de concert ou des théâtres lyriques, en milieu scolaire, dans des centres culturels de banlieues ou des églises de village, dans des usines ou des bureaux, par des enregistrements de disques ou des tournées internationales, les orchestres contribuent de manière irremplaçable au développement et au rayonnement de la vie musicale de notre pays.

Voilà ce qui est en jeu. Il faut l'assumer, et le faire à la hauteur des exigences de notre temps. Quatorze millions de Français restent privés du « service public de la musique ». Notre pays ne compte que trente-deux orchestres permanents. Je rappelle qu'il y en a cent cinquante-quatre en Allemagne !

Il reste donc beaucoup de travail pour faire toucher du doigt au plus grand nombre l'utilité, le pourquoi de la musique.

L'immense majorité des acteurs de la musique y sont prêts.

Le grand chef d'orchestre Charles Munch écrivait : « La musique est l'art d'exprimer l'inexprimable : elle va très au-delà de ce que les mots peuvent signifier et les intelligences préciser ; son domaine reste celui de l'impondérable, de l'impalpable et du rêve ».

Cela rejoint ce que disait le tandem Prévert-Carné dans *Les Enfants du paradis* : « Les petites gens peuvent avoir de grands rêves ».

Cela doit être possible pour les enfants, les jeunes et notre peuple tout entier, cette immense minorité dont parlait récemment notre collègue Jack Ralite.

Il est grand temps que les orchestres, comme les universités, les musées, et les hôpitaux ne puissent plus être mis en péril.

Partout, monsieur le ministre, il faut ouvrir le dialogue - comme vous l'avez fait avec l'Orchestre national de Lille, que j'ai l'honneur de présider - le conseil régional et la ville de Lille, pour assurer la pérennité de l'activité symphonique dans le Nord - Pas-de-Calais.

Le service public de la musique doit bénéficier d'un cadre juridique clair, lui assurant sa pérennité grâce à la responsabilité effective de l'Etat et la complémentarité des financements régionaux et locaux.

Le grand chef d'orchestre Riccardo Muti, disait, voilà peu de temps, à l'occasion d'une grève à la Scala de Milan : « Un orchestre et un chœur sont les meilleures métaphores de la vie ; les hommes qui y travaillent sont tous appelés à coopérer pour un bien suprême, qui est aussi le bien commun : l'harmonie ». C'est une phrase à méditer par ces temps de barbarie et d'inhumanité. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

M. Louis Minetti. Très bien !

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Je demande la parole.

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Monsieur le sénateur, le concert qui s'est déroulé le 21 mai 1995 à La Villette et auquel a assisté le directeur de la musique et de la danse, Mme Chiffert, a réuni des musiciens de l'ensemble des orchestres de région. Cette manifestation avait pour objet de réclamer une pérennité des institutions symphoniques permanentes. Cette garantie de pérennité est demandée sous la forme d'un loicadre sur les orchestres, qui engagerait tous les partenaires financiers des orchestres.

Ce thème a été plusieurs fois abordé lors de la réunion entre les représentants du ministère de la culture et ceux des organisations représentatives des musiciens.

L'Etat, très soucieux de la pérennité des institutions, a accru son aide chaque fois qu'un problème spécifique de financement se posait. Je veux, par exemple, citer ici l'orchestre de Bretagne et l'orchestre d'Avignon.

En 1996, afin de répondre à la nécessité d'établir un cadre de fonctionnement régulier pour les orchestres, je proposerai aux collectivités locales, partenaires financiers

priviliégiés de ces institutions, des conventions portant chartes d'objectifs, assurant les conditions d'une permanence et d'un développement de leur activité.

J'ai proposé l'une de ces conventions à l'Orchestre national de Lille, dont vous êtes le président, monsieur le sénateur. Je suis, en outre, prêt à me rendre à Lille pour la signer dès cette semaine, si les collectivités locales me donnent leur accord.

Je profite ainsi de l'occasion qui m'est donnée ce soir pour confirmer au président de l'orchestre national de Lille que je suis prêt à signer une telle convention. J'espère que, malgré nos appartenances politiques différentes, la musique triomphera.

M. Jacques Legendre. Très bien !

M. le président. Le vote sur les crédits figurant au titre IV est réservé.

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 1 781 521 000 francs.

« Crédits de paiement : 457 538 000 francs. »

Sur ces crédits, la parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Mes chers collègues, je vous prie de m'excuser d'être un peu comme la mer sur les galets (*Sourires*), mais c'est un hommage aux disciplines que vous représentez, monsieur le ministre, et à l'importance de votre ministère et de votre magistère...

Les musées et la discipline des arts plastiques sont les principales victimes du dernier collectif budgétaire. En effet, la réponse que vous avez apportée à notre collègue Mme Pourtaud m'a paru bien optimiste.

On relève 66 millions de francs de moins pour les achats et les commandes et une enveloppe réduite de moitié pour les arts plastiques. Ces réductions interviennent alors même que les conséquences des baisses de crédits intervenues en 1993 et qui avaient entraîné un niveau très bas des acquisitions d'œuvres d'art par les musées n'ont pas encore été rattrapées. Souvenons-nous : à l'époque, la subvention des musées nationaux avait été réduite de moitié et, pour les musées de province, la participation de l'Etat aux FRAM avait été réduite d'un tiers.

Les conséquences vont donc être très importantes, notamment pour les petites structures régionales : les FRAC, Fonds régionaux d'art contemporain.

C'est toute une dynamique d'achat, essentielle pour la vitalité des musées, qui est remise en cause.

Il faut bien mesurer ce que ces coupes claires signifient.

Pour les FRAC où les financements reposent sur une parité Etat-collectivités territoriales et locales, c'est la porte ouverte au désengagement local.

C'est aussi le risque d'un appauvrissement culturel. Nombre de nos concitoyens n'ont comme seul contact avec l'art contemporain que la présence de commandes publiques dans l'espace urbain.

Et quelles conséquences pour les artistes - beaucoup d'entre eux touchent actuellement le RMI - mais aussi pour le marché de l'art ? D'autant que ce collectif remet en cause nombre d'actions, d'initiatives, de commandes déjà programmées ou qui ont déjà eu lieu et qu'il faut payer. Pour les achats décidés en 1996, il faudra un an, voire deux pour que les artistes puissent être payés.

Cette façon de faire a également des conséquences très graves pour le fonctionnement des institutions artistiques.

C'est la remise en cause de programmations, préparées en général deux ans à l'avance, ayant des incidences graves sur l'activité des artistes, des professionnels de l'art et des professions libérales ou extensibles travaillant dans ces secteurs ; photographes, graphistes, imprimeurs, entreprises techniques, etc.

De nombreux emplois seront touchés par ces réductions de crédits et d'activités, et des mises au chômage paraissent inévitables.

Dans tous les cas, la survie des artistes et le maintien de leurs activités sont gravement menacés.

De plus, des ruptures de contrat, notamment sur le plan international, vont affecter la perception des institutions françaises à l'étranger.

Par ailleurs, on peut s'attendre - cela remet en cause un certain nombre d'affirmations que nous avons entendues ce soir - à une régression certaine de la fréquentation des institutions par les publics et de la qualité des prestations de sensibilisation culturelle et de pédagogie offertes par les structures. Ces restrictions toucheront directement les publics scolaires et universitaires, ainsi que les publics défavorisés, pour lesquels des moyens particulièrement étudiés et souvent lourds à mettre en œuvre doivent être dégagés.

Les habitudes de fréquentation acquises par le grand public risquent d'être perdues, notamment en région, si le rythme des activités proposées ne peut être soutenu.

Dans tous les cas, il est difficilement admissible que de telles réductions budgétaires soient opérées en fin d'exercice, au mépris des professionnels œuvrant dans ces secteurs et des publics concernés. (*Applaudissements sur les traversés du groupe communiste républicain et citoyen.*)

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Je demande la parole.

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture. Je crois avoir déjà répondu.

Nous en sommes aux crédits du titre V. Or le point évoqué par M. Renar porte sur le titre IV.

M. le président. Le vote sur les crédits figurant au titre V est réservé.

« Titre VI. - Autorisations de programme : 2 075 277 000 francs.

« Crédits de paiement : 741 450 000 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre VI est réservé.

Nous avons achevé l'examen des dispositions du ministère de la culture.

Services financiers (et consommation)

M. le président. Le Sénat va maintenant examiner les dispositions du projet de loi concernant les services financiers, y compris la consommation.

La parole est à M. le ministre.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais d'abord remercier le rapporteur spécial de la commission des finances, M. Richard, de son excellente analyse du projet de budget des services financiers pour 1996.

Ce projet de budget s'élève à 45 780 millions de francs, soit une progression inférieure à 0,9 p. 100 par rapport à 1995.

Il s'articule autour de deux axes et contribue aux efforts d'économies indispensables pour réduire les déficits publics et favoriser l'emploi. Il permet néanmoins aux

services financiers, grâce à un redéploiement des moyens, d'assumer efficacement leurs missions et de poursuivre l'effort de modernisation entrepris depuis plusieurs années.

Première caractéristique de ce projet de budget, les services financiers participent à la maîtrise des dépenses de l'Etat, de quatre façons.

D'abord, les moyens informatiques connaissent une diminution de près de 4 p. 100 par rapport à 1995. Il faut y voir le résultat de l'effort de modernisation entrepris depuis plusieurs années : le parc informatique est stabilisé ; la baisse des prix des matériels et des services permet de continuer à changer les équipements obsolètes.

Ensuite, en ce qui concerne les dépenses d'investissement, les autorisations de programme diminuent de 11,1 p. 100, les crédits de paiement, quant à eux, étant quasiment réduits d'un quart.

S'agissant des autorisations de programme, le budget des services financiers voit s'inscrire dans les faits les efforts importants accomplis les années précédentes et un certain nombre d'opérations importantes arrivent à leur terme.

Les dotations inscrites dans le projet de loi de finances pour 1996 seront suffisantes pour couvrir les opérations en cours, comme la construction de l'Ecole nationale de la statistique et de l'analyse de l'information, à Rennes, ou celles qui seront lancées en 1996, et poursuivre l'effort de modernisation du parc immobilier du ministère. En outre, on constate une évolution raisonnée des crédits de fonctionnement.

La dotation des crédits de fonctionnement courant s'établit à 3 359 millions de francs, soit une progression de 0,28 p. 100. Cette dotation, qui ne représente que 7,3 p. 100 du budget des services financiers, a été calculée au plus juste pour permettre à mon ministère d'accomplir ses missions.

Au total, si l'on prend en compte l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix en 1996 fixée, comme vous le savez, à 2,2 p. 100 en moyenne annuelle, le budget des services financiers connaît, toutes choses étant égales par ailleurs, une baisse en francs constants.

Enfin, la quatrième contribution de ce projet de budget à la maîtrise des dépenses de l'Etat se traduit par un réexamen attentif de l'ensemble des crédits d'intervention.

Les crédits de subvention diminuent de 21 p. 100 sous l'effet de la baisse de la subvention d'équilibre au budget annexe des monnaies et médailles, qui passe de 154 millions de francs à 114 millions de francs.

Les crédits d'intervention publique baissent de 9,4 p. 100. Cette diminution résulte d'un redéploiement des moyens d'organismes tels que le Centre français du commerce extérieur et le Centre français des manifestations à l'étranger, et du réexamen des dotations de l'Agence pour la coopération technique, industrielle et économique et du Fonds d'ingénierie.

Le secteur de la consommation a également fait l'objet d'un réexamen approfondi. L'Institut national de la consommation, qui a bénéficié d'une ouverture de crédits supplémentaires de 10 millions de francs dans le cadre du collectif de printemps, a vu en contrepartie sa subvention diminuée de 5 millions de francs dans le projet de loi de finances initial pour 1996. Les aides aux organisations de consommateurs s'élèvent à 55,76 millions de francs, soit une diminution de 2 p. 100 par rapport à l'année précédente.

La deuxième caractéristique du présent projet de budget, c'est la poursuite de l'effort de modernisation des services financiers, malgré le contexte budgétaire rigoureux.

Les effectifs budgétaires vont croître de 251 emplois, pour s'établir à un total de 177 830 emplois. Cette très légère progression des effectifs résulte de trois mesures.

Il s'agit, en premier lieu, de 283 suppressions d'emploi : elles concernent principalement la direction générale des douanes, qui perd 250 emplois. Cette mesure traduit l'adaptation de ce service aux conséquences du grand marché intérieur. Elle ne porte pas atteinte à l'exercice des missions pour lesquelles des moyens financiers complémentaires ont pu être dégagés. Les crédits de fonctionnement de la direction générale des douanes et des droits indirects progressent, en effet, de 1,35 p. 100.

Il s'agit, en deuxième lieu, de créations de postes, 520 au total, par transformation de crédits de vacataires. Elles concernent pour l'essentiel le recrutement d'agents titulaires dans deux services, soit 400 agents de constatation à la direction générale des impôts et 100 agents de recouvrement à la comptabilité publique. Ces créations de postes s'opéreront dans des secteurs où il est fait actuellement appel à des vacataires qui assurent, de fait, des fonctions permanentes. Cette mesure entre dans le cadre de la lutte contre l'emploi précaire, qui constitue un des objectifs majeurs de la politique gouvernementale.

Viennent s'ajouter vingt créations de postes d'assistants de vérification à la Cour des comptes, afin de permettre à cette dernière d'assurer dans de bonnes conditions le contrôle des opérations du FEOGA, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Il s'agit, en troisième lieu, du transfert de quatorze emplois, ainsi que les agents qui les occupent, du budget du ministère de l'agriculture au budget des services financiers.

Au total, les dépenses de personnel progressent de 4,2 p. 100 par rapport à 1995. Ce taux de progression résulte de la prise en compte de la hausse de valeur du point dans le calcul des rémunérations, de la prise en compte de l'effet GVT, le glissement vieillesse technicité, et de la mise en œuvre de la septième tranche du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Le ministère de l'économie et des finances s'attache à conduire une réflexion permanente sur les structures et l'organisation des services compte tenu de leurs missions.

Ainsi, au cours de l'année 1995, a été réalisée la dernière partie du transfert des contributions indirectes de la direction générale des impôts à la direction générale des douanes et des droits indirects, soit 1 532 emplois. Les moyens de fonctionnement correspondants sont ainsi transférés.

Les services financiers prennent et prendront une part active aux projets de réformes de l'État conduit par mon collègue M. Perben, qui a pu les exposer au Sénat, samedi dernier, et par le commissariat à la réforme de l'État, récemment institué.

Telles sont les grandes lignes du projet de budget des services financiers. J'achèverai sa présentation en rappelant que, lors de son examen par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a accepté un amendement tendant à réduire les moyens de fonctionnement courant du ministère de l'économie et des finances de 127 millions de francs. La diminution des crédits s'impute sur le chapitre 34-95 - dépenses d'informatique et de télématique

pour 47,3 millions de francs et sur le chapitre 34-98 - matériel et fonctionnement courant pour 76,7 millions de francs.

En conclusion, mesdames, messieurs les sénateurs, j'insiste sur le fait que les missions du ministère de l'économie et des finances sont conduites avec efficacité par un personnel de qualité ; c'est pourquoi il est important de lui donner les moyens de les assurer au mieux. (*Applaudissements.*)

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

M. Alain Richard, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, pour les services financiers. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget des services financiers, que j'ai l'honneur quelque peu redoutable de présenter pour la première fois devant la Haute Assemblée, récapitule, dans des conditions de transparence qui traduisent quelques progrès sur lesquels je reviendrai, les moyens consentis aux services du ministère de l'économie et des finances.

Il s'agit d'une mission dont le caractère fondamental pour la vie de l'État n'a pas besoin d'être amplement commenté.

Disons simplement qu'au fil des années le dispositif des moyens humains mis à la disposition du ministère des finances s'est élargi à l'ensemble de ce qui peut garantir l'ordre économique, avec, en particulier, d'une part, le rôle international de la direction du Trésor et, d'autre part, le rôle en profondeur dans la vie quotidienne de l'économie de services comme ceux de la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il s'agit d'un outil extrêmement polyvalent de régulation et d'orientation économiques.

Je veux souligner, d'ailleurs, la bonne coopération qui s'établit traditionnellement entre les commissions des finances des deux assemblées, en particulier la commission des finances du Sénat, la délégation du Sénat pour la planification, et les services à caractère prospectif du ministère des finances, avec lesquels nous travaillons en étroite collaboration pour les évaluations de politiques. Nous venons encore d'utiliser tout récemment, lors du débat sur la protection sociale, un travail élaboré par la délégation du Sénat pour la planification, avec l'aide des services du Plan, de la direction de la prévision et de l'INSEE.

Je relève donc, monsieur le ministre, l'ouverture d'esprit et le souci de coopération que vous manifestez, comme vos prédécesseurs, me semble-t-il, pour que les services qui relèvent de votre autorité ou qui vous sont rattachés travaillent avec les institutions parlementaires.

Avec 45,5 milliards de francs de crédits initiaux, dont environ 85 p. 100 de charges de personnels et de pensions, il s'agit, bien entendu, de l'un des budgets majeurs de l'État.

Comme vous l'avez souligné tout à l'heure, monsieur le ministre, le nombre des agents qui constituent l'ossature du ministère - près de 178 000 agents permanents - représente une force importante dans l'État. La majorité de ces effectifs se concentre dans deux grandes directions à réseaux : la direction générale des impôts, d'une part, la direction de la comptabilité publique, d'autre part.

Je me permettrai de vous interroger sur une donnée qui m'a un peu surpris, à savoir l'utilisation restrospective des crédits de personnels de 1994, seule année sur laquelle nous avons pu être informés.

Les taux d'utilisation des crédits de personnels comportent quelques variations autour de 100 p. 100, en plus ou en moins ; mais j'ai constaté 45 p. 100 de sous-utilisation de ces crédits pour les chambres régionales des comptes. Je suppose que cela correspondait à une nouvelle vague de créations de postes dans les chambres régionales, postes qui demandaient quelque temps pour être pourvus, avec des concours échelonnés dans le temps. Je voudrais cependant que vous nous informiez de l'état d'occupation des postes budgétaires. En effet, les collectivités locales, même si, parfois, leurs relations avec les chambres régionales sont un peu tendues, ont tout de même toutes les raisons de préférer que ces dernières soient correctement pourvus en personnel pour effectuer le travail non seulement d'investigation, mais aussi de recommandation et de redressement qui leur incombe.

S'agissant des grands objectifs du ministère - les choix généraux de politique économique ont déjà été commentés lors de l'examen de la première partie, je n'y reviendrai donc pas - je m'attarderai un instant sur les activités de la direction générale des impôts, mais aussi sur les activités nouvelles et complémentaires qui ont été confiées à la direction générale des douanes et droits indirects à la suite du redéploiement que lui a imposé la création du grand marché intérieur.

Le premier problème sur lequel je souhaite vous demander de poursuivre la réflexion, monsieur le ministre - ce faisant, je ne suis pas original - c'est celui de l'efficacité de la perception de la TVA intracommunautaire. Je le fais avec d'autant plus de mesure que, dans une fonction antérieure, j'ai fait partie de ceux qui avaient plutôt tendance à rassurer les observateurs et les représentants du personnel quant à l'efficacité du dispositif mis en place.

Force est de reconnaître que nous n'y voyons pas encore tout à fait clair. La coopération administrative entre les Quinze pays associés au contrôle de la perception de la TVA, assortie d'échanges extracommunautaires, se développe avec une rapidité et une efficacité différentes. Ce n'est pas l'ancien ministre délégué aux affaires européennes, habitué qu'il fut aux différences de performances, de contrôle sur l'application des réglementations de nos partenaires, que je surprendrai en tenant ces propos.

Il nous faut tout de même évaluer assez vite quelles sont les sources possibles d'évasion fiscale organisée. Il serait évidemment détestable qu'apparaisse à un échelon international, notamment à l'échelon communautaire, une nouvelle industrie de la fraude fiscale, comme celle que dénonçait un procureur général il y a plus de vingt ans.

Vos services se préoccupent de cette question, monsieur le ministre. Je vous serais reconnaissant de nous faire savoir comment vous souhaitez approfondir votre information et la nôtre.

Plus globalement, je dirai que les missions de la DGI sont appelées à évoluer du fait des réformes fiscales auxquelles vous avez commencé à réfléchir et à propos desquelles je continue à réclamer que s'opère un minimum de concertation républicaine entre les forces politiques avant que les textes de loi ne soient définitivement mis au point. Il ne s'agit tout de même pas d'un sujet banal dans l'activité législative d'un pays !

Toutefois, outre cette discussion de portée politique générale, il serait tout à fait judicieux qu'une analyse fonctionnelle soit effectuée avec les services pour essayer de mesurer d'avance la faisabilité d'un certain nombre de dispositions fiscales.

Dans les éléments d'appauvrissement de la croissance en impôts, suivant l'expression très significative de M. le rapporteur général - il s'agit d'un sujet sur lequel nous sommes un certain nombre à nous interroger depuis quatre ou cinq ans - dans la divergence entre la courbe de croissance économique et celle du rendement des principaux impôts, qui, normalement, ont tout de même de fortes corrélations avec l'activité, il me semble qu'il n'y a pas plus de sources de fraude qu'auparavant. En revanche, nous n'avons pas forcément examiné suffisamment à fond les conséquences, surtout à moyen terme, d'un certain nombre d'exemptions, d'exonérations, d'allègements, de dégrèvements, qui ont été instaurés, qu'il s'agisse d'impôts sur les sociétés ou d'impôts sur les ménages.

L'étude très détaillée, avec la coopération des services de terrain qui auront ensuite à opérer les contrôles, constitue une étape indispensable d'une réforme fiscale correctement réfléchie.

Je dirai également quelques mots sur l'activité de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Je pénétrerai très peu dans le champ de la consommation, puisque notre collègue M. Minetti a préparé un rapport très soigné et très détaillé sur cet aspect pour la commission des affaires économiques. Je vous demanderai simplement votre sentiment, monsieur le ministre, sur certaines dominantes des activités de la direction de la concurrence, au sens de la concurrence.

Les gouvernements successifs ont procédé à un certain nombre de réformes du droit des marchés publics, qui souffre d'un certain effet de sédimentation. Pour avoir été, pendant une période d'activité non parlementaire, ramené à la pratique du droit administratif, je dois dire que l'application des différentes strates de modification du code des marchés est parfois un exercice intellectuel, certes stimulant, mais très sélectif quant au nombre de personnes qui peuvent le pratiquer.

En outre, cette complexité a une conséquence un peu perverse, qui est la tendance d'un très grand nombre de praticiens des marchés publics - je parle en particulier des praticiens des collectivités territoriales - à prendre pour argent comptant, si j'ose dire, les recommandations de la commission centrale des marchés, qui, certes, peut avoir un rôle de conseil utile, mais qui n'est tout de même pas une autorité administrative indépendante ; elle devrait se souvenir qu'elle n'a pas un rôle d'élaboration réglementaire.

Toujours du point de vue de l'activité de la direction de la concurrence, je dirai que, pendant cette période de rodage d'un certain nombre de dispositions du code des marchés, les agents de la direction de la concurrence dans les départements, qui ne sont tout de même pas extraordinairement nombreux, passent un temps considérable dans des commissions des marchés, y compris dans les phases les moins actives de l'activité de ces commissions - je pense notamment aux séances d'ouverture des plis. A cet égard, je voudrais rappeler quelques données simples.

Les agents des directions départementales de la concurrence, en 1994 - cela ne s'est sûrement pas amélioré en 1995 - ont reçu près de 70 000 convocations à des séances des commissions d'appels d'offres et ils ont pu être présents - ce qui est déjà un petit exploit ! - à 18 000 d'entre elles. Cela signifie que la technique du sondage est largement mise en pratique.

Il sera indispensable, me semble-t-il, que la direction générale, qui connaît fort bien ces affaires, définisse pour les services départementaux une technique de sondage et

de contrôle pour éviter qu'une part croissante et peut-être excessive de l'activité des directions départementales ne soit consacrée à de la présence, certes vigilante mais pas toujours très active, dans les commissions d'appels d'offres, au détriment de la fonction de surveillance active de la concurrence sur le marché privé.

Cela rappelle la période de forte croissance du nombre des licenciements économiques, lorsque la mission des inspections du travail relative au contrôle du bien-fondé économique desdits licenciements occupait une place telle dans leur plan de charge que les contrôles classiques de respect du droit du travail en arrivaient à être délaissés.

Un autre indicateur conduit à s'interroger : seuls 193 rapports d'enquête ont été établis au cours de l'année 1994 en matière de pratiques anti-concurrentielles dans le secteur privé par la direction de la concurrence à l'échelon national ; de même, sur 700 opérations de concentration d'entreprises qui ont pu être recensées, seulement 12 ont donné lieu à des avis du conseil de la concurrence.

Je me permets d'insister pour que l'équilibre entre les activités de contrôle du respect de la concurrence et les enquêtes sur les concentrations dans le secteur privé soit respecté, afin que soit préservée la vigilance normale en matière de marchés publics.

Le dernier sujet auquel je souhaite consacrer un bref développement concerne les relations du réseau de la comptabilité publique avec les collectivités locales.

Je veux faire état d'une appréciation que j'ai fréquemment entendu exposer par des collègues de plusieurs départements, notamment au comité des finances locales. Lors de sa dernière séance, voilà à peu près un mois, celui-ci a encore évoqué la mise en place de la nouvelle comptabilité dite M 14, acceptée à titre expérimental par plusieurs centaines de collectivités dès 1996, mais sur laquelle la plupart des communes moyennes et grandes travaillent pour l'échéance 1997.

Le réseau de la comptabilité publique s'est beaucoup investi sur le sujet, en dépassant son rôle de contrôle et de vérification traditionnel pour parvenir à élaborer une véritable pédagogie.

Nous n'attendons pas forcément que des prouesses de la mise en vigueur de la comptabilité M 14. Je veux notamment signaler, pour que le système évolue éventuellement, que la nomenclature fonctionnelle qui est mise en place est celle de l'Etat. A l'expérience, les partisans actifs du budget fonctionnel - comme je peux l'être moi-même - risquent la déception. En effet, la lisibilité et le caractère opérationnel des nomenclatures budgétaires, une fois celles-ci appliquées à la réalité très différente sur le terrain des services communaux peuvent réserver quelques incertitudes.

Je tiens donc à souligner la qualité des rapports qui se sont noués entre les collectivités locales et le réseau de la comptabilité publique sur cette grande réforme.

L'autre évolution positive, c'est la recherche de solutions pratiques, modernes, utilisant autant que possible des technologies au goût du jour pour résoudre un problème délicat, qui représente une charge importante pour le réseau de la comptabilité publique et constitue un sujet de friction fréquent entre les collectivités et les postes comptables ; je veux parler du recouvrement des petites créances non fiscales des collectivités locales.

Voilà deux ou trois ans, je m'étais adonné, au côté de mon ami Michel Charasse, à une tentative pour augmenter les possibilités de contraintes des comptables publics au service du recouvrement de ces créances non

fiscales. Cette tentative n'avait pas reçu l'agrément du Conseil constitutionnel, ce qui dissuadera tous les amateurs pour un moment.

Si j'ai rejoint Michel Charasse sur ce point, malgré des scrupules juridiques, c'est parce que le risque d'incivisme se développe à l'échelon local. Les petites créances sont en effet, pratiquement, très difficiles à recouvrer par le réseau de la comptabilité publique. Lorsqu'on sait, dans les quartiers ou dans la ville, que les mauvais payeurs passent au travers des activités de recouvrement, cela incite à l'incivisme.

L'expérience de paiement magnétique qui est menée à l'heure actuelle en collaboration avec un certain nombre de collectivités locales me paraît porteuse de beaucoup d'espoirs d'efficacité dans les relations entre le tissu local et la comptabilité publique. Elle devra être généralisée aussi rapidement que ce sera pratiquement possible.

Il reste à discuter du caractère totalement représentatif, sur le plan des principes de la comptabilité publique, du budget de votre ministère. Je vous propose, monsieur le ministre, de vous faire part de mes suggestions à cet égard à l'occasion de la discussion des articles 68 *ter* et 68 *quater* puisque - je conclurai sur cette note positive - sur ce sujet difficile, qui est source de controverses entre les parlementaires et l'exécutif depuis bien des années, vous-même et M. Arthuis, ministre de l'économie et des finances, avez fait le geste d'avancer dans la discussion avec notre collègue M. Royer, rapporteur spécial à l'Assemblée nationale.

Je passe donc sur les conséquences pratiques de l'adoption de ces nouveaux articles et, sous le bénéfice de ces observations, en espérant que nous progresserons ensemble dans la clarté, je dois rapporter, au-delà de ma position personnelle qui serait différente, l'avis favorable de la commission des finances sur le budget des services financiers.

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

M. Louis Minetti, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan, pour la consommation et la concurrence. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec une enveloppe globale d'un peu plus de 1 milliard de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, les dotations réservées à la commission et à la concurrence dans le projet de loi de finances pour 1996 augmentent de quelque 2,64 p. 100 par rapport à celles qui figuraient en loi de finances initiale pour 1995.

Au sein de cette enveloppe, les dépenses en personnel de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes croissent de près de 40 millions de francs, soit une augmentation de 5,35 p. 100.

En revanche, avec une diminution en valeur de 6,1 millions de francs, les subventions réservées à l'Institut national de la consommation et aux associations de consommateurs marquent une baisse de près de 7 p. 100.

La subvention propre à l'Institut national de la consommation connaît un tassement de l'ordre de 15 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 et d'environ 34 p. 100 au regard des sommes effectivement versées cette année à l'Institut puisque, en raison de la gravité de sa situation financière, cet organisme a bénéficié d'une attribution complémentaire de 10 millions de francs au titre de la loi de finances rectificative votée en juin dernier.

La situation de l'Institut national de la consommation est, à mon sens, l'aspect le plus préoccupant du secteur budgétaire que nous examinons aujourd'hui. En effet, malgré un plan de redressement drastique qui a entraîné le départ de quarante de ses cent trente agents, l'organisme devrait achever l'année avec un déficit prévisible de quinze millions de francs.

Certes, cette perte sera près de trois fois moins importante que celle de l'an dernier, et l'on peut espérer que les efforts entrepris commencent à porter leurs fruits en 1996.

Cependant, on peut se demander si, l'an prochain, une subvention aussi fortement contractée permettra de couvrir les besoins de financements.

S'agissant des associations agréées de consommateurs, les subventions qui leur sont attribuées sont en baisse continue depuis cinq ans. Leur montant est passé d'un peu plus de 70 millions de francs pour 1992 à 55 millions de francs dans le projet de budget qui nous intéresse, soit une diminution de 28 p. 100.

Dans ces conditions, l'accomplissement des nouvelles missions que le législateur a confiées à ces associations peut poser problème.

Pourtant, il semblerait que l'essentiel des interrogations que suscite l'organisation consumériste française procède d'une autre cause, et il est vrai que, pour nombre d'observateurs avertis, le mouvement consumériste apparaît davantage comme une diaspora quelque peu marginalisée que comme une organisation unie et très influente. Certes, son unité se réalise parfois autour de thèmes mobilisateurs, mais cela revêt, le plus souvent, un caractère conjoncturel.

Structurellement, le mouvement reste fragmenté. De ce point de vue, il est révélateur que la réforme des modalités du soutien financier apporté aux organisations représentatives, qui avait été envisagée au début des années quatre-vingt-dix, n'ait pas vu le jour. Bien que toutes les associations concernées aient donné leur accord de principe à l'institution d'un fonds centralisant et distribuant l'ensemble des subventions qui leur sont versées par l'Etat, le projet n'a pas abouti faute d'accord sur les modalités de contrôle de la redistribution.

Aussi la commission des affaires économiques et du Plan m'a-t-elle chargé de vous demander, monsieur le ministre, si vous envisagez une nouvelle initiative en ce domaine.

Elle m'a également confié le soin de vous demander des précisions sur le projet de directive communautaire relatif à la publicité comparative, qui semble avoir fait l'objet d'un accord au début de ce mois - vous nous le préciserez - ainsi que sur les modifications que son adoption pourrait entraîner en droit français.

Notre commission, et le Sénat, qui l'avait suivie, avaient en effet adopté une position très restrictive sur la publicité comparative lors de l'examen de la loi de 1992.

A titre personnel, il m'intéresserait, par ailleurs, de savoir quelles actions vous envisagez de mener, au titre de la politique de la consommation, dans le domaine de ce que l'on peut appeler globalement la gestion des déchets. En effet, la question est posée : ne faut-il pas rechercher comment produire autrement et consommer autrement ? Vaste question !

Enfin, lors de la réunion que la commission des affaires économiques a consacrée à l'examen de ce projet de budget, tous les participants ont soulevé le problème de l'importation en France de viandes provenant d'ani-

maux élevés avec des hormones de croissance, alors que l'emploi de celles-ci est interdit dans notre pays. Quel est votre opinion sur ce point, monsieur le ministre ?

S'agissant des questions relatives à la concurrence, la perspective d'une réforme partielle de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 sur la liberté des prix et de la concurrence retient tout particulièrement l'attention, d'autant plus que c'est l'âpreté des relations entre producteurs et distributeurs qui conduit à s'interroger sur le cadre juridique existant.

On le sait, les relations entre l'industrie, l'agriculture et la grande distribution n'ont cessé de se tendre en France au cours des dernières années, le rapport de force jouant maintenant de manière très nette en faveur des grandes chaînes de supermarchés au détriment du commerce de proximité.

Déposé en mai 1993, le rapport de la mission d'information sur le marché des fruits et légumes, que j'avais l'honneur de présider, avait d'ailleurs mis en évidence le poids écrasant de la grande distribution sur l'ensemble de cette filière. Vous trouverez dans mon rapport écrit, mes chers collègues, l'ensemble des réflexions qui ont été consacrées à ce problème.

La pression que les grandes chaînes de distribution exercent sur les producteurs est désormais couramment dénoncée. Même si elle a peut-être eu des incidences positives sur le niveau des prix et la modernisation de nos structures commerciales, cette pression est aujourd'hui généralement considérée comme emportant des conséquences négatives en termes tant d'emploi et de fragilisation des tissus industriels et agricole que d'aménagement du territoire, voire de balance commerciale.

C'est pourquoi la commission des affaires économiques et du Plan souhaiterait vivement que le présent débat budgétaire permette au Gouvernement de préciser les corrections qu'il envisage d'apporter aux abus les plus souvent critiqués et de faire le point sur l'état d'avancement des procédures qu'il a engagées.

La commission des affaires économiques, sous réserve de ces observations, a décidé - malgré ma proposition de s'en remettre à la sagesse du Sénat - de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la concurrence et de la consommation inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996. J'en suis le rapporteur fidèle !

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 communiste républicain et citoyen : 5 minutes.

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après les rapports de mes collègues Louis Minetti et Alain Richard, je voudrais maintenant faire état de quelques-unes des réflexions que nous inspire l'état actuel de la consommation de nos concitoyens.

Les indicateurs économiques parus ces derniers jours dans la presse montrent que nous sommes entrés, depuis quelques mois, dans une phase de forte réduction du niveau de la consommation et de la croissance.

Cette conjoncture inquiétante risque d'avoir d'importantes conséquences en matière d'emploi, tant il est vrai que l'érosion du pouvoir d'achat et les nouvelles ponctions sur le budget des ménages annoncées dans le cadre du plan Juppé sur la sécurité sociale ne peuvent que conduire à une réduction de l'activité économique.

L'INSEE vient de révéler un recul de 4,4 p. 100 de la consommation des ménages en produits manufacturés entre septembre et octobre, ce qui constitue la plus forte baisse depuis janvier 1993. Sur le seul champ du commerce, le recul est de 5,4 p. 100.

La chambre de commerce et d'industrie de Paris vient, quant à elle, de noter un effondrement de plus de 8 p. 100 du volume d'achat dans les grandes surfaces, tout de même difficilement explicable par la seule douceur de l'automne ou l'unique effet de la crainte des attentats !

Les salaires stagnent, le pouvoir d'achat se réduit ; seul le Gouvernement semble désormais encore croire que le taux de la croissance se situera à 2,8 p. 100 en 1996.

Les experts les plus optimistes envisagent un taux de 2,1 p. 100, et la société française d'assurance-crédit pense même qu'il pourrait être limité à 1,1 p. 100 si la confiance ne revient pas et si un scénario catastrophe l'emporte.

Une telle situation ne peut bien évidemment qu'aggraver le chômage et la fracture sociale, que le Président de la République semblait si bien percevoir durant sa campagne électorale mais dont le traitement ne paraît plus être à l'ordre du jour depuis qu'il cherche avant tout à donner des signes aux marchés boursiers, vraisemblablement dans la perspective de la réalisation des critères de convergence prévus par le traité de Maastricht.

A cause de la politique du Gouvernement, le pays s'enfoncé donc dangereusement et durablement dans la crise.

L'évolution inquiétante du nombre des interdictions bancaires comme du nombre des ménages qui font appel aux commissions départementales de surendettement doit nous interpeller, et même nous alerter puisque, depuis quatre ans, nous assistons en moyenne à 5 700 dépôts de dossiers par mois.

Alors qu'une modification relativement récente de la loi et des décrets sur les chèques impayés faisait espérer une régression des interdits bancaires, et en dépit des désagréments que cela occasionne pour les auteurs de tels chèques - retrait de chéquier, sommes à payer avant de pouvoir disposer d'un nouveau chéquier - nous constatons, comme la presse spécialisée s'en est fait l'écho récemment, que le nombre de ces interdits bancaires augmente dangereusement.

Avec l'aggravation de la situation économique et sociale, bon nombre des familles qui ont dû emprunter pour s'installer ou faire construire sont aujourd'hui sur la « corde raide » ; le moindre incident financier, le moindre imprévu, le moindre accident de la vie peut faire capoter tout l'équilibre des plans de remboursement.

Maires et présidents des commissions communales d'action sociale sont saisis chaque mois, régulièrement, de dossiers de surendettement qui les laissent de plus en plus perplexes parce qu'ils concernent des familles qui y semblaient, jusqu'alors, exemptes de toute difficulté.

Alors que le crédit est actuellement plus difficile d'accès et que le nombre des dossiers dus à un endettement inconsidéré tend, par conséquent, à se réduire, le volume des affaires traitées est, au moins, toujours aussi important. D'après les renseignements que j'ai pu obtenir auprès de mes anciens collègues de la Banque de France, ils augmentent même chaque mois dans les succursales.

Tous les experts s'accordent pour constater qu'au lieu de prendre sa source dans un endettement bancaire excessif le surendettement naît de plus en plus de l'insuffisance

des ressources nécessaires pour faire face aux dépenses de la vie courante, aux « accidents de la vie », tout particulièrement au chômage.

L'accroissement de l'austérité salariale et l'augmentation annoncée des prélèvements sociaux qu'implique la politique du Gouvernement laissent donc augurer beaucoup de travail pour les commissions départementales, qui, depuis la réforme de février dernier et la disparition du « redressement judiciaire civil », ont le quasi-monopole du traitement du surendettement.

Nous savons tous combien il est psychologiquement difficile pour les familles endettées de se présenter et de se défendre devant ce type d'instance, où les représentants potentiels des créanciers paraissent majoritaires, même si ces commissions sont présidées par le préfet et les dossiers instruits par la Banque de France.

Je rappelle à ce sujet que ces commissions ne comportent, malheureusement, qu'un seul représentant des associations familiales ou des consommateurs et aucun élu local. Pourtant, les élus sont amenés, au sein des commissions communales d'action sociale, à instruire et à connaître les dossiers de surendettement.

Impressionnées, pensant n'avoir aucune alternative réelle et, surtout, trop heureuses, lorsqu'un dossier se dénoue, de pouvoir desserrer un tant soit peu l'étau financier qui les enserre, les familles sont souvent tentées d'accepter trop rapidement et sans trop discuter le plan de règlement amiable.

Elles le sont désormais encore plus, puisque, depuis la suppression de la procédure de « redressement judiciaire civil » par la réforme de février dernier, les commissions sont devenues le passage obligé de toute procédure de traitement du surendettement et que le juge n'exerce plus qu'un simple contrôle de légalité sur les décisions prises au lieu de se prononcer également sur l'opportunité des mesures prises.

Nous y voyons d'autant plus de raisons d'exiger que la part de ce budget destinée aux subventions en faveur des organismes et associations de consommateurs soit plus importante, pour développer l'aide et le conseil à ceux qui en besoin, ce qui nous renforce par conséquent dans notre opposition à ces crédits, qui ne sont d'ailleurs même pas ceux d'un ministère à part entière méritant plus de moyens pour venir en aide à nos concitoyens les plus en difficulté.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. Les rapporteurs et l'orateur ont évoqué un assez grand nombre de sujets. Je me contenterai, à cette heure matinale, de quelques brèves réponses aux principaux d'entre eux.

Je remercie tout d'abord M. Richard de son rapport.

En ce qui concerne la sous-utilisation des crédits des chambres régionales des comptes qu'il a relevées pour l'année 1994, les chiffres qu'il a cités sont exacts. Ils s'expliquent par une double raison : cette année-là, on a voulu procéder, d'une part, au repyramidage des carrières des magistrats des chambres régionales des comptes et, d'autre part, à des recrutements en cours d'année d'assistants de vérification. En conséquence, si les crédits n'ont été utilisés qu'à 45 p. 100 pour la première année, ils sont aujourd'hui utilisés à 100 p. 100.

M. Richard s'est interrogé sur l'état des recouvrements de la TVA intracommunautaire. Nous avons effectivement tous été surpris de constater que, dans la première année d'application du marché unique, en 1993, les

montants de TVA intracommunautaire déclarés par les entreprises ont été en baisse sans que l'on ait pu s'en expliquer exactement les raisons.

Depuis, la remontée a été très forte, puisque ces montants, qui étaient d'environ 84 milliards de francs en 1993, sont passés à 115 milliards de francs en 1994 et, sur la base des dernières prévisions, devraient être de 143 milliards de francs pour 1995.

Est-ce à dire que cette progression est pleinement satisfaisante et qu'il n'y a pas d'augmentation de la fraude ? Je n'en jurerais pas !

Etant donné que les administrations concernées ont des points de vue très différents sur le sujet, nous avons demandé à l'inspection générale des finances de rédiger un rapport. Les conclusions de ce rapport seront naturellement transmises à votre commission des finances.

Je partage le jugement que vous avez émis, monsieur le rapporteur spécial, sur la complexité de la réglementation des marchés publics, à la suite de l'empilage d'un assez grand nombre de textes.

A ce sujet, une mission a été confiée par M. le Premier ministre à M. Trassy-Paillogues sur le problème de la réglementation des marchés publics, en vue de préparer une réforme et une simplification. Un premier prérapport a été remis voilà quelques jours à M. le Premier ministre ; après une série de concertations avec les principaux donneurs d'ordre publics et les fédérations professionnelles, le rapport définitif devrait être remis à la fin de cette année. Il devrait permettre une simplification et une meilleure définition de la notion de mieux-disant, qui est distincte de celle de moins-disant.

M. Minetti est intervenu notamment pour défendre, à juste titre, le rôle des organisations de consommateurs. C'est parce que nous attachons beaucoup d'importance à ces organisations qu'au lieu d'appliquer la norme très cruelle de 15 p. 100 de baisse des crédits d'intervention, qui a été de règle pour les autres services du ministère, nous nous sommes contentés, dans ce domaine, d'une réduction de 2 p. 100.

Par ailleurs, le projet de fonds de redistribution des subventions aux associations n'a pas été mis en place, faute d'accord entre ces dernières sur les modalités de répartition et de contrôle. Cependant, un cadre de concertation est mis en place entre les pouvoirs publics et les organisations de consommateurs. Mon collègue chargé de la consommation va d'ailleurs recevoir les dirigeants de celles-ci très prochainement.

En ce qui concerne le projet de directive communautaire sur la publicité comparative, j'indiquerai à M. Minetti que le droit national l'a inspiré très largement.

Je rappelle que notre droit national actuel encadre strictement les possibilités de recourir à des comparaisons citant une marque concurrente dans les annonces. Récemment, la justice a d'ailleurs condamné une société de vente par correspondance. Le texte qui devrait normalement résulter des travaux communautaires s'inspirera de notre législation nationale.

Je partage le sentiment que vous avez exprimé sur le problème de l'utilisation des anabolisants en agriculture. L'usage frauduleux des anabolisants en alimentation se pose malheureusement dans l'ensemble des Etats membres, et parfois en France. Les services de contrôle, les services vétérinaires pour les animaux et la direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes pour les aliments, s'efforcent de détecter et de faire sanctionner ces usages frauduleux.

Vous vous êtes inquiété, monsieur le rapporteur pour avis, des excès parfois constatés et des abus de puissance auxquels se livrent certaines sociétés de grande distribution. J'ai le sentiment que les mesures annoncées par M. le Premier ministre cet après-midi à Bordeaux, dans le cadre d'un programme d'aide aux petites et moyennes entreprises, sont de nature à répondre, au moins en partie, à vos inquiétudes.

M. le Premier ministre a annoncé notamment la suppression des déréférencements abusifs, la rénovation des règles de facturation pour faciliter la détermination du seuil de revente à perte, la sanction des prix de vente abusivement bas et l'encadrement plus strict du paracommercialisme.

M. Loridant a manifesté son inquiétude devant l'évolution de la conjoncture économique et la baisse de la consommation, qui a été chiffrée à plus de 4 p. 100 par une enquête de l'INSEE pour le mois d'octobre. Nous n'attachons pas une trop grande importance à ce chiffre, qui est assez aberrant, d'abord en raison du caractère particulièrement clément des conditions atmosphériques durant ce mois d'octobre et surtout en raison de la vague d'attentats qui a eu pour effet de faire chuter la fréquentation des grands magasins dans l'ensemble de la région parisienne, cette dernière représentant un tiers de la consommation en France. Nous y verrons plus clair au mois de novembre.

Pour ce même mois d'octobre, les intentions d'investissement des chefs d'entreprise sont en augmentation de 10 p. 100 pour la fin de l'année 1995 et de 13 p. 100 pour 1996.

Devant ces signes quelque peu contradictoires, nous maintenons pour l'instant les prévisions de croissance qui figurent dans le projet de loi de finances pour 1996.

Je rappelle à ce propos que la Commission européenne, qui est tout à fait objective en la matière, a publié la semaine dernière des prévisions pour la France qui, sur l'ensemble des trois années 1995, 1996 et 1997, sont très proches des prévisions indiquées dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1996.

Monsieur Loridant, nous partageons vos préoccupations quant à l'évolution du surendettement et à la nécessité d'améliorer le dispositif actuellement en vigueur.

M. le ministre de l'économie et des finances a envoyé, le 28 septembre 1995, une circulaire aux préfets pour faire en sorte que les commissions départementales de surendettement fonctionnent dans des conditions plus favorables à l'égard des familles concernées. Si, comme nous le craignons, il apparaît que cette initiative n'est pas satisfaisante, des mesures nouvelles seront prises pour prévenir le surendettement et mieux assurer le suivi des plans. Nous irons éventuellement jusqu'à modifier la législation.

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant les services financiers, figurant aux états B et C.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III : moins 395 540 802 francs. »

Sur ces crédits, la parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Le budget des services financiers est, d'abord et avant tout, chacun en a conscience, un budget de moyens en personnel et de moyens de fonctionnement.

Aussi, je voudrais, à l'occasion de cette intervention sur le titre III, vous faire part de l'inquiétude légitime des personnels des différentes administrations du ministère des finances devant les perspectives qui leur sont offertes dans ce projet de budget.

En effet, revenant sur les accords passés à l'issue de la grande grève des agents des finances de 1989, le Gouvernement tente de supprimer 520 emplois de vacataires qui étaient destinés à devenir des emplois permanents.

Ces emplois sont imputés à la direction générale des impôts, pour 400, et à la direction du Trésor. Aussi étrange que cela puisse paraître, au moment où se mettent en œuvre les dispositions de la réforme des juridictions financières, plusieurs dizaines d'emplois sont également affectés dans les chambres régionales des comptes.

Cette situation est d'autant plus critiquable que les missions des différentes directions du ministère ne cessent de s'étendre puisque ce sont les services des impôts qui devront percevoir et contrôler le versement de la contribution des organismes d'HLM et des organismes collecteurs du 1 p. 100 au financement du plan Périssol.

A moins que l'une des orientations de la future réforme fiscale ne soit, au travers d'une contribution sociale généralisée élargie et augmentée, de liquider progressivement les secteurs d'assiette des centres des impôts pour confier la perception de l'impôt sur le revenu aux entreprises ?

De plus, il y a lieu aujourd'hui de renforcer les moyens d'investigation des services fiscaux dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale.

A cet égard, monsieur le ministre, je voudrais vous faire part de la préoccupation d'un certain nombre de maires, dont je suis, qui voudraient en savoir plus sur les conditions dans lesquelles sont contrôlées les bases d'imposition de la taxe professionnelle dans les entreprises.

Outre la complexité de ces impôts, nous avons la conviction que, les règles étant sans cesse modifiées, les personnels chargés du contrôle n'ont peut-être pas sur ces impôts locaux un œil assez vigilant, ou aussi vigilant qu'ils ne l'ont sur les impôts d'État. Nous voudrions être rassurés sur ce point, monsieur le ministre.

Depuis plusieurs années, en effet, le bilan de l'action contre la fraude fiscale ne cesse de progresser, tant en volume d'affaires traitées qu'en volume de droits non perçus recouvrés. Mais ce résultat est loin, très loin, de correspondre à la réalité des besoins, et donc d'atteindre toute l'efficacité qui permettrait au moins à la loi de finances de l'année de ne pas se traduire par une exécution plutôt délicate en termes de ressources et de trésorerie.

Cette nécessité de la lutte contre la fraude fiscale implique pour le moins que des moyens nouveaux soient donnés aux services fiscaux, notamment à la direction des douanes, pour parvenir à des résultats plus probants. La direction de la comptabilité publique elle-même reconnaît qu'il y a un déficit de 5 000 à 6 000 agents pour parvenir à un accomplissement plus effectif des missions données aux différentes directions.

Je me permettrai de citer pour mémoire les conditions dans lesquelles le personnel du poste comptable des Ullis, la commune dont je suis le maire, se débat face, d'une part, aux difficultés des populations des villes de banlieue et, d'autre part, à l'accroissement de charges dû à l'activité de la commune.

L'INSEE, de son côté, voit son budget en réduction d'environ 10 p. 100, obligeant ses services à des choix contraignants alors même que cette importante administration doit préparer le recensement de 1999.

La complexité des missions accomplies se révèle chaque jour plus grande pour les différentes directions du ministère : gestion du budget de l'État, gestion des dépenses des hôpitaux, gestion comptable des dépenses des collectivités locales, ordonnancement des dépenses des offices d'HLM. Toutes ces missions vitales sont aujourd'hui celles de l'ensemble de vos services.

Dans le même temps, si les moyens humains leur en étaient donnés - je pense ici singulièrement aux services du Trésor - les services du ministère seraient plus en mesure d'assumer d'indispensables missions de conseil en gestion, notamment en direction des élus locaux, qui n'ont pas toujours le temps ni le loisir d'actualiser leurs connaissances tant nos assemblées modifient les règles fiscales et comptables en vigueur et tant vos services modifient les aspects réglementaires.

C'est sous le bénéfice de ces observations que le groupe communiste républicain et citoyen ne votera pas les crédits du titre III, partageant les légitimes préoccupations des personnels des finances devant un budget qui nous paraît réduit à une peau de chagrin, en tout cas dont l'évolution ne nous semble pas favorable au plein épanouissement des missions qui lui incombent.

M. Alain Richard, rapporteur spécial. Je demande la parole.

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

M. Alain Richard, rapporteur spécial. Vous nous expliquerez sans doute, monsieur le ministre, les raisons pour lesquelles vous maintenez des effectifs à peu près constants, avec seulement une légère augmentation.

Je tiens à souligner que les effectifs de la DGI pourraient connaître une croissance plus significative et rapporter en produits de contrôle sensiblement plus que leurs coûts salariaux, à condition que soit conduite une politique régulière et sans à-coup.

Je voudrais aussi souligner que, même si cela n'a pas d'effet massif sur les charges financières, la modification des méthodes de contrôle demandée aux services des douanes, c'est-à-dire pour l'essentiel des contrôles à l'intérieur du territoire et non plus aux frontières, peut poser - certes, il n'y a pas encore eu, me semble-t-il, de situations trop graves - des problèmes de sécurité accrus, notamment lorsqu'il s'agit de lutter contre des trafics fortement organisés. Le fait d'avoir à réaliser des contrôles, pour l'essentiel le long des routes et dans des situations voisines du contrôle policier, suppose que l'organisation et la formation des personnels à des situations dangereuses soient l'objet d'une réelle attention.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. Je partage l'analyse de M. le rapporteur spécial sur la rentabilité budgétaire du recrutement à la direction générale des impôts. En même temps, le ministère des finances doit tenir compte du fait qu'il doit donner l'exemple lorsqu'il impose une rigueur de gestion particulière, notamment en matière d'emplois, aux autres ministères qualifiés de dépensiers. Je serais donc obligé de m'arbitrer moi-même ! Cependant, il y a du vrai dans ses propos, notamment dans sa dernière remarque sur les problèmes de sécurité pour les agents des douanes.

M. Loridant est naturellement maître de son vote. Mais je voudrais tout de même faire une rectification – à moins que je me sois mal fait comprendre – sur les vacataires. Selon M. Loridant, si j'ai bien compris, le ministre de l'économie et des finances n'aurait pas tenu les engagements qui avaient été pris à l'égard des emplois de vacataires.

Si ! Je ne sais pas de quelle nature étaient ces engagements, mais en tout cas nous faisons mieux que maintenir ces emplois de vacataires, puisque nous les transformons en emplois permanents. Ainsi, 520 emplois de vacataires qui figuraient dans le budget antérieur sont désormais transformés en emplois permanents. S'agissant d'agents qui étaient payés à la vacation, mais qui occupaient en réalité un emploi à titre permanent, il était tout à fait légitime de les titulariser.

Cette mesure s'appliquera à 400 agents de constatation à la direction générale des impôts, à 100 agents de recouvrement à la comptabilité publique et à 20 assistants de vérification à la Cour des comptes.

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 : moins 26 673 959 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(Ces crédits sont adoptés.)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. – Autorisations de programme : 437 372 000 francs.

« Crédits de paiement : 206 333 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(Ces crédits sont adoptés.)

J'appelle en discussion les articles 68 *ter* et 68 *quater*, qui sont rattachés pour leur examen aux services financiers.

Article 68 *ter*

M. le président. « Art. 68 *ter*. – A compter du projet de loi de finances pour 1997, les recettes et dépenses extrabudgétaires de toutes les administrations d'Etat sont réintégrées au sein du budget général. »

Sur l'article, la parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Alain Richard, rapporteur spécial. Je tiens à apporter quelques commentaires au vote par l'Assemblée nationale de ces deux articles, avec l'approbation du Gouvernement.

Il s'agit, me semble-t-il, d'avancées pouvant être encore prolongées en ce qui concerne le redressement de situations peu conformes aux principes de notre droit budgétaire, qui s'appliquent de façon significative à l'égard des services du ministère de l'économie et des finances, lequel n'a cependant pas – loin s'en faut ! – le monopole de ces situations.

Je veux parler des différentes décisions de rattachement de fonds de concours ou de recettes assimilées aux crédits du ministère, rattachement qui a lieu uniquement lors de la loi de règlement, c'est-à-dire lors de la clôture de l'exercice. Ces crédits, qui sont pourtant de grande

importance relativement aux charges générales de fonctionnement des ministères, ne figurent sous aucune forme dans les prévisions budgétaires soumises au Parlement.

Je me suis amusé à faire un décompte avec les lois de règlement votées ou les documents fournis pour leur préparation, en additionnant tous les décalages par rapport à la prévision budgétaire provoquée par les reports de crédits, par les annulations, par l'intégration des fonds de concours et les opérations de transfert, de virement ou de répartition, toutes opérations qui modifient la présentation budgétaire initiale.

Le total de ces opérations – notez la régularité – a représenté 49,9 p. 100 des crédits votés en 1991, 49,1 p. 100 en 1992, 49,1 p. 100 en 1993 et 49,2 p. 100 en 1994.

En forçant un peu le trait, on pourrait trouver dans ces chiffres l'indice de représentativité du document budgétaire prévisionnel, représentativité dont on ne pourrait pas dire alors qu'elle est entièrement satisfaisante !

J'entends bien qu'il s'agit d'un long usage et que le libellé de l'article 19 de l'ordonnance de 1959, qui est celui qui régit cette matière, peut se prêter à des interprétations variées.

Mais cela ne tient pas compte du principe de l'universalité budgétaire, qui est d'ailleurs exposé dans les articles 16 et 17 de la même ordonnance, qui, je le rappelle, a une valeur supralégislative, ce qui devrait tout de même conduire à inscrire en loi de finances l'essentiel des recettes prévisibles et évaluables des fonds de concours.

L'article 68 *ter* marque toutefois un progrès puisqu'il tend à inclure dans les prévisions des prochaines lois de finances, à compter de 1997, les recettes et les dépenses extrabudgétaires des administrations de l'Etat.

Auparavant, si l'existence de recettes extrabudgétaires avait été reconnue, par exemple, au travers de réponses ministérielles, elle ne se traduisait par aucune transcription dans les documents budgétaires de l'Etat.

L'article 68 *ter* constitue donc bien un progrès et je souhaite, monsieur le ministre, que vous nous indiquiez pour quel ordre de grandeur et pour quelle nature de recettes cet article opérera un changement.

Cependant l'article 68 *ter* ne régira pas les recettes des fonds de concours à proprement parler, c'est-à-dire les recettes qui résultent de l'article 19 de l'ordonnance de 1959.

Sans avoir présenté d'amendement sur ce point, car je crois qu'il faut se donner le temps de la réflexion et déjà enregistrer le progrès réalisé cette année, je voulais vous interroger sur la démarche que vous adopterez en ce qui concerne l'intégration, éventuellement partielle puisqu'elles ne sont pas toutes de même nature, des recettes des fonds de concours à caractère régulier lors de la préparation de la prochaine loi de finances.

S'ajoute à cela une curiosité de notre législation financière qui est l'objet de l'article 68 *quater* du projet de loi de finances : la curieuse survivance que représente l'article 5 de la loi du 17 août 1948, bien connue des techniciens de la législation financière parce que c'est une loi qui a servi à beaucoup de choses.

Cet article, qui semble avoir survécu à l'ordonnance de 1959, autorise les services financiers à opérer un prélèvement sur les produits des contrôles fiscaux.

Cette pratique intervient régulièrement ; mais il se trouve que les recettes correspondantes ne sont pas retranscrites dans les lois de finances ; elles apparaissent, là aussi, en loi de règlement, et l'article 68 *quater*, que vous avez accepté et qui constitue aussi un progrès de

méthode, prévoit que les crédits résultant de ce prélèvement autorisé par l'article 5 de la loi de 1948 seront, à l'avenir, retracés dans le « jaune », qui énumère l'ensemble des crédits des fonds de concours.

La question sur laquelle je voulais appeler votre attention, monsieur le ministre, c'est celle du caractère incertain et quelque peu obsolète du fondement juridique de l'article 5 de cette loi de 1948, qui n'est pas en complète cohérence avec les principes de l'ordonnance de 1959. Je voulais vous rendre sensible à l'effort qui serait justifié, et pour lequel il est normal, d'ailleurs, que les assemblées et le Gouvernement coopèrent, pour ramener au principe budgétaire ordinaire le traitement de ce prélèvement sur le produit des redressements fiscaux.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. Je voudrais remercier M. le rapporteur spécial d'avoir traité en profondeur ce problème extrêmement complexe et délicat, qui a des aspects à la fois budgétaires et juridiques, et qui a également une incidence sur le bon fonctionnement d'un certain nombre de ministères, dont celui de l'économie et des finances.

M. Richard a cité un certain nombre d'indications chiffrées qui sont fournies dans les lois de règlement. Mais les lois de règlement, il faut bien le reconnaître, sont peu lues en dehors de quelques cercles spécialisés. Les tableaux qui figurent aux pages 26 et 29 du rapport de M. Richard n'en sont que plus intéressants.

Je remercie également M. Richard d'avoir bien voulu reconnaître que l'amendement, d'ailleurs amélioré par le sous-amendement du Gouvernement, qui a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, va permettre d'accomplir un progrès très important en matière de transparence.

En effet, jusqu'à présent, le Parlement ne voyait rien, au moins dans le projet de loi de finances initial : il n'était informé que dans les lois de règlement. Désormais, les recettes et les dépenses extrabudgétaires, non seulement celles qui concernent le ministère de l'économie et des finances - elles faisaient l'objet de l'amendement - mais également celles de toutes les autres administrations d'Etat - elles faisaient l'objet du sous-amendement du Gouvernement - seront purement et simplement réintégrées au sein du budget général.

Quant aux recettes de l'article 5 de la loi de 1948, en vertu du nouvel article 68 *quater*, elles seront récapitulées dans le « jaune », qui donne l'état récapitulatif des crédits des fonds de concours.

Je considère que c'est un progrès très important dans le domaine de la transparence. Ce n'est peut-être pas suffisant et nous devons maintenant envisager les modalités pratiques. Nous sommes tout à fait disposés à y travailler lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 1997, en étroite coordination avec les rapporteurs intéressés, tant de l'Assemblée nationale que du Sénat, notamment avec M. Richard.

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

Je mets aux voix l'article 68 *ter*.

(L'article 68 *ter* est adopté.)

Article 68 *quater*

M. le président. « Art. 68 *quater*. - A compter du projet de loi de finances pour 1997, les crédits rattachés au budget des services financiers et correspondant au prélève-

ment institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier font l'objet d'une évaluation par chapitre, pour l'exercice dont les crédits sont soumis à l'examen du Parlement, dans l'annexe donnant l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours. » - (Adopté.)

Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant les services financiers.

Budget annexe des Monnaies et médailles

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi de finances concernant le budget annexe des Monnaies et médailles.

La parole est à M. le ministre.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord remercier M. Richard du rapport de grande qualité qu'il a consacré au budget annexe des Monnaies et médailles pour 1996.

Ce budget marque une étape importante dans le redressement financier de ce service public industriel et commercial, aux dirigeants duquel je tiens ici à rendre hommage pour l'effort important qu'ils ont accompli.

L'application, en 1994 et 1995, de la vérité des coûts dans les prix de cession des monnaies au Trésor avait conduit, en contrepartie, à l'inscription au budget annexe d'une subvention d'équilibre qui s'est élevée à 154 millions de francs en 1995.

Pour 1996, il est prévu de réduire ce déficit d'un quart et de ramener la subvention d'équilibre à 114 millions de francs.

Quelles sont les principales caractéristiques de ce budget ? Quels sont les moyens du redressement ?

La première caractéristique est une augmentation en volume du programme de frappe, qui passe entre 1995 et 1996 de 487 millions à 538 millions de pièces. Cette augmentation de 10 p. 100 traduit l'accroissement de la circulation monétaire lié à la croissance.

La recette correspondante s'établit à 247 millions de francs, au lieu de 258 millions de francs en 1995. Cette légère baisse qui résulte du fait que les besoins et la production se concentrent sur les plus petites pièces. Le besoin ne porte en effet que sur les petites coupures.

La deuxième caractéristique de ce budget est un niveau volontariste des recettes commerciales, c'est-à-dire des recettes autres que le produit de la fabrication des monnaies françaises.

Le produit de la fabrication des monnaies étrangères est ainsi prévu en hausse de 30 p. 100 entre 1995 et 1996. Les ventes de médailles, décorations, bijoux et fontes progresseront également de 30 p. 100. Ainsi un important effort commercial est-il réalisé.

Dans ces deux secteurs, il s'agit de consolider en 1996 les résultats liés à l'intensification de la prospection commerciale de 1995.

Le chiffre d'affaires prévisionnel des monnaies de collection françaises devrait se stabiliser un peu en dessous du niveau élevé prévu pour 1995.

Les thèmes des monnaies de collection envisagés concernent notamment la Coupe du monde de football, les monuments d'Europe et les trésors des plus grands musées français et européens.

La troisième caractéristique est une stricte maîtrise des dépenses de fonctionnement. Elle concerne les deux postes principaux de dépenses : les achats de métaux et le personnel.

En outre, une économie de 8 p. 100 est appliquée aux dépenses de fonctionnement hors informatique et dépenses de personnel. Il y a donc un resserrement de la gestion particulièrement vigoureux.

La quatrième caractéristique de ce budget est un effort exceptionnel d'investissement.

L'amélioration des performances passe, en effet, par des investissements de modernisation et des progrès de productivité. Ce programme est destiné notamment à préparer la frappe de la future monnaie unique européenne et s'élève à 24 millions de francs.

Au total, le budget pour 1996 de la direction des Monnaies et médailles est un budget d'avenir, qui doit doter cette institution des moyens indispensables pour affronter la concurrence.

Je souhaite que la Monnaie entre pleinement dans une logique d'entreprise et se donne pour ambition de faire, à terme, disparaître toute subvention de ses comptes.

Je suis sûr que vous lui témoignerez votre confiance en votant ce budget.

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

M. Alain Richard, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai peu à ajouter à la présentation très explicite qu'a faite M. le ministre.

Le budget du service des Monnaies et médailles, qu'il est toujours intéressant et sympathique de rapporter, car il s'agit d'un service où le professionnalisme et la capacité d'adaptation se greffent sur une tradition séculaire, connaît une évolution encourageante.

En effet, malgré un volume de commandes de l'Etat relativement réduit, il obtient, par son effort commercial, donc par l'exploitation de son savoir-faire et de sa réputation technique, des commandes en fabrication de monnaies étrangères et d'objets commémoratifs, qui complètent utilement son plan de charge.

Il faut préciser que, si la mise en vigueur d'une politique de vérité des coûts se traduit un peu paradoxalement par l'apparition d'une subvention d'exploitation, c'est parce que cette vérité des coûts n'intervient que de façon marginale. De plus, si les commandes de l'Etat, qui correspondent à sa mission régaliennne, ne représentent qu'un volume limité de fabrication, la Monnaie se trouve, elle, aux prises avec la rigidité d'un certain nombre d'équipements fixes et avec la nécessité d'assurer le plein emploi de son personnel permanent.

C'est donc par une régularisation des commandes de l'Etat dans le temps et par la poursuite d'un effort de dynamisme commercial que la Monnaie pourra, compte tenu de la rémunération modeste qui lui est servie par l'Etat, assurer son équilibre.

Les succès à l'exportation se sont confirmés en 1995 et les perspectives, face à la mise en concurrence prochaine, restent encourageantes.

L'effort d'investissement est important. Il est en effet nécessaire, pour permettre à la Monnaie de se préparer à une opération tout à fait spectaculaire, dont l'échéance est maintenant assez proche. Il s'agit de refabriquer en très peu de temps - trois ans, m'a fort pédagogiquement expliqué le directeur du service - l'intégralité des signes monétaires dont aura besoin l'ensemble de l'activité économique française à compter de l'entrée en vigueur de la monnaie unique - et je fais partie de ceux qui la sou-

haitent. Cette opération constitue un défi professionnel pour l'ensemble du service. Mais ce dernier s'est très bien préparé à le relever.

C'est la raison pour laquelle la commission des finances propose au Sénat l'adoption de ses crédits.

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant le budget annexe des Monnaies et médailles, figurant aux articles 38 et 39 du projet de loi.

Services votés

M. le président. « Crédits : 740 837 190 francs. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 38.

(Ces crédits sont adoptés.)

Mesures nouvelles

M. le président. « I. - Autorisations de programme : 48 735 000 francs.

« II. - Crédits : 23 764 808 francs. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits inscrits à l'article 39.

(Ces crédits sont adoptés.)

Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant le budget annexe des Monnaies et médailles.

3

DÉPÔTS DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. René Tréguët, Michel Alloncle, Louis Althapé, Jean Bernard, Roger Besse, Paul Blanc, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Jacques Delong, Charles Descours, Michel Doublet, Alain Gérard, François Gerbaud, Daniel Goulet, Alain Gournac, Georges Gruillot, Hubert Haenel, Emmanuel Hamel, Bernard Hugo, Jean-Paul Hugot, Roger Husson, André Jourdain, Alain Joyandet, Lucien Lanier, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Guy Lemaire, Maurice Lombard, Philippe Marini, Jacques de Menou, Mmes Lucette Michaux-Chevry, Nelly Olin, MM. Joseph Ostermann, Victor Reux, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Michel Rufin, Jean-Pierre Schostek, Maurice Schumann, Louis Souvet, Alain Vasselle et Serge Vinçon une proposition de loi visant à améliorer la protection des jeunes enfants face à certains programmes télévisés excessivement violents ou choquants.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 96, distribuée et renvoyée à la commission des affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de MM. Jean-Paul Delevoye, Michel Alloncle, Louis Althapé, Jean Bernard, Roger Besse, Paul Blanc, Mme Paulette Brisepierre, MM. Robert Calmejane, Auguste Cazalet, Gérard César, Jean-Patrick Courtois, Désiré Debavelaere, Luc Dejoie, Jacques Delong, Michel Doublet, Alain Dufaut, Xavier Dugoin, Daniel Ecken-

spieller, Alain Gérard, François Gerbaud, Daniel Goulet, Bernard Hugo, Jean-Paul Hugot, Roger Husson, André Jourdain, Alain Joyandet, Gérard Larcher, Jacques Legendre, Jean-François Le Grand, Guy Lemaire, Simon Loueckhote, Philippe Marini, Pierre Martin, Paul Masson, Jacques de Menou, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. Joseph Ostermann, Roger Rigaudière, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Maurice Schumann, Martial Taugourdeau et Serge Vinçon une proposition de loi visant à adapter la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme afin de préserver les recettes des clubs sportifs.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 97, distribuée et renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de MM. Jean-Paul Delevoye, Michel Alloncle, Louis Althapé, Paul Blanc, Jean Bernard, Roger Besse, Jacques Braconnier, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Roger Calmejane, Auguste Cazalot, Jacques Chaumont, Jean-Patrick Courtois, Désiré Debavelaere, Luc Dejoie, Jacques Delong, Christian Demuynck, Charles Descours, Michel Doublet, Xavier Dugoin, Yann Gaillard, Alain Gérard, Charles Ginésy, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Georges Gruillot, Jean-Paul Hugot, Roger Husson, André Jourdain, Lucien Lanier, Gérard Larcher, Edmond Lauret, Maurice Lombard, Philippe Marini, Pierre Martin, Jacques de Menou, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. Joseph Ostermann, Victor Reux, Roger Rigaudière, Michel Rufin, Maurice Schumann, Jean-Pierre Schosteck, Louis Souvet et Alain Vasselle une proposition de loi visant à intégrer les frais liés à la mise à la disposition d'un local à une association, dans le cadre des réductions d'impôt ouvertes aux particuliers.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 98, distribuée et renvoyée 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.

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mardi 28 novembre 1995, à dix heures, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (n° 76 et 77, 1995-1996).

Deuxième partie. - Moyens des services et dispositions spéciales :

Budget annexe des prestations sociales agricoles :

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial (rapport n° 77, annexe 45) ; M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (avis n° 81, tome VIII).

Agriculture, pêche et alimentation et article 60 :

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial (rapport n° 77, annexe n° 3) ; M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (agriculture, avis n° 79, tome I) ; M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (pêche, avis n° 79, tome II) ; M. Henri Révol, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (aménagement rural, avis n° 79, tome III) ; M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (industries agricoles et alimentaires, avis n° 79, tome IV) ; M. Albert Vecten, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (enseignement agricole, avis n° 78, tome V).

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 1996

Le délai limite pour le dépôt des amendements aux divers crédits budgétaires et articles rattachés du projet de loi de finances pour 1996 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 28 novembre 1995, à zéro heure cinquante-cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON