
JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

8^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

(23^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du mardi 20 octobre 1987

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

1. Fixation de l'ordre du jour (p. 4525).

2. Rappel au règlement (p. 4525).

MM. Yvon Briant, le président, Michel d'Ornano, président de la commission des finances.

3. Loi de finances pour 1988 (deuxième partie). - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4526).

Justice (suite)

Rappel au règlement (p. 4526)

MM. Philippe Marchand, Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice.

Reprise de la discussion (p. 4526)

M. le garde des sceaux.

Réponses de M. le garde des sceaux aux questions de : Mme Catherine Trautmann, MM. Philippe Marchand, Dominique Saint-Pierre, Jean-Pierre Bechter, Henri Cuq, Pierre Sirgue, Jean Roussel, Michel Sapin, Michel Pezet, Gérard Welzer, Joseph Menga, Mme Paulette Nevoux.

Etat B

Titre III (p. 4536)

L'amendement n° 65 de M. Jean-Pierre Roux n'est pas soutenu.

Amendement n° 98 de M. Moutoussamy : M. Ernest Moutoussamy. - Retrait.

Amendement n° 97 de M. Asensi : M. François Asensi. - Retrait.

Adoption du titre III.

Titre IV. - Adoption (p. 4536)

Etat C

Titres V et VI. - Adoption (p. 4536)

Article 71. - Adoption (p. 4537)

Mer

M. Antoine Rufenacht, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Louis Le Pensec, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.

M. Jean Lacombe, rapporteur pour avis de la commission de la production.

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat à la mer.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

4. Ordre du jour (p. 4543).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENTIE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au mardi 3 novembre 1987 inclus a été ainsi fixé en conférence des présidents :

Cet après-midi et ce soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1988 ;

Justice (suite) ;

Mer.

Mercredi 21 octobre, à neuf heures trente, quinze heures, après les questions au Gouvernement, et vingt et une heures trente :

Départements et territoires d'outre-mer.

Judi 22 octobre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Commerce et artisanat ;

Coopération ;

Anciens combattants.

Vendredi 23 octobre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Agriculture, prestations sociales agricoles.

Lundi 26 octobre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Industrie ;

Postes et télécommunications.

Mardi 27 octobre, à neuf heures trente :

Tourisme.

A quinze heures trente :

Déclaration du Gouvernement sur la politique en matière de privatisation et débat sur cette déclaration.

A vingt et une heures trente :

Éventuellement, suite de l'ordre du jour du matin ;

Jeunesse et sports.

Mercredi 28 octobre, à neuf heures trente, quinze heures, après les questions au Gouvernement, et vingt et une heures trente :

Enseignement scolaire.

Judi 29 octobre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Premier ministre : services généraux, secrétariat général de la défense nationale, Conseil économique et social, Plan et fonction publique, Journaux officiels ;

Recherche et enseignement supérieur.

Vendredi 30 octobre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Recherche et enseignement supérieur (suite) ;

Culture ;

Environnement.

Lundi 2 novembre, à dix heures, quinze heures et vingt et une heures trente, et mardi 3 novembre à neuf heures trente, seize heures et vingt et une heures trente :

Affaires sociales et emploi.

2

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Yvon Briant, pour un rappel au règlement.

M. Yvon Briant. Monsieur le président, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 58, touchant au déroulement de la séance.

L'ordre du jour nous conduit, en effet, à discuter la deuxième partie du projet de loi de finances alors même que les marchés financiers sont, depuis hier, en pleine tourmente. Notre assemblée, dans le cadre de la discussion qui nous occupe, ne peut demeurer indifférente à cet événement majeur.

Sans doute le mouvement de repli financier constaté sur toutes les places boursières trouve-t-il sa source aux États-Unis. Il n'en demeure pas moins vrai que ses conséquences pourraient être de nature à remettre en question, notamment, les conditions de l'équilibre budgétaire.

M. Philippe Marchand. Eh oui !

M. Yvon Briant. Ainsi, une possible perte de confiance des porteurs pourrait compromettre le programme de privatisations et creuser par conséquent un déficit budgétaire. Un problème monétaire peut aussi apparaître, sauf à porter les taux d'intérêt à un niveau record, ce que la situation économique ne justifie sûrement pas.

Déjà, on constate une certaine tension sur les taux à court terme.

M. le président. Monsieur Briant, ne nous faites pas un cours sur la situation, que nous connaissons bien, et achevez votre rappel au règlement.

M. Yvon Briant. Je termine, monsieur le président.

Il est évidemment hors de question de céder à une quelconque panique et le C.N.I. serait plutôt confiant dans l'état de santé réel de l'économie. Le président Antoine Pinay n'a-t-il pas déclaré, ce matin, qu'il allait profiter de ces baisses record pour acheter des actions ?

M. le président. Il n'a pas dit cela.

M. Yvon Briant. Si.

M. le président. Non. Il a dit que s'il avait de l'argent et s'il n'avait pas quatre-vingt-seize ans, en effet, il achèterait. Il n'a pas dit qu'il allait acheter. *(Sourires.)*

M. Yvon Briant. Quoi qu'il en soit, il apparaît plus que souhaitable que M. le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, vienne très rapidement nous apporter des éclaircissements, notamment sur une éventuelle réunion des ministres des finances des pays occidentaux. Tout en contribuant à ramener les acteurs financiers à plus de sérénité, une telle démarche permettrait de redonner à notre débat relatif au projet de loi de finances pour 1988 sa pleine dimension financière et prévisionnelle.

En outre, et j'en termine, monsieur le président, la représentation nationale gagnerait, il me semble, à être davantage en prise directe avec les événements financiers et économiques de dimension nationale et internationale.

M. André Fanton. C'est tiré par les cheveux !

M. le président. Monsieur Briant, je ne sais pas ce que fera le Gouvernement sur cette affaire, mais vous aurez tout loisir de l'interroger demain dans le cadre, justement, des questions au Gouvernement - ce que M. le président de la commission des finances allait probablement faire observer.

M. Yvon Briant. Il y a urgence !

M. le président. La parole est à M. Michel d'Ornano, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Michel d'Ornano, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. M. Briant craint qu'une modification du programme de privatisations ne remette en cause l'équilibre de la loi de finances. Mais la seule affectation prévue dans le budget pour 1988 des recettes provenant des privatisations concerne, pour 15 milliards de francs, les dotations en capital des entreprises nationales. J'ajoute que le produit des opérations de privatisation vient en supplément des recettes normales. Le budget ne saurait donc être remis en cause.

Sur le fond, maintenant, c'est un autre débat !

3

LOI DE FINANCES POUR 1988

(DEUXIEME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1988 (n^{os} 941, 960).

JUSTICE (suite)

M. le président. Nous poursuivons l'examen des crédits du ministère de la justice.

Ce matin, l'Assemblée a entendu les orateurs inscrits.

Rappel au règlement

M. Philippe Marchand. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. Jean-Jacques Jegou. Sur quel article ?

M. le président. La parole est à M. Philippe Marchand, pour un rappel au règlement.

M. Philippe Marchand. Mon rappel au règlement se fonde sur les articles 64 et suivants de la Constitution, relatifs à l'indépendance de la magistrature.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Très bien !

M. Philippe Marchand. Ce matin, M. Jean-Pierre Michel, intervenant au nom du groupe socialiste dans le débat sur le budget de la justice, a terminé son intervention par des propos, modérés sur le ton, mais fermes sur le fond, dans lesquels il rappelait certains usages en ce qui concerne l'attitude des gardes des sceaux au regard des procédures dans lesquelles ils pourraient être intéressés, le cas échéant comme victimes.

M. le garde des sceaux a répondu qu'il avait l'habitude, et c'est normal, de signer des communiqués, des circulaires, des directives à caractère général, mais qu'il avait aussi pour règle de ne pas intervenir dans des affaires particulières.

Or, un journal du soir, le journal *Le Monde*, nous apprend que M. Hubert Lafont, administrateur judiciaire de la société Chaumet et compagnie, avait, le 13 octobre, préparé - et dicté - un communiqué, et il indique que l'entourage de M. le garde des sceaux serait intervenu pour modifier ce communiqué et ajouter la phrase suivante : « En tout état de cause, les constatations faites en ce qui concerne M. Albin Chalandon sont contraires aux affirmations contenues dans l'article du journal *Le Monde*. »

Je parlais à l'instant de l'indépendance de la magistrature. Cette indépendance s'étend à tous ceux qui concourent à la bonne marche de la justice, y compris les administrateurs judiciaires dans l'exercice de leur mission.

La question que je vous pose, monsieur le garde des sceaux, est très simple : oui ou non, votre entourage est-il intervenu pour modifier ce communiqué du 13 octobre 1987 ? (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. Je souhaite, mes chers collègues, que l'on n'utilise pas systématiquement les rappels au règlement pour rouvrir des débats, sinon il n'y a plus d'organisation possible des séances !

M. Pierre Meuger. Attendez demain quinze heures, messieurs !

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Albin Chalendon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs, déjà, ce matin, M. Jean-Pierre Michel m'a demandé de démissionner sous prétexte que j'étais juge et partie. Cet après-midi, monsieur Marchand, vous revenez à la charge. Laissez-moi vous dire que si chaque fois qu'un article paraît dans la presse vous venez me demander la même chose, vous allez vous fatiguer !

M. Jean-Claude Gaudin. Surtout dans la presse de gauche ! *Le Monde* et *Le Provençal*, c'est la même chose !

M. le garde des sceaux. Cela dit, je vais donner les raisons pour lesquelles je n'ai pas démissionné et ne démissionnerai pas.

Je comprends parfaitement que *Le Monde* soit irrité de ce que l'administrateur judiciaire ait publié un communiqué qui, pratiquement, met par terre toutes les allégations contenues dans la page qu'il m'a consacré il y a huit jours. Mais en concluant, comme vous le faites, que M. Lafont aurait signé un communiqué qu'il n'aurait pas rédigé lui-même ou qu'il aurait apposé sa signature dans des conditions telles qu'il ne serait pas lui-même engagé, vous mettez en cause sa responsabilité et sa compétence.

M. Alain Calmat. Vous avez l'art de retourner la situation !

M. Alain Vivien. Il n'y a pas grand-chose qui change !

M. le garde des sceaux. Tout ce que je peux vous dire, c'est que M. Lafont a eu la courtoisie de me faire prévenir lundi soir qu'il avait l'intention de publier un communiqué, dans la mesure où il considérait que rien de ce qu'il avait dans ses dossiers ne permettrait au quotidien *Le Monde* d'avancer ce qu'il avançait.

M. Lafont est tenu par ses fonctions à l'obligation de réserve.

M. Alain Vivien. C'est ce qu'on appelle le « secret défense » !

M. le garde des sceaux. Il n'a pas enfreint cette obligation dans la mesure où il n'a rien révélé sur le fond. Il a simplement voulu indiquer, et je lui en sais gré, que dans l'état du dossier dont il avait la responsabilité rien ne confirmait les allégations du journal *Le Monde* en ce qui me concernait. Je n'ai rien à ajouter. (Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)

Reprise de la discussion

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

M. le garde des sceaux. Mesdames, messieurs, ce matin, à l'occasion de l'examen du projet de budget de mon ministère pour 1988, chacun a, bien sûr, rempli son office : l'opposition a critiqué, la majorité a approuvé, mais aussi suggéré.

Dans les observations et critiques qui ont été faites, je n'ai rien trouvé de fondamental auquel je n'aie déjà répondu dans mon exposé liminaire. Je pourrai donc être bref.

Le premier point, qui a été évoqué par plusieurs intervenants, notamment par M. Aubert et M. Georges-Paul Wagner, concerne le fonctionnement de la justice et la nécessité de la faire aller plus vite.

Je le répète, l'amélioration du fonctionnement de la justice est probablement davantage un problème de gestion qu'un problème d'argent, et je suis sidéré que M. Jean-Pierre Michel, lui qui est magistrat et qui peut donc avoir des informations sur ce sujet, ait déclaré ce matin que rien n'était fait dans ce domaine. J'ose dire au contraire qu'un effort colossal de management est en cours depuis bientôt dix-huit mois, en tout cas depuis plus d'un an, au sein du ministère de la justice.

Cet effort se traduit par toute une série de mesures, trop nombreuses pour que je puisse les énumérer ici, qui concernent l'information, la formation, l'organisation et, naturellement, l'informatisation des services. Une transformation, mieux, une véritable modernisation des méthodes, mais aussi des mentalités, est en cours, car, je le répète encore une fois, c'est principalement par une meilleure gestion que l'on pourra le plus sûrement améliorer le fonctionnement de la justice.

Cela dit, il est vrai que la justice manque d'argent, singulièrement pour son fonctionnement, et l'on peut regretter que les crédits prévus au projet de budget pour 1988 ne soient pas plus substantiels. Mais il fallait achever ce qui a été engagé en 1987, et notamment en finir avec la réforme pénitentiaire. Ce n'est donc qu'à partir du budget de 1988 que l'on pourra, et que l'on devra, donner la priorité à l'amélioration du fonctionnement de la justice elle-même.

Le plan de modernisation de cinq ans doit permettre d'atteindre l'objectif fixé en ce qui concerne les effectifs et les rémunérations.

La priorité, je l'ai dit, doit être donnée au relèvement des indemnités des magistrats, au rattrapage auquel ils ont droit.

S'agissant des effectifs, il faut être très prudent. J'ai pu constater, en effet, qu'un débat était ouvert au sein même de la magistrature sur la double question de savoir, d'une part, s'il fallait beaucoup plus de magistrats ou seulement un peu plus d'autre part, s'il valait mieux recruter davantage de fonctionnaires pour aider les magistrats, qu'il s'agisse de l'aide à la décision dont je parlais ce matin ou simplement du secrétariat, ou recruter davantage de magistrats.

Le plan de modernisation prévoit la création d'un peu plus de 330 emplois de magistrats et de 600 postes de fonctionnaires. Je suis convaincu que, ajoutés à l'effort de meilleure gestion entrepris par ailleurs, ces recrutements devraient permettre d'atteindre dans quatre ou cinq ans l'objectif que je me suis fixé de réduire de moitié les délais de la justice.

Le deuxième problème est naturellement le problème pénitentiaire et l'éternel procès que me fait la gauche d'être un partisan systématique du « tout-carcéral ». M. Jean-Pierre Michel n'a-t-il pas été jusqu'à dire que plus il y a de places dans les prisons, plus il y a de détenus parce que plus les juges y en envoient ? C'est l'inverse qui est vrai ! Lorsqu'il n'y a pas de place dans les prisons, la justice ne fonctionne plus et l'insécurité grandit. Comment la gauche peut-elle me reprocher d'avoir fait une réforme qu'elle aurait dû faire elle-même et qui permettra de faire enfin respecter les droits de l'homme dans les prisons ?

M. Jean-Claude Gaudin. Très bien !

M. le garde des sceaux. Si une réforme était conforme à l'esprit de la gauche, c'était bien celle-là, quelque opinion que l'on ait sur la politique d'incarcération.

S'agissant de la privatisation, je tiens à rappeler que le système qui a été adopté est un système original mixte, faisant appel à la fois au secteur public pour une série de tâches et au secteur privé pour d'autres. La gestion des prisons sera en grande partie privatisée et je suis convaincu qu'on en verra très vite les bienfaits, ne serait-ce que par les innovations qui seront apportées.

M. Gaudin a appelé mon attention sur la prison des Baumettes. C'est un sujet que je connais bien car il a été pour moi un objet de grande préoccupation. En effet, nous avons frisé, cet été, de très graves incidents. Le service d'ordre était relativement tenu et l'on aurait pu craindre le pire. Depuis, des mesures ont été prises pour désengorger la prison. Plus de 400 détenus ont été envoyés ailleurs. Des travaux de rénovation sont en cours et un vaste programme de restructuration de cette prison a été mise en œuvre. Par conséquent, monsieur Gaudin, vous aurez assez vite satisfaction compte tenu des nouvelles prisons qui seront implantées dans votre région.

M. Bonnemaison a, à juste titre, posé le problème de la Guadeloupe. Il est vrai que le plan que nous avons élaboré ne vise que l'Hexagone et que la grave situation qui existe aux Antilles n'a pas encore été traitée. C'est dans le budget pour 1989 qu'il faudra le faire. En attendant, des réalisations de caractère provisoire seront faites dans ces départements, notamment à la Guadeloupe, pour améliorer la situation.

Je terminerai en évoquant à mon tour l'instruction, pour répondre aux propos qui ont été tenus ce matin par les uns et par les autres.

Nous sommes devant une nécessité impérieuse : une loi votée par le Parlement doit entrer en application le 1^{er} janvier prochain ; il faut soit l'appliquer, soit l'ajourner, soit encore la modifier.

Appliquer cette loi serait, il faut le reconnaître, très coûteux en postes de magistrats et de fonctionnaires. Or, actuellement, je n'en dispose pas. Elle est, en outre, peu réaliste dans la mesure où elle conduirait à envoyer dans les petites juridictions des juges d'instruction pour composer le collège qu'elle institue, alors qu'ils n'auront pratiquement pas grand-chose à faire, voire rien à faire, en dehors de siéger dans ce collège. Ne serait-ce que pour cette raison, il ne faut pas mettre cette loi en application. De plus, au niveau de l'instruction elle-même, il n'est pas sûr que que le travail collégial soit le plus efficace, sauf peut-être pour de grandes affaires. L'ajourner serait à mes yeux un recul, car on se trouve devant un vrai problème, qui a été traité dans son esprit par la loi Badiot en substituant à la décision d'un seul la décision d'un collège. S'agissant d'une mise en détention, mieux vaut - personne ne saurait le contester - que la décision soit prise par un collège de trois magistrats plutôt que par un seul ?

M. Emmanuel Aubert signalait ce matin que la durée de détention des prévenus était supérieure à la durée de détention des condamnés, ce qui est une situation extraordinaire. C'est une façon comme une autre de souligner le problème qui se pose. J'ajouterai une constatation, tout aussi frappante : sur 50 000 mises en détention en 1986, plus de 2 300 ont été considérées comme des erreurs, puisqu'elles ont abouti à un non-lieu, à une relaxe ou à un acquittement.

Faut-il entreprendre, comme le suggère M. Aubert, une réforme en profondeur ? Le sujet n'est pas nouveau. Il a été traité à fond par différentes commissions. La dernière - et la plus importante - fut la commission Donnedieu de Vabres, qui s'est tenue après la guerre. S'agissant d'une institution napoléonienne, qui aura bientôt deux cents ans, on peut se demander à juste titre si elle n'a pas besoin d'être renouvelée, rajeunie. Dans cet esprit, je souhaite créer une commission, qui, à l'instar de la commission Donnedieu de Vabres, examine cette question à fond, dans la tranquillité et avec une perspective de travail de deux ou trois ans.

En attendant, il faut bien agir. C'est pourquoi j'ai proposé au Gouvernement une réforme que je qualifierai de pratique, dans la mesure où elle est moins coûteuse en postes de magistrats et de fonctionnaires que celle de mon prédécesseur, tout en conservant l'esprit de la loi Badiot et en garantissant mieux la liberté individuelle que ne le fait le système actuel.

Il ne s'agit pas, monsieur Jean-Pierre Michel, de manifester quelque suspicion à l'égard des juges d'instruction.

Je profite aujourd'hui de l'occasion pour souligner leur dévouement et leur compétence, alors même qu'ils sont souvent débordés de travail. Et je l'ai constaté sur le terrain.

Il ne s'agit pas non plus de prendre modèle sur le système britannique.

Il s'agit simplement d'améliorer une loi existante, s'appuyant sur trois éléments : un collège, qui, à titre facultatif - afin que le système conserve une certaine souplesse - serait appelé, sur demande du prévenu, à se prononcer sur une mise en détention ; un renforcement de la chambre d'accusation pour éviter les retards d'instruction qu'on constate souvent et afin que les prévenus ne restent pas trop longtemps en prison ; enfin, une disposition relative à l'âge, qui n'aurait aucun caractère discriminatoire à l'égard des juges d'instruction puisqu'elle concernerait toute fonction de juge unique et consisterait en l'établissement d'une probatoire d'un an, de deux ans ou de trois ans avant de pouvoir exercer les fonctions de juge unique. Voilà l'ensemble des orientations de la politique gouvernementale à cet égard.

Je terminerai en évoquant le concept qui vient naturellement à l'esprit lorsqu'on discute de ces questions : la qualité de la justice, notamment la qualité des décisions de justice. C'est un élément fondamental des libertés. Il est exact qu'il y a actuellement un encombrement, qu'il convient de résorber peu à peu. Mais on ne saurait, comme l'a fait M. Ducloux ce matin dans le procès qu'il a intenté à la justice, parler de dérive. La justice fait son œuvre. Il faut respecter son indépendance et ne pas mettre en cause ses décisions. C'est mon attitude. Je dirai même que c'est mon devoir de garde des sceaux. (Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)

M. Guy Ducoloné. Cela s'adresse à la Chancellerie, ce que vous dites !

M. le président. Mes chers collègues, nous en arrivons aux questions.

Je rappelle que les groupes interviennent par périodes de quinze minutes.

Je souhaite que les orateurs s'en tiennent aux deux minutes qui leur sont imparties pour poser leur question. Je ne les laisserai pas dépasser leur temps de parole. C'est mon devoir et cela fait un certain nombre d'années que j'ai pris l'habitude de le faire. On ne change pas à mon âge ! *(Sourires.)*

Pour le groupe socialiste, la parole est à Mme Catherine Trautmann.

Mme Catherine Trautmann. Monsieur le garde des sceaux, les crédits destinés à la lutte contre la toxicomanie passent dans le projet de budget de la justice pour 1988 à 147 millions de francs et connaissent un net ralentissement par rapport aux crédits de 250 millions de francs qui avaient été inscrits au budget de 1987.

Cette forte décre de crédits s'explique par l'incapacité de consommer les crédits de 1987, dont 50 millions de francs ont été reportés en 1988, et par le transfert au budget de la jeunesse et des sports de 53 millions de francs, transferts intervenant à la suite d'une modification de la gestion des crédits d'intervention.

Le rapporteur spécial de la commission des finances a relevé lui-même que les crédits de 250 millions de francs en 1987 n'ont été effectivement répartis qu'à hauteur de 174,4 millions de francs. Cela confirme que vous n'avez pas pu satisfaire ce que vous aviez présenté comme une priorité.

La répartition des crédits pour 1988 destinés à la lutte contre la toxicomanie appelle de ma part une double interrogation.

En ce qui concerne le report de crédits non dépensés en 1987, puisque les objectifs fixés lors du budget de cette année n'ont pas été atteints, comment peut-on être assuré qu'ils le seront en 1988 ? Avec une telle diminution en volume des crédits de lutte contre la toxicomanie, où sont les actions nouvelles et variées qui devraient être menées ? Seule est préconisée une reconduction des mesures prévues en 1987, qui ne laissent pas suffisamment place à la prévention.

Par ailleurs, le transfert de 53 millions de francs au budget de la jeunesse et des sports n'est-il pas le premier signe du démantèlement des crédits interministériels, qui risque fort d'en entraîner d'autres ? Ne va-t-on pas demain considérer qu'il est aussi bon de gérer directement sa quote-part de crédits en faisant l'impasse sur la coordination de l'action interministérielle ? Cette attitude ne se justifierait-elle pas par l'absence d'un véritable plan de lutte contre la toxicomanie ? *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

M. le garde des sceaux. Il est exact, madame Trautmann, que, sur un budget de 250 millions, une partie des crédits n'a pu être consommée.

M. Jean-Pierre Michel. On vous l'avait bien dit !

M. le garde des sceaux. 170 millions l'ont été. Il faut ajouter à cela la décision prise par le ministre d'Etat et le ministre du budget de bloquer dix millions de francs à titre de gage.

Pourquoi ce solde inutilisé, qui est d'ailleurs reporté sur le budget de 1988 ? Essentiellement à cause de lourdeurs administratives.

L'objectif du ministère de la justice, dans la mesure où le garde des sceaux a la responsabilité de la mission interministérielle, est de permettre la création de centres de soins, trop peu nombreux actuellement, qui soient adaptés et diversifiés et permettent d'aller au-delà d'une simple cure médicale - laquelle n'a pas d'effets décisifs - afin que les toxicomanes puissent se réinsérer dans la vie professionnelle, la diversité des cas exigeant une diversité des méthodes.

Or, s'il y avait déjà, dès l'automne 1986, un nombre considérable de gens prêts à créer des centres de ce type et justifiant par conséquent la demande de crédits qui avait été faite pour les prix de journée à payer, nous nous sommes heurtés en 1987 à une lourdeur des procédures plus grande que prévu. Le ministère de la justice a été obligé de passer par le ministère de la santé pour l'agrément et pour le financement.

On s'est rendu compte que, pour obtenir l'agrément, les procédures actuelles demanderaient probablement des années - trois ans, peut-être même plus. Un arbitrage du Premier ministre a accéléré les procédures en permettant de traiter la question au niveau local ou régional et dans des délais suffisamment courts pour qu'il n'y ait pas blocage - à savoir quatre mois au maximum.

Une autre difficulté tenait au fait que le problème des mineurs n'était pas réglé compte tenu d'une opposition du ministère des finances fondée sur certains textes.

Bref, nous avons perdu six mois.

Maintenant, les procédures fonctionnent normalement et, les agréments commencent à être délivrés à un rythme qui s'accélère. Par conséquent, on peut considérer que le système qui avait été prévu fonctionne bien même s'il a commencé à fonctionner avec retard.

Je souligne, en terminant, que la différence existant entre la responsabilité du ministère de la justice - la M.I.L.T., en l'occurrence - et celle des autres ministères, c'est qu'il a exclusivement une fonction de création. Il s'agit de créer les établissements et non pas simplement de distribuer de l'argent à des établissements qui existent déjà, ce qui est facile.

En 1988, le budget sera le même qu'en 1985 - 250 millions de francs, par report de crédits de 50 millions - et le fait qu'une partie de ces crédits ait été inscrits dans le budget de la jeunesse ne change rien. Ils sont automatiquement attribués à la M.I.L.T. et à la lutte contre la toxicomanie. La seule crainte que l'on puisse avoir pour 1988, compte tenu de la floraison, qui est en train de se manifester en matière de création de centres et de demandes de création, c'est que ces crédits, comportant le paiement du prix de journée, ne soient pas suffisants.

M. le président. La parole est à M. Philippe Marchand.

M. Philippe Marchand. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ma question intéresse les justiciables, les plus démunis d'entre eux, et aussi les auxiliaires de justice.

A juste titre, M. Pasquini, qui est un praticien, s'interroge dans son rapport sur les problèmes posés par l'aide judiciaire.

Les chiffres sont là.

S'agissant de l'admission définitive à l'aide judiciaire, on comptait 236 776 dossiers en 1985, 244 376 en 1986. La progression est d'environ 11 000. Le coût s'est élevé à 286,96 millions de francs en 1985 et a dépassé 300 millions de francs en 1986.

Cette augmentation importante, incontestablement liée à la crise économique, entraîne à l'évidence des conséquences. N'auriez-vous pas dû, monsieur le garde des sceaux, proposer une augmentation des crédits ? Ils sont inchangés, donc réduits en francs constants. Tel est le premier point de ma question.

Deuxième point, non moins important : les indemnités versées aux auxiliaires de justice, je pense en particulier aux jeunes avocats, souvent chargés de procédures de divorce, ne couvrent pas leurs frais réels, car l'immense majorité, pour ne pas dire la totalité d'entre eux ont à cœur de faire correctement leur travail, qui est considérable si l'on considère les réceptions de clients, les appels téléphoniques, les démarches au Palais, etc. Lorsque, à la fin d'une procédure, ils font leurs comptes, ils s'aperçoivent souvent qu'ils sont en déficit. Aucune augmentation n'est intervenue depuis 1985 et les plafonds de ressources des justiciables n'ont pas été modifiés. J'appelle votre attention sur ce point.

Enfin, j'ai observé dans votre budget une diminution de 100 millions de francs en ce qui concerne l'ensemble des frais judiciaires. Or ces frais sont certains et il va manquer de l'argent.

M. le président. Monsieur Marchand, on sprinte ! *(Sourires.)*

M. Philippe Marchand. J'en termine, monsieur le président, mais ma question est importante !

M. le président. Au fait !

M. Philippe Marchand. Je sprinte, mais je ne sais pas le faire aussi bien que vous, monsieur le président ! *(Sourires.)*

Monsieur le garde des sceaux, où allez-vous trouver l'argent nécessaire ? Nous craignons que vous ne le preniez sur d'autres lignes, par exemple sur le contrôle judiciaire. Et, sur-

tout, ne nous dites pas que le recours aux conciliateurs permettra de réduire les frais, car il faut malheureusement reconnaître que cette procédure est un échec. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. le garde des sceaux. Il est vrai que l'aide judiciaire connaît un développement rapide. Il faut, je pense, s'en réjouir.

Près de 300 000 demandes ont été déposées en 1986 et 244 000 ont été retenues par les bureaux.

Au cours de la même année, le coût de cette aide s'est élevé à 300 millions de francs et les dépenses engagées au titre des commissions d'office ont représenté près de 30 millions de francs.

Il faut surtout noter que l'accroissement du coût de l'aide judiciaire a revêtu un caractère exponentiel entre 1981 et 1985, puisqu'une augmentation d'environ 37 p. 100 en moyenne par an a été constatée au cours de cette période. Il va de soi que, si cette courbe devait se prolonger, cela finirait par créer un véritable problème pour nos finances publiques.

Cette situation, comme, d'une manière plus générale, la progression des frais de justice, marque bien l'effort budgétaire considérable qui est consenti pour permettre aux plus défavorisés de nos concitoyens d'accéder aux tribunaux. Mais elle a conduit le ministère des finances et la chancellerie à s'interroger sur les moyens propres à mieux mesurer ces causes et à mieux contrôler l'évolution des dépenses publiques.

Dépense-t-on bien l'argent ? Ne pourrait-on pas le gérer plus efficacement ?

A cet égard, une mission confiée à l'inspection des finances a mis en relief un certain nombre de dysfonctionnements dans ce système d'aide judiciaire.

Elle a notamment relevé un trop grand libéralisme - je ne dis pas laxisme - dans l'octroi de l'aide judiciaire, dû à une insuffisance du contrôle opéré par les bureaux de l'aide judiciaire tant sur le bien-fondé des demandes que sur la vérification des ressources déclarées par les demandeurs. Sur ce point, je compte, après concertation avec les professions concernées, et notamment avec le barreau, adresser une circulaire aux cours d'appel.

En réponse à la deuxième question que vous m'avez posée, j'indique que des ajustements des textes sont à l'étude pour éviter certains excès auxquels peut conduire l'application de la loi. Je pense bien sûr à l'hypothèse où des auxiliaires de la justice obtiennent une multiplicité d'indemnités, sans possibilité de modulation, pour des litiges à caractère répétitif dirigés contre le même adversaire.

Je précise qu'il s'agit d'aménagements ne tendant qu'à faire respecter l'esprit des lois de 1972 et de 1982 et qu'il n'est bien entendu pas question de remettre en cause les progrès importants réalisés pour faciliter l'accès à la justice.

Quant aux crédits, ils sont, vous le savez, évaluatifs, et le montant d'un milliard de francs inscrit au budget n'a pas changé.

M. Joseph Menga. C'est très faible !

M. le président. La parole est à M. Dominique Saint-Pierre.

M. Dominique Saint-Pierre. Nous nous féliciterions avec vous, monsieur le ministre, que votre budget fasse cette année encore partie des budgets privilégiés, avec plus de 10 p. 100 d'augmentation, si, comme l'ont indiqué MM. Michel et Sapin, nous n'étions très inquiets de vos choix.

Praticien depuis vingt-deux ans, je me contenterai de vous dire l'attachement que je porte à la modernisation de la justice. Or les crédits destinés à l'informatisation des services judiciaires diminuent de façon très nette : 6 210 000 francs pour 1988 contre 9 190 000 francs en 1987. Je m'en étonne car, depuis quinze ans environ, la justice connaît une inflation sans précédent des actions judiciaires et les délais de jugement ne cessent de croître, ce qui frise parfois le scandale. Comment répondre au mécontentement parfaitement légitime des justiciables ? Car une justice trop lente aboutit à des dénis de justice.

Je souhaite donc vous interroger, monsieur le garde des sceaux, sur les 30 millions de francs que vous envisagez de consacrer au respect du plan informatique conçu par votre

prédécesseur et dont l'étalement était prévu de 1984 à 1988. A l'origine, ce plan devait permettre à l'informatique de s'implanter sur tout le territoire national et dans toutes les catégories de juridictions, y compris les conseils de prud'hommes. Je constate aujourd'hui que vos crédits sont globalement reconduits et simplement ajustés à l'inflation. Par ailleurs, alors que vos crédits « informatique » n'augmentent qu'en matériel, vous avez décidé de supprimer 280 emplois de greffier. Moins de greffiers, pas beaucoup de matériel et pas de crédits de formation : comment parviendrez-vous à respecter les échéances ? Comment, en attendant, accueillir décemment les justiciables ? De 1981 à 1986, les crédits pour l'informatisation de votre ministère avaient augmenté de 153 p. 100 et les crédits de matériel de 185 p. 100. Estimez-vous qu'un ralentissement de cette modernisation ne portera aucun préjudice, à terme et dans l'immédiat, au bon fonctionnement des greffes de nos tribunaux ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Michel. Le ministre aura du mal à répondre !

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

M. le garde des sceaux. Je ferai d'abord une remarque émanant d'un homme d'entreprise : informatiser une organisation ne consiste pas uniquement à accumuler des équipements, mais d'abord à former les gens qui les utilisent. Il ne sert de rien - la pratique de notre pays l'a démontré - d'accumuler les équipements tant qu'on n'a pas formé les gens.

En arrivant à la chancellerie, je me suis penché sur ces problèmes qui m'intéressaient particulièrement. J'ai constaté qu'à vouloir aller très vite on a commis un certain nombre d'erreurs. Non seulement on a suréquipé, eu égard à la capacité des personnels d'utiliser ces équipements, mais on a introduit des logiciels peu cohérents entre eux et, finalement, peu performants. J'ai donc fait procéder à une expertise au terme de laquelle il a fallu décider une pause et une réorientation générale de l'informatisation du ministère. Nous nous sommes fixé des objectifs plus modestes en ce qui concerne les équipements mais avons en revanche accru notre effort en faveur des personnels.

M. Saint-Pierre a déploré l'insuffisance des crédits affectés à l'informatique et prétendu qu'ils stagnaient. C'est inexact. En réalité, ils augmentent de 6,2 millions de francs, c'est-à-dire de plus de 10 p. 100. Je peux vous garantir que ces moyens supplémentaires permettront de financer, au-delà de ce qui est nécessaire à l'entretien, à la maintenance et au renouvellement des actions nouvelles, à hauteur de 21,7 millions de francs. L'orientation a cependant été quelque peu modifiée. Cette dotation importante permettra de financer un plan bureautique portant sur mille appareils et dont la réalisation, engagée en 1987, s'achèvera en 1989.

Par ailleurs, la chancellerie pourra financer la conception et la réalisation de nouvelles chaînes de traitement des affaires pénales et des affaires civiles, et l'implantation de mini-ordinateurs dans les tribunaux correctionnels de plus de trois chambres et de micro-ordinateurs dans les petits tribunaux correctionnels ainsi que dans les tribunaux d'instance sera poursuivie. Il est enfin prévu de développer le parc de terminaux destinés à la consultation des bases de données juridiques.

Ce faisant, nous avons voulu répondre à un souci essentiellement pratique. En procédant à cette réorientation, en utilisant l'argent différemment, à des équipements plus terre à terre, plus faciles à utiliser par les personnels, en assurant la liaison entre ceux qui les conçoivent et ceux qui les utilisent - ce qui n'existait pas auparavant puisque tout était centralisé à la chancellerie - nous avons fait progresser les choses.

Bien que l'informatisation ne puisse pas rendre inutiles du jour au lendemain les tâches actuellement accomplies par des personnes, il va cependant de soi qu'on ne pourra pas réclamer tous les ans une augmentation des personnels de la chancellerie, car l'informatisation permettra de diminuer leur nombre.

M. le président. Pour le groupe du rassemblement pour la République, la parole est à M. Jean-Pierre Bechter.

M. Jean-Pierre Bechter. Ma question porte sur la revalorisation des indemnités de fonction des magistrats qui sont chargés de la lutte contre le terrorisme.

Depuis la mise en application de la loi du 9 septembre 1986 a été créé un service central de la lutte antiterroriste au parquet de Paris et à l'instruction. Neuf magistrats sont affectés à cette tâche, dont la nature est évidemment différente de celle de leurs collègues ; il semble que leur action a été particulièrement efficace. Or, vous le savez, ils doivent travailler dans des conditions tout à fait spéciales. Leur vie familiale et personnelle est forcément perturbée par l'exercice d'une mission très dangereuse. Ils perçoivent le même salaire que leurs collègues soumis à des contraintes bien moindres, par exemple ceux qui, à la chancellerie, s'occupent du bureau des décorations. Aucun système d'assurance ou de prise en charge particulier n'est prévu au profit de leur conjoint ou de leurs enfants en cas d'atteinte à leur vie ou à leur intégrité physique. Ils doivent recourir à titre personnel à une assurance décès. Ils se trouvent donc dans une situation moins privilégiée que leurs collègues, vous en conviendrez.

Je souhaite donc, monsieur le garde des sceaux, qu'une indemnité de fonction pour sujétion spéciale soit attribuée, en sus de l'indemnité habituelle de fonction, à ces neuf magistrats de l'instruction et du parquet. Celle-ci pourrait être d'un montant équivalant à 30 p. 100 de leur traitement brut. Cela entraînerait pour le budget une charge d'environ 50 000 francs par mois. Je rappelle qu'il s'agit des magistrats qui sont en première ligne du combat pour la démocratie et la liberté.

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

M. le garde des sceaux. Il faut d'abord rendre hommage aux magistrats qui sont actuellement chargés de la lutte contre le terrorisme, qu'il s'agisse de ceux qui travaillent dans la section spéciale du parquet ou des juges d'instruction ; ce sont des hommes qui prennent des risques considérables et abattent une besogne formidable.

Ils ont une grande part - je le dis parce qu'on ne le reconnaît pas suffisamment souvent - dans l'efficacité du combat actuellement mené contre le terrorisme.

Il est vrai qu'ils manquent de moyens financiers, compte tenu de ce que leurs fonctions les exposent à des dépenses extraordinaires par rapport à celles des autres magistrats. Ce problème doit être résolu ; je pense qu'il le sera dans le budget de 1988.

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Au cours des débats l

M. le garde des sceaux. Ils doivent bénéficier d'une prime particulière et j'espère qu'au cours des débats on inscra dans le budget les sommes qui permettront de mettre fin à une situation tout à fait anormale, puisque certains doivent parfois payer de leur poche des dépenses qu'ils font dans le cadre de l'exécution de leur tâche.

M. Jean-Pierre Bechter. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Henri Cuq.

M. Henri Cuq. Monsieur le ministre, la surpopulation carcérale vous a conduit à entreprendre un effort d'équipement sans précédent. Dès 1986, vous avez ainsi lancé un programme d'urgence portant sur 5 000 places et, cette année, va s'engager la réalisation du programme de 15 000 places, réparties en 29 établissements.

Il s'agit là d'un effort considérable puisque, ainsi que vous avez eu l'occasion de le rappeler, vous aurez construit plus de places en quelques années qu'il n'en a été réalisé depuis le début du siècle.

Ainsi, 3 240 millions de francs d'autorisations de programme sont prévus dans le budget de 1988, exclusivement réservés au programme de 15 000 places.

Quelles dispositions avez-vous jugé utile de prendre pour assurer l'amélioration des conditions de détention ainsi que celle des conditions de travail du personnel de l'administration pénitentiaire, qui continuera de servir dans des établissements vétustes ?

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

M. le garde des sceaux. Monsieur Cuq, le problème est réel, mais nous sommes en mesure de le traiter correctement.

Un redéploiement des crédits non engagés en 1987 a été effectué pour permettre en 1988 la poursuite des programmes en cours, soit au titre des constructions traditionnelles, soit au titre du programme d'urgence que j'ai lancé, en vue de

créer 3 379 places dans le courant de l'année 1988, et, d'autre part, pour moderniser, rénover et assurer le gros entretien du patrimoine immobilier pénitentiaire.

Ainsi, 773 millions sont réservés, à la fin de 1987 et pour l'année 1988, à ces diverses opérations de rénovation et de restructuration d'établissements ainsi qu'à la poursuite de la construction d'établissements neufs : 261 millions de francs sont prévus pour la construction d'établissements neufs, auxquels il faut ajouter 7 millions de francs pour des constructions légères, 356 millions de francs pour la restructuration d'établissements existants avec création de places, 120 millions pour la modernisation et la rénovation des établissements existants sans création de places, 27 millions de francs de réserve pour imprévus et divers. En outre, 49,2 millions de francs seront affectés à l'entretien immobilier du parc pénitentiaire. La dotation consacrée à cette action augmentera de 1,7 million de francs par rapport à 1987.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Bechter.

M. Jean-Pierre Bechter. Deux domaines importants de l'activité criminelle, le terrorisme et le trafic de stupéfiants, ne connaissent pas de frontières. Une coopération internationale a été mise en place au niveau policier pour l'échange des informations afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la grande délinquance internationale.

Or il semble que la coopération judiciaire soit difficile à organiser et que rien ne soit fait pour encourager les magistrats français à rencontrer leurs collègues étrangers et à se rendre sur place afin d'approfondir leurs enquêtes de dimension internationale. Une grande réticence des services de la chancellerie rend toute mission à l'étranger aléatoire, à tel point que les magistrats, culpabilisés, hésitent à mener leurs investigations hors des frontières et délèguent à cet effet des officiers de police judiciaire, qui n'ont pas forcément les mêmes qualités relationnelles avec les magistrats étrangers.

Je souhaite, monsieur le garde des sceaux, que vous puissiez affecter des crédits spécifiques à ce type de mission afin de faciliter les rencontres avec des magistrats étrangers, plus particulièrement avec ceux d'Europe de l'Ouest.

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

M. le garde des sceaux. J'ai pu me rendre compte, monsieur le député, de la difficulté qu'il y a à établir une coopération internationale en assistant, il y a quelques mois, à un conseil des ministres de la justice de la Communauté européenne. Il n'est pas facile de faire progresser les choses en ce domaine et, pour ne prendre que cet exemple, la signature de nombreux traités tarde à cause des réserves invoquées par tel ou tel pays.

La coopération judiciaire entre magistrats mise en œuvre en matière civile tend à assurer une meilleure protection des usagers du droit et s'articule autour d'un vaste réseau conventionnel dont on recherche en permanence le développement.

Les dispositions de ces traités concernent essentiellement l'accès international à la justice, la notification des actes judiciaires et extrajudiciaires, l'obtention des preuves dans les procès internationaux, la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers, le recouvrement des aliments à l'étranger et, plus récemment, le retour des enfants déplacés illicitement à travers les frontières.

En matière pénale, la coopération concerne la notification des actes judiciaires, la transmission des commissions rogatoires et l'extradition.

Tels sont les points sur lesquels cette coopération a réussi à progresser quelque peu.

M. le président. La parole est à M. Henri Cuq.

M. Henri Cuq. Des personnels nourrissent une inquiétude devant la privatisation de certaines activités dans les nouveaux établissements que vous allez édifier. La restauration, la santé, la blanchisserie seront privatisées dans les vingt-neuf établissements qui totaliseront 15 000 places de détention prévues dans le programme d'équipement prioritaire.

A cet égard, certains agents de l'administration pénitentiaire s'interrogent sur les éventuelles conséquences de cette privatisation sur le déroulement de leur carrière. Pouvez-vous les rassurer et leur donner l'assurance qu'ils ne seront pas pénalisés de ce point de vue ?

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

M. le garde des sceaux. Je connais la préoccupation de ces agents ; je les ai d'ailleurs reçus à la chancellerie et je vous répéterai la réponse que je leur ai déjà faite.

Tout d'abord, si le programme de 15 000 places entraînera forcément, dans les établissements concernés, une modification de leurs conditions de travail, il ne faut pas oublier que, parallèlement, des établissements construits dans le cadre traditionnel continueront à être ouverts durant les prochaines années, dans lesquels ces agents auront leur place. Et comme, indépendamment des programmes d'équipement prioritaires, j'ai donné un coup d'accélérateur au développement du programme classique, ils ne pourront que s'en trouver bien ; je précise que neuf établissements seront construits ou rénovés dans ces conditions, ce qui représentera un nombre important de créations de postes.

En ce qui concerne le programme de 15 000 places, c'est-à-dire les vingt-neuf établissements à participation privée, vous savez que les fonctions de direction, de greffe et de surveillance resteront publiques ; cela signifie, là encore, que le nombre de postes offerts connaîtra une expansion considérable. Ce sera pour ces agents l'occasion de mutations géographiques, certes, mais aussi de promotions hiérarchiques ; l'opération sera donc bénéfique pour eux.

Il n'y aura pas de concurrence déloyale, tout le donne à penser, mais bien une saine émulation entre ces deux secteurs, le public traditionnel et le privé. Au-delà de la simple amélioration du cadre matériel, la modernisation des méthodes de travail bénéficiera certainement à l'ensemble de l'administration, dont on peut estimer que l'image sera revalorisée.

Il convient que les personnels concernés acceptent le progrès et l'évolution qu'il implique.

M. le président. Notre collègue Serge Charles ayant un empêchement familial grave, j'autoriserai, avec l'accord de l'Assemblée, notre collègue, M. Cuq, à poser sa question à sa place.

La parole est à M. Henri Cuq.

M. Henri Cuq. Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir bien voulu évoquer l'empêchement de notre collègue Serge Charles et me permettre de poser sa question à M. le garde des sceaux.

Différents textes ont récemment illustré l'intérêt que le Gouvernement et le législateur portaient à tout ce qui pouvait améliorer le fonctionnement de la juridiction administrative : ainsi, le 6 février 1986, une loi a fixé les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

M. Michel Sapin. Très bonne loi !

M. Henri Cuq. Un projet de loi actuellement en discussion devant le Parlement, portant réforme du contentieux administratif, permettra de créer des cours administratives d'appel, afin de remédier à l'encombrement du Conseil d'Etat et de garantir au justiciable des délais de justice supportables.

Cependant, vous n'ignorez pas le souhait exprimé depuis de nombreuses années par la quasi-unanimité des membres du corps des tribunaux administratifs en faveur du rattachement de ces tribunaux au ministère de la justice.

M. Michel Sapin. Au Conseil d'Etat ! (*Sourires.*)

M. Henri Cuq. Au-delà de toute autre considération, monsieur le garde des sceaux, il nous apparaît, en effet, que le rattachement actuel au ministère de l'intérieur ne reflète plus que des conceptions héritées du passé sur la justice administrative, qui peuvent faire craindre aux requérants des décisions de justice complaisantes envers l'administration, c'est-à-dire une justice par trop préoccupée des besoins et des convenances de celle-ci.

Or il semblerait que les objections formulées à l'encontre d'un tel transfert reposent essentiellement sur des considérations d'ordre financier.

Mon collègue Serge Charles souhaiterait donc savoir, monsieur le garde des sceaux, s'il vous paraît raisonnable de retarder une réforme symbolique très importante pour des raisons budgétaires. Si tel n'est pas le cas, quelles mesures êtes-vous disposé à prendre pour affirmer au plus vite la compétence du ministère de la justice sur toutes les juridictions ?

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

M. le garde des sceaux. Nous avons eu l'occasion de débattre de cette question particulière assez longuement, lors du débat sur les tribunaux administratifs qui a eu lieu il y a quinze jours.

M. Michel Sapin. Nous n'avons pas progressé depuis !

M. le garde des sceaux. Oui, mais comment faire...

M. Michel Sapin. Vous aviez promis !

M. Pierre Mezeud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Il s'est écoulé huit jours seulement !

M. le garde des sceaux. Je n'ai pas pu faire les pas nécessaires en si peu de temps !

M. Joseph Mengs. Il le fallait ! (*Sourires.*)

M. Pierre Mezeud, président de la commission des lois. La précipitation n'est pas toujours excellente conseillère.

M. le garde des sceaux. Ma position est très simple : sur le principe, je suis d'accord.

M. Michel Sapin. Ah !

M. le garde des sceaux. Il me paraît souhaitable que la Chancellerie hérite de la tutelle sur ces tribunaux administratifs, mais, pour ma part, je penche vers la tutelle directe de la Chancellerie - au lieu de passer par le Conseil d'Etat.

M. Michel Sapin. Vous n'avancez pas tout à fait dans le bon sens ! (*Sourires.*)

M. le garde des sceaux. Je sais bien que M. Sapin le regrette. En outre, je ne souhaite pas que le transfert se réalise rapidement.

En effet, le ministère de l'intérieur bénéficie d'une grande expérience dans l'exercice de cette tutelle. En outre, au moment où il va falloir mettre en place les nouvelles cours d'appel administratives, tâche éminemment délicate, je ne pense pas qu'il soit bon d'opérer un transfert de tutelle. Il est préférable d'attendre que la réforme soit bien mise en place pour procéder au transfert.

M. Pierre Mezeud, président de la commission des lois. Ne nous précipitons pas !

M. le président. Pour le groupe du Front national (R.N.), la parole est à M. Pierre Sirgue.

M. Pierre Sirgue. Monsieur le garde des sceaux, je constate que vous n'avez pas cru devoir répondre à ma question de ce matin sur les fonctionnaires d'aide à la décision. Elle ne vous paraît peut-être pas importante, puisque vous ne l'avez toujours évoquée que très vaguement. Quoi qu'il en soit, c'est sur l'instruction que j'entends maintenant vous interroger.

En matière d'instruction, vous avez repris à votre compte certains éléments de la loi Badinter, estimée aujourd'hui bonne dans son principe, et semblez vouloir instituer une collégialité de trois magistrats instructeurs auxquels il appartiendrait de prendre les décisions les plus importantes. La présence de ces trois nouveaux magistrats, surtout si l'instruction proprement dite reste confiée à un quatrième magistrat, ne risque-t-elle pas d'aggraver encore le retard dans le règlement des dossiers ?

Ces trois magistrats devront en effet connaître parfaitement le dossier avant d'en délibérer. Comment pourront-ils se décider en toute équité s'ils n'ont pas suivi le déroulement normal de l'information et éventuellement entendu l'inculpé et son conseil ? En outre, comment seront-ils désignés ?

Ne pensez-vous pas, enfin, qu'il serait opportun d'augmenter substantiellement le nombre des juges d'instruction, au moins dans les grands tribunaux, de renforcer les pouvoirs de la chambre d'accusation et de ne confier un cabinet d'instruction qu'à des magistrats d'expérience ayant passé plusieurs années au siège ou au parquet ?

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

M. le garde des sceaux. Je m'aperçois que je n'ai pas répondu, en effet, à la question qui m'avait été posée ce matin par M. Sirgue sur l'aide à la décision. Or il s'agit d'une réforme structurelle importante, et je vais répondre immédiatement.

Cette mesure n'a pas pu être intégrée, malheureusement, dans le budget pour 1988, comme je le souhaitais. Je le regrette. En réalité, il s'agit de résorber un grand défaut de la justice, son mode de travail artisanal. On travaille encore, dans le monde de la magistrature, avec des méthodes du XIX^e siècle. Le magistrat a tendance à vouloir tout faire lui-même, notamment des tâches matérielles répétitives de préparation des affaires. Il écrit tout à la main et réalise lui-même les photocopies.

Bref, le magistrat pourrait se débarrasser de toute une série de tâches s'il avait quelqu'un à sa disposition. La conséquence de cette carence est un mauvais emploi de la ressource humaine : le magistrat perd une grande partie de son temps à des tâches qui ne sont pas de son niveau, si je puis dire.

Ainsi, pour accroître l'activité du magistrat, il convient de procéder à un partage des tâches pour lui permettre de se concentrer sur l'essentiel de sa mission : le magistrat dirige les procédures et rend les décisions. Cela correspond, je crois, à ce que l'on peut appeler une organisation moderne, comme on la rencontre dans toute entreprise ou même dans toute administration qui s'est modernisée.

Quel est le contenu de cette « aide à la décision » ? L'expression recouvre toutes les tâches qui aident à la préparation. Voici quelques exemples, pour être un peu plus concret : le suivi d'accomplissement des enquêtes répétitives confiées par courrier aux services de police ; le suivi de l'accomplissement des actes de procédure demandés aux parties par le magistrat, autrement dit la mise en état. Tous ces actes, accomplis sous contrôle du magistrat, ne comportent naturellement aucun pouvoir de décision juridictionnelle, c'est évident.

Cette mission sera confiée à des agents formés et qualifiés qui seront les greffiers en chef et les greffiers. Il n'est pas question de la confier à des agents de bureau qui ont une autre mission à remplir, d'ailleurs tout aussi importante, car les magistrats ont besoin autant de secrétariats et de bons secrétaires que d'auxiliaires très proches d'eux pour l'aide à la décision.

Naturellement, on va faire appel au corps existant des greffiers, qui, me semble-t-il, se verra ainsi ouvrir de nouveaux débouchés et dont le travail sera enrichi : ce corps sera donc davantage motivé. Mais il faudra aussi créer des emplois - j'ai dit un peu moins de 600 : exactement, il s'agit de 585 - ils ont été prévus dans le plan de cinq ans. Il faut que l'administration de la justice obtienne ces postes.

J'ajoute que cela évitera, très vraisemblablement, la création d'emplois plus coûteux de magistrats. J'ai précédemment parlé du débat qui s'est instauré au sein de la magistrature pour savoir s'il fallait mettre l'accent sur la création de postes de magistrat ou de postes pour leurs auxiliaires. Avec la réforme, on réduira les besoins en magistrats.

Les besoins dans le domaine du secrétariat sont grands. Il faut des personnels pour dactylographier. Tout le monde sait, et surtout les spécialistes, dont vous êtes, monsieur Sirgue, qu'il faut attendre souvent des mois simplement parce qu'il n'y a pas de dactylo pour taper les jugements ! Le nageur qui nage à contre-courant n'avance pas souvent. Nous avons dû subir d'importantes réductions forfaitaires de nos effectifs de fonctionnaires : mais nous avons pu annuler les effets de ces réductions par l'obtention de cent emplois pour le secrétariat, la dactylographie. Il s'agit de répondre à un besoin pressant.

Grâce à l'aide à la décision et au développement du secrétariat, nous apporterons, j'en suis convaincu, une contribution décisive à la modernisation de la justice.

R⁹. le président. La parole est à M. Jean Roussel.

M. Jean Roussel. Monsieur le garde des sceaux, lorsque la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises a été mise en application, M. Badinter, garde des sceaux à l'époque, a déclaré clairement que, après un délai raisonnable d'un ou de deux ans, il faudrait, à la lumière de l'expérience, soit maintenir la loi, soit la modifier, soit l'abroger purement et simplement.

De récentes affaires et non des moindres nous ont appris que les créanciers même privilégiés étaient mal protégés avec cette nouvelle législation. Souvent, ils sont totalement sacrifiés au profit d'un prétendu maintien de l'emploi devenu priorité des priorités alors qu'en définitive il n'a pas un meilleur sort aujourd'hui qu'auparavant.

Il y a donc urgence, et même extrême urgence, à réformer profondément cette loi, notamment l'article 40, dont l'application met parfois en péril le sort des créanciers hypothécaires et même celui de l'Etat. Pourriez-vous nous préciser, monsieur le garde des sceaux, si vous comptez très prochainement faire venir en discussion la réforme de la loi ? Si tel est le cas, la réforme envisagée sera-t-elle en harmonie avec vos prévisions budgétaires ?

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

M. le garde des sceaux. Monsieur le député, j'ai l'intention effectivement de vous présenter, si possible avant la fin de cette session, un projet de loi modifiant, au demeurant de façon ponctuelle, la loi du 25 janvier 1985.

Ce projet, qui a fait l'objet d'une longue concertation, a reçu, je crois, l'accord de la plupart des praticiens concernés. Il porte sur quatre points : premièrement, possibilité pour les tribunaux de prononcer immédiatement la liquidation judiciaire lorsqu'il apparaît à l'évidence que l'entreprise ne peut être sauvée ; deuxièmement, possibilité de rallonger les délais de procédure - période d'observation ; troisièmement, assouplissement des conditions dans lesquelles le tribunal pourra autoriser les contrats de location-gérance.

Ces contrats ont, certes, mauvaise réputation. Cela est justifié par d'innombrables abus, mais ce n'est pas une raison pour les faire disparaître complètement, car ils ont permis dans notre histoire économique le sauvetage notamment de très grandes entreprises. Il faut donc rendre cette pratique possible à condition de la soumettre à un contrôle étroit et à des conditions très précises.

Quatrièmement, enfin, monsieur le député, et je réponds ainsi à la question particulière que vous avez posée, le projet porte sur l'amélioration du sort des créanciers privilégiés antérieurs à la procédure. Cette mesure est dictée par le souci de ne pas perturber l'équilibre actuel des crédits aux entreprises. Cette disposition, j'ai tenu personnellement à l'introduire car il y avait, dans la loi de 1985, une rupture d'équilibre qui pouvait, en défavorisant systématiquement les créanciers, mettre en cause finalement le financement des entreprises.

D'une façon générale, on constate aujourd'hui que la jurisprudence apporte des solutions pragmatiques et satisfaisantes aux difficultés d'interprétation que tout nouveau texte ne manque pas de soulever. C'est pourquoi j'ai voulu avancer prudemment dans cette affaire, contrairement à ce que certains me demandaient. Il fallait voir comment la loi nouvelle fonctionnait, en dresser le bilan. On a déjà pu corriger certaines imperfections. Je peux dès maintenant vous annoncer que je m'apprete à déposer au nom du Gouvernement un amendement pour remédier à d'autres imperfections apparues dans l'intervalle.

M. le président. Nous en revenons aux questions du groupe socialiste.

La parole est à M. Michel Sapin.

M. Michel Sapin. Monsieur le garde des sceaux, la marque principale - pour ne pas dire la seule marque - de votre projet de budget est l'augmentation des crédits de construction des prisons.

Or, vous le savez bien, une prison est un curieux récipient qui défie toutes les lois de la physique : quand il est totalement rempli, on le considère comme à demi vide... Vous-même, dans un récent entretien à *Libération*, vous avez déclaré qu'après le programme de construction de 15 000 places, si on voulait 15 000 places supplémentaires, ce serait facile : il suffirait de mettre deux lits pour chaque place construite !

Monsieur le garde des sceaux, il est peut-être nécessaire de construire de nouvelles places de prison pour faire face à la surpopulation carcérale, mais, vous le savez bien, ou vous devriez le savoir, si vous ne faites qu'une politique de construction de places nouvelles, vous aurez dans trois ans ou dans quatre ans, 15 000 personnes de plus en prison par rapport à aujourd'hui. En somme, le problème de la surpopulation carcérale restera ce qu'il est.

Il faut donc, vous-même l'avez reconnu, monsieur le garde des sceaux, parallèlement à une construction raisonnable de places de prison, conduire une politique très dynamique d'alternatives à l'emprisonnement.

Mais, si vous l'avez dit, ou si d'autres dans la majorité l'ont dit, si tout le monde est prêt à considérer que la peine de travail d'intérêt général est intéressante et qu'il faut la développer, vous n'avez pas les moyens de le faire ! Vous énoncez des déclarations de principe. Qu'est-ce qu'une politique qui affirme : « il faut faire quelque chose » mais qui ne s'en donne pas les moyens ? Tout simplement du vent !

Monsieur le garde des sceaux, comment ferez-vous, vous ou vos successeurs, pour développer, l'année prochaine, une vigoureuse politique d'alternatives à l'emprisonnement, alors que les crédits inscrits dans le projet de budget pour le développement des peines de substitution d'intérêt général et, d'une manière générale, en faveur du développement des peines en « milieu ouvert » sont non seulement en stagnation mais, pour certains de vos chapitres, en diminution ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. le garde des sceaux. Monsieur Sapin, je ne suis pas en désaccord avec vous sur l'objectif que vous venez de définir. Vous savez d'ailleurs que je n'ai jamais manqué, chaque fois que j'en ai eu l'occasion, de l'affirmer.

Toutefois, j'observe que les peines de substitution à l'emprisonnement ont poursuivi leur progression en 1986 - je n'ai malheureusement pas les chiffres de 1987. J'ai donné une directive aux magistrats du parquet en leur demandant de requérir le plus souvent possible ce type de peine, notamment pour les délinquants « primaires ».

Selon les chiffres dont je dispose, au 31 décembre 1986, la population relevant du milieu ouvert s'élevait à 86 136, un chiffre jamais atteint jusqu'alors, en progression de près de 9 p. 100 par rapport au 31 décembre 1985. Cette progression paraît particulièrement forte pour les condamnés à la peine de travail d'intérêt général : 9 515 condamnés ont exécuté cette peine en 1986, contre 5 698 en 1985.

M. Michel Sapin. Il y avait des crédits pour 1986 !

M. le garde des sceaux. A la même date, le 31 décembre 1986, 5 222 condamnés étaient placés sous le contrôle des services de probation au titre de la libération conditionnelle, soit une progression encore plus forte, de 15,5 p. 100, par rapport à la fin de l'année précédente.

On se trouvait donc sur une pente fortement ascendante : je ne vois pas pourquoi elle aurait changé, compte tenu que j'ai précisément demandé que l'on aille encore plus loin dans cette voie.

M. Michel Sapin. Mais il n'y a pas de crédits supplémentaires !

M. le garde des sceaux. Il faut noter aussi - bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de peines alternatives à l'emprisonnement - la forte progression des chantiers extérieurs et de la semi-liberté, puisque près de 2.000 détenus, au 1^{er} octobre 1987, ont exécuté leur peine sous ces régimes que j'ai créés en 1986.

M. le président. La parole est à M. Michel Pezet.

M. Michel Pezet. Ma question, monsieur le garde des sceaux, s'inscrit dans le droit fil de celle de mon collègue M. Sapin.

Une lettre de vos services en date du 17 octobre 1986 annonçait la création prochaine à Marseille d'un centre de semi-liberté autonome. Nous savons qu'il y a surpopulation pénale aux Baumettes. Je ne reprendrai pas la question posée ce matin par un député des Bouches-du-Rhône, qui est allé jusqu'à dire que c'était devenu « sa circonscription » ! A quel degré va-t-on maintenant dans l'idée de la privatisation des choses ? (*Sourires.*)

Ce projet de centre de semi-liberté autonome avait été étudié en collaboration avec la ville de Marseille et diverses associations. Les crédits s'élevaient à 5 millions de francs. On prévoyait la création de 30 places, ce qui permettait de retirer des Baumettes un service qui occupe un espace important. Or, par une note du 10 juillet 1987, vous avez fait savoir que ces crédits étaient retirés car, en raison de la restructuration budgétaire, votre ministère ne pouvait pas se rendre acquéreur de l'immeuble qui devait accueillir le centre.

Marseille, sur le plan pénitentiaire, se trouve aujourd'hui dans une situation plus délicate que Mulhouse, Metz ou Nantes.

L'été dernier, au moment des incidents des Baumettes, il y avait 2 500 détenus pour 911 places. Autrefois, il y avait un surveillant pour cinquante détenus, aujourd'hui, pour 150. La situation est extrêmement difficile pour le personnel qui, depuis trois mois, a fait 3 600 heures supplémentaires sans que lui soit versée la moindre indemnité. On comprend donc que, parfois, il y ait des moments de désespérance. (*Très bien ! sur les bancs du groupe socialiste.*)

Cette situation se retrouve dans d'autres centres pénitentiaires. A propos des 15 000 places créées, nous ne sommes pas de ceux qui croient qu'en faisant de très grands centres, on arrive à résoudre les problèmes. Construisons des prisons à dimension humaine où les contacts entre surveillants et détenus existent, où une discussion puisse s'établir. C'est ainsi qu'on arrivera à faire baisser la tension qui existe à l'intérieur de ces maisons d'arrêt. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. le garde des sceaux. Il faut regretter que la création d'un centre de semi-liberté n'ait pu être inscrite dans le projet de budget pour 1988. Je crois pouvoir m'engager pour dire qu'elle le sera dans le budget de 1989. (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste.*)

Sur la deuxième question que j'ai évoquée en répondant à M. Gaudin, j'ai naturellement attesté de la dignité et du courage qu'a manifestés le personnel lors des très graves incidents que nous avons connus cet été aux Baumettes. Nous avons frisé la catastrophe. Leur situation était assez dramatique. J'ai tout à fait conscience d'ailleurs qu'ils ne sont pas les seuls. Dans bien de nos prisons, les personnels doivent faire face à des tâches particulièrement difficiles à remplir. On parle de la condition faite aux détenus, et on a raison, mais il faut penser aussi à ceux qui les surveillent.

Je me suis efforcé d'améliorer le sort particulier de ceux qui assurent la surveillance aux Baumettes en renforçant l'encadrement et les effectifs. Quant aux indemnités, nous faisons ce que nous pouvons et, là encore, c'est par étape, chaque année, que l'on pourra faire un peu plus pour chacune des catégories d'agents qui travaillent au sein de ce ministère.

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

M. Gérard Welzer. Ma question est relative à la réforme de la réforme de l'instruction. (*Sourires.*) La situation que vous créez, monsieur le garde des sceaux, est surréaliste. Vous refusez d'appliquer la loi Badinter, votée le 2 décembre 1985, instaurant la collégialité de l'instruction. Vous oubliez que des députés de l'ancienne opposition - M. Foyer par exemple - s'étaient prononcés pour cette réforme. Vous oubliez surtout que nul n'avait voté contre.

M. Philippe Marchand. C'est vrai !

M. Gérard Welzer. La loi de finances de 1986 avait prévu la création de 100 postes, dont 75 de magistrats. Vous avez décidé d'utiliser ces 75 magistrats à d'autres fins et n'avez pas renouvelé en 1987 cette création de postes. Hélas ! Votre souci de revanche vous a poussé à annuler une loi à laquelle aucun député de votre majorité ne s'était opposé en 1985.

Qu'allez-vous proposer à la place ? Par des déclarations nombreuses et contradictoires dont vous avez le secret, vous avez réussi à susciter l'opposition de la plupart des organisations de magistrats et d'auxiliaires de justice.

M. Michel Sapin. C'est un secret de Polichinelle !

M. Gérard Welzer. Ma question est double, monsieur le garde des sceaux.

Premièrement, pourquoi n'avoir pas appliqué la loi Badinter contre laquelle aucun député de votre majorité ne s'était élevé et pour laquelle les moyens avaient été prévus ?

Deuxièmement, pouvez-vous nous informer de manière précise - une fois n'est pas coutume - du sort de l'instruction pénale en France après le 1^{er} janvier 1988 ?

Bien évidemment, une fois que vous aurez répondu à ces deux questions, nous vous saurions gré de ne pas donner, demain ou la semaine prochaine, à la télévision, une nouvelle version. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. le garde des sceaux. Vos propos me mettent encore plus à l'aise pour défendre l'esprit de la loi Badinter qui substitue à la décision d'un seul la décision d'un collège.

Dans la pratique, cependant, on est bien obligé de s'apercevoir que l'idée de faire travailler trois juges d'instruction en même temps sur la même affaire est peu réaliste, et qu'envoyer des juges d'instruction pour constituer le collège dans les trop nombreuses petites juridictions que compte notre pays conduirait à un emploi absurde d'une ressource humaine pourtant rare. Cela aboutirait par conséquent à avoir dans certaines juridictions des hommes n'ayant pratiquement rien à faire alors que des trous béants ne sont pas comblés dans d'autres juridictions. C'est pourquoi j'ai considéré que le peu de créations de postes que j'avais devaient être affectées non à appliquer cette loi mais à respecter les véritables priorités, en créant des postes de magistrats volants auprès des chefs de cours pour faire face à cette plaie de la magistrature que sont les vacances, et notamment les vacances féminines.

J'ai donc respecté les priorités et, à partir du moment où je le faisais et où je suis décidé à continuer à le faire, il fallait trouver une autre solution. Le projet que je souhaite voir discuter par le Parlement le plus vite possible annule la loi Badinter. Il lui substitue une autre loi, mais, je le répète, s'il permet une gestion beaucoup plus réaliste dans la mesure où il exigera la création d'un nombre relativement restreint de postes par rapport à l'application de la loi Badinter, il respecte pleinement la philosophie de cette loi et le principe de collégialité.

M. le président. La parole est à M. Joseph Menga.

M. Joseph Menga. Monsieur le garde des sceaux, vous serait-il possible de me dire quand vous entendez mettre fin à la campagne de dénigrement systématique que vous orchestrez vous-même - voir votre émission à Europe 1 du 6 octobre - et qui tend à jeter le discrédit sur le travail accompli par les éducateurs de l'éducation surveillée, dont chacun a pu observer le sérieux et la qualité, notamment à l'occasion des actions de prévention de la délinquance menées avec d'autres partenaires ?

Je constate que Mme Giannotti, directeur de l'éducation surveillée depuis quinze mois, par ses déclarations irresponsables sur la prétendue « pétaudière » que serait l'éducation surveillée, par son incapacité à mobiliser sur des objectifs clairement repérables les équipes éducatives de l'éducation surveillée, par ses décisions incohérentes et irréfléchies...

Un député du groupe socialiste. Très bien !

M. Joseph Menga. ... dont celle d'écarter sans aucune justification le directeur régional de l'éducation surveillée pour l'Île-de-France, fonctionnaire compétent et estimé, et la dernière, qui date d'hier soir, de suspendre le directeur départemental de Paris afin de le faire passer en conseil de discipline pour des raisons que personne ne comprend (*Protestations sur les bancs des groupes du R.P.R., U.D.F. et Front national [R.N.]*), ...

Un député du groupe socialiste. Si, des raisons syndicales !

Plusieurs députés du groupe socialiste. Incroyable !

M. Joseph Menga. ... par sa volonté de faire obstacle tout récemment à la demande légitime de décharge totale d'activités de service présentée par une éducatrice désireuse d'exercer des responsabilités syndicales comme la loi l'y autorise, par le mépris qu'elle affiche en toutes circonstances pour le travail accompli par les équipes éducatives et l'ensemble de ses collaborateurs, n'a réussi qu'à se discréditer définitivement tant auprès des professionnels de la protection judiciaire, magistrats et travailleurs sociaux, que de ses partenaires extérieurs.

Mme Véronique Nelertz. Très juste !

M. Joseph Menga. Je vous demande, monsieur le garde des sceaux, de donner congé à Mme le directeur de l'éducation surveillée...

Un député du groupe socialiste. Très bien !

Mme Véronique Nelertz. Excellent !

M. Joseph Menga. ... en raison de son incompétence, reconnue bien au-delà de l'éducation surveillée, et de son irresponsabilité, de rendre hommage au travail accompli conjointement par les magistrats de la jeunesse et des équipes spécialisées du secteur public et du secteur associatif en collaboration avec les collectivités territoriales (*Mouvements sur*

les bancs du groupe Front national [R.N.]) qui, elles, vont aboutir en deux ans à diminuer de 32 p. 100 le nombre des jeunes de moins de dix-huit ans placés en détention provisoire.

Enfin, je vous demande de renoncer à vos projets archaïques de chantiers de jeunesse et de centres fermés et de renforcer la seule politique susceptible d'éviter l'exclusion de milliers de jeunes Français en mobilisant toutes les capacités existantes dans notre pays au service de cette cause nationale ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Véronique Nelertz. Très bien !

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

M. le garde des sceaux. Monsieur Menga, je n'ai pas l'habitude de vous voir si vif (*Interruptions sur les bancs du groupe socialiste*) et je crains que cette vivacité n'affaiblisse la portée de votre propos ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

Mais, surtout, je ne vous accorde pas le droit de mettre en cause dans cette assemblée le directeur de l'éducation surveillée ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R., U.D.F. et Front national [R.N.]*)

M. Joseph Menga. J'ai ce droit !

M. le garde des sceaux. Elle n'est pas responsable devant cette assemblée, elle ne peut pas se défendre, et si vous avez à vous en prendre à quelqu'un, ce ne peut être qu'à moi...

Plusieurs députés des groupes du R.P.R. et U.D.F. Absolument !

M. Joseph Menga. Non !

M. le garde des sceaux. ... ne serait-ce que parce que j'approuve pleinement les décisions qu'elle prend et la politique qu'elle conduit avec courage...

M. Pascal Arrighi. Très bien !

M. le garde des sceaux. ... et je crois que je peux dire maintenant avec efficacité ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Gérard Weizer. Vous êtes un mauvais avocat !

M. le garde des sceaux. Il n'est pas question, monsieur Menga, de mettre en cause la qualité ou le dévouement des personnels de l'éducation surveillée. Il est question de mettre fin à des situations absurdes que j'ai constatées moi-même et qui ont été confirmées d'ailleurs par les documents qui nous sont remis.

Ces situations concernent une occupation tout à fait détestable de ces personnels puisque l'on voit des établissements dans lesquels il y a davantage de personnels d'encadrement que de jeunes.

M. Joseph Menga. C'est inexact !

M. le garde des sceaux. Ce n'est pas inexact, j'ai les chiffres sur mon bureau ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Véronique Nelertz. Citez-les !

M. le garde des sceaux. Dans d'autres endroits, en revanche, on manque de travailleurs sociaux.

M. Gérard Weizer. Des exemples !

M. Joseph Menga. Citez-les !

M. Jean-Jacques Jegou. Laissez répondre le ministre !

M. le président. Vous avez été écouté, monsieur Menga, maintenant voulez-vous vous taire, je vous prie !

M. le garde des sceaux. a seul la parole !

M. Charles Ehrmann. C'est vrai, c'est incroyable !

M. le garde des sceaux. L'objectif que nous poursuivons, je l'ai indiqué ce matin, c'est un redéploiement de ces personnels en fonction des besoins réels.

Il convient aussi de parvenir à une meilleure organisation. Cela s'impose dans une direction où il n'y avait plus aucune ligne hiérarchique, plus aucune autorité, aucun contact entre la direction centrale, la direction régionale, la direction départementale et le terrain.

La directrice de l'éducation surveillée est en train d'essayer de reconstituer une véritable administration. C'était la première tâche à accomplir. Je constate qu'elle le fait, même si c'est dans des conditions difficiles. Je ne vous autorise pas, par conséquent, à l'attaquer, car elle accomplit cette tâche conformément à une politique que j'ai définie.

Il ne s'agit ni de décrier, ni de dévaloriser l'éducation surveillée, il s'agit de mettre tout son personnel dans des conditions telles qu'elle puisse agir plus efficacement et mieux remplir sa mission, et vous savez très bien qu'il y a des lacunes à combler dans ce domaine. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R., U.D.F. et Front national [R.N.] - Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Joseph Menga. Vous n'avez pas répondu à ma question.

M. le président. La parole est à Mme Paulette Nevoux.

Mme Paulette Nevoux. Monsieur le garde des sceaux, je m'interroge à plus d'un titre sur l'intérêt de la création d'un service éducatif auprès des tribunaux de grande instance.

Une fois de plus, vous envisagez de remplacer une structure souple, rodée et qui commence à faire ses preuves depuis sa mise en place par l'arrêté du 30 juin 1987, par un service figé qui alourdira les structures de contrôle des tribunaux sans améliorer la prévention et la recherche d'alternatives à l'incarcération. Alors, pourquoi créer un service spécifique au tribunal ? J'ai peur, monsieur le garde des sceaux, que l'on en revienne au système de l'éducation surveillée de jadis dont les balbutiements en milieu ouvert, la liberté surveillée, s'exerçaient uniquement dans les tribunaux. Ce n'est pas l'intention de réduire l'incarcération par un meilleur dispositif de la protection judiciaire qui semble guider la Chancellerie, mais bien plutôt le désir de prendre des mesures rapides en ce qui concerne l'incarcération des jeunes délinquants.

En outre, cette nouvelle structure suppose des personnels, un encadrement, bref, un financement à la hauteur de ses ambitions. N'est-il pas paradoxal, pour ne pas parler de mauvaise gestion, de réduire deux années de suite le budget de l'éducation surveillée et de lancer une expérience dispendieuse ? Point n'est besoin d'afficher la création de ces services éducatifs auprès des tribunaux de grande instance comme un progrès si vous ne présentez pour l'éducation surveillée qu'un budget qui permettra à peine le fonctionnement des services existants.

Que restera-t-il pour l'entretien des mineurs et la prévention de l'incarcération ? En outre, restera-t-il quelques subsides pour ces centres éducatifs à encadrement renforcé, ces centres fermés qui symbolisent votre conception de la réinsertion des jeunes délinquants ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. le garde des sceaux. Madame le député, le rapport sur l'éducation surveillée que j'avais demandé à M. Langlais d'établir aboutit à une conclusion qui est la nécessité de rapprocher la justice et les éducateurs. C'est dans cet esprit que nous avons créé, auprès des tribunaux de grande instance, un service éducatif destiné à traiter les cas de mineurs les plus difficiles. Actuellement, en raison de la carence indiscutable de l'éducation surveillée, nombre de ces jeunes atterrissent en prison. C'est parce que nous sommes d'accord pour éviter, vous et moi, cette conclusion détestable que cette institution a été créée.

Elle sera financée par le redéploiement des effectifs en sur-nombre. M. Menga me demandait tout à l'heure de lui citer des chiffres. Je puis lui dire qu'à l'I.S.E.S. du plateau de Champagne, dans l'Essonne, on compte un personnel d'éducation de 144 personnes pour 122 mineurs dont la moitié seulement sont hébergés ! C'est en remédiant à de semblables situations de surencadrement que l'on pourra trouver les personnels nécessaires pour animer les cellules nouvelles qui seront créées auprès des tribunaux d'instance.

M. le président. La parole est à M. Joseph Menga.

M. Joseph Menga. Comme d'habitude, monsieur le garde des sceaux, à une bonne question, vous apportez de mauvaises réponses (*Exclamations sur les bancs des groupes du rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française*), et l'on pourrait discuter plus avant de la finalité de l'éducation surveillée. Mais ma question est tout autre.

Sur la base de quels renseignements pouvez-vous affirmer péremptoirement, comme vous l'avez fait le 6 octobre 1987 sur les antennes d'Europe 1, que les chantiers de jeunes annoncés à grand fracas par vous-même lors d'une conférence de presse tenue le 19 juillet 1986 et qui devaient accueillir de 30 000 à 35 000 jeunes délinquants sont un grand succès sur le plan qualitatif ?

Je vous demande de bien vouloir me préciser combien de chantiers ont été organisés en collaboration avec les Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais et combien de jeunes de moins de dix-huit ans sous protection judiciaire y ont été admis. Dans une lettre qu'a adressée M. Verlainne, directeur des Houillères, à M. Aourousseau, commissaire de la République, on parle de 15 mineurs à peine.

Combien ont pu trouver un emploi à l'issue de ces stages ? Pas plus de 5, dit-on.

A combien s'élève le prix de journée de ces chantiers ? Certains avancement 900 francs par jour et par mineur. Bel exemple de gestion financière !

Quelle a été la participation des Houillères et celle de l'Etat ?

Combien de chantiers de ce type avez-vous l'intention de lancer en 1988, quand on sait que M. Verlainne a écrit : « L'expérience actuelle nous a montré que la formule consistant à rassembler une dizaine de jeunes de comportement difficile n'est pas la bonne, en tout cas de notre point de vue, car les effets d'entraînement et de groupe se font dans le mauvais sens... Il me faut également souligner l'aspect économique de l'opération. »

Bien entendu, je ne mettrai pas en cause Mme la directrice de l'éducation surveillée, mais elle est tenue d'appliquer une politique dispendieuse et anti-éducative. (*Très bien ! et applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. le garde des sceaux. Monsieur Menga, je ne sais pas si votre oreille était distraite ce jour du mois d'octobre où je me suis exprimé au micro d'Europe 1 ou si mes propos vous ont été inexactement rapportés, mais je ne vois pas comment j'aurais pu avancer le chiffre que vous avez évoqué : je ne suis tout de même pas fou !

J'ai toujours indiqué que les chantiers de jeunes avaient réussi d'un an de façon restreinte, puisque leur efficacité sociale, dans la mesure où - là où il y en a - les mineurs qui en sortent trouvent, pour la plupart, un emploi. C'est probablement l'institution qui parvient le mieux à assurer la réinsertion sociale des jeunes et je souhaite donc, bien qu'elle soit coûteuse, la voir se développer.

M. Joseph Menga. Quel est le prix de journée ?

M. le garde des sceaux. Elle fonctionne depuis un peu plus d'un an de façon restreinte, puisque ces chantiers, généralement de toutes petites unités de 10 à 20 personnes, ne peuvent guère recevoir que 400 jeunes au total. Au micro d'Europe 1, j'ai formé le vœu que ce chiffre soit très fortement multiplié. Depuis leur création, 2 000 jeunes ont pu en profiter, ce qui n'est pas négligeable. Mais ce sont 2 000 ou 3 000 jeunes qu'il faudrait pouvoir accueillir simultanément. Cela implique, à l'évidence, une mobilisation des préfets et des autorités locales en vue de multiplier les chantiers, qui doivent rester de petite taille.

Le principal obstacle est d'ordre financier, tant il est vrai que je ne dispose pas des moyens budgétaires de promouvoir leur développement. Je regrette que cette formule n'ait pu recevoir jusqu'à maintenant qu'une application de caractère marginal, car c'est, je le répète, l'une des institutions qui favorisent le mieux cette réinsertion sociale des jeunes qui vous préoccupe tout autant que moi.

M. Joseph Menga. On dit que le prix de journée serait trois fois plus élevé que pour un mineur en internat à l'éducation surveillée !

M. le président. La parole est à M. Michel Sapin.

M. Michel Sapin. Monsieur le garde des sceaux, ma question touche à l'aide aux victimes et à l'accueil des témoins.

J'ai trop souvent entendu les représentants de la majorité soutenir, dans cet hémicycle ou ailleurs, que la gauche aurait été du côté des criminels et que la droite serait du côté des victimes. (*Exclamations sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. Jean-Pierre de Peretti Della Rocca. C'est pourtant vrai !

M. Michel Sapin. Chacun sait, messieurs, que ces affirmations, encore confirmées par l'interruption qui vient de jaillir de vos bancs, sont indignes de représentants de la nation (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste*), en raison de leur schématisation et de leur manichéisme, dont chaque homme de bonne volonté et de bonne foi sait qu'ils sont une honte pour notre démocratie. (*Exclamations sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F. - Très bien ! sur les bancs du groupe socialiste.*)

Ayant entendu tant de trémolos sur la condition faite aux victimes, j'ai eu la curiosité de recenser les mesures prises depuis 1982 en leur faveur, aussi bien en termes de réparations qu'en termes de conditions d'accueil. Et qu'ai-je trouvé ? De 1982 à 1986, beaucoup de crédits et d'initiatives ; depuis lors, bien peu, très peu de chose ! C'est la première fois, par exemple, depuis 1982 que ne figure dans un budget aucune mesure nouvelle en faveur de l'action des associations d'aide aux victimes.

Mais il est une autre catégorie de justiciables - si je puis dire - qui déplorent d'être parfois considérés plutôt comme des générateurs que comme ce qu'ils sont en réalité, c'est-à-dire des auxiliaires précieux de la justice, des gens qui accomplissent leur devoir de citoyen : je veux parler des témoins. J'aimerais savoir, monsieur le garde des sceaux, quelles mesures nouvelles, quelles actions nouvelles vous envisagez l'année prochaine pour faire en sorte que l'acte de témoigner, qui est le devoir de tout citoyen, cesse de représenter une gêne parfois quasi insupportable pour devenir au contraire un honneur considéré comme tel par l'ensemble de la nation.

M. le président. Monsieur Sapin, vous avez déjà dépassé votre temps de parole. Veuillez conclure !

M. Michel Sapin. C'est notre dernière question, monsieur le président.

Monsieur le garde des sceaux, votre collègue de l'intérieur a augmenté substantiellement les crédits pour les délateurs. Vous avez fait adopter ici même une loi qui permet aux « repentis » de bénéficier de la bienveillance de la justice. Les témoins seraient-ils les seuls à ne pas avoir droit à votre considération ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. le garde des sceaux. Monsieur Sapin, depuis que vos amis ont quitté les affaires, une mesure nouvelle a été prise par le Gouvernement auquel j'ai l'honneur d'appartenir, et elle n'est pas négligeable puisqu'il s'agit de l'indemnisation des victimes du terrorisme. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

Par deux lois successives de septembre et de décembre, le Parlement a voté, à la demande du Gouvernement, le principe de l'indemnisation totale du préjudice corporel. Cette règle s'applique, je le rappelle, à tous ceux qui, depuis décembre 1984, ont été ainsi injustement frappés. Au nombre de ces victimes figurent bien entendu celles de la vague d'attentats de septembre 1986.

Plus généralement, un effort a été accompli en faveur des bureaux d'aide aux victimes, gérés soit par des associations, soit par des collectivités locales. Les quatre-vingt-seize bureaux de ce type qui existent actuellement contribuent, avec des soutiens conjoints de l'Etat et des collectivités décentralisées, à apporter un indispensable concours aux victimes d'infractions. Pour l'année 1987, 22 000 dossiers ont, à ce jour, été traités : ce n'est pas rien !

De leur côté, les commissions d'indemnisation des victimes ont réparti près de 42 millions de francs en 1986 pour 1 800 requêtes. Nous ne connaissons pas encore le chiffre de 1987.

Enfin, l'effort consenti en faveur de l'accueil des justiciables victimes ou témoins se poursuit dans les palais de justice. Une sensibilisation est faite en ce sens, notamment à l'école des greffes. Il va de soi que l'amélioration des conditions de l'accueil des justiciables constitue une préoccupation quotidienne pour les chefs de juridiction.

M. le président. Nous en avons terminé avec les questions.

J'appelle les crédits inscrits à la ligne « Justice » et l'article 71 rattaché à ce budget.

ÉTAT B

Répartition des crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils (mesures nouvelles)

« Titre III : 23 794 760 francs ;
« Titre IV : 16 453 000 francs. »

ÉTAT C

Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement applicables aux dépenses en capital des services civils (mesures nouvelles)

TITRE V. - INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT

« Autorisations de programme : 3 585 470 000 francs ;
« Crédits de paiement : 843 947 000 francs. »

TITRE VI. - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

« Autorisations de programme : 1 400 000 francs ;
« Crédits de paiement : 434 000 francs. »

Sur le titre III de l'état B, M. Jean-Pierre Roux a présenté un amendement, n° 65, ainsi rédigé :

« Réduire les crédits de 22 millions de francs. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

Sur le titre III de l'état B, M. Moutoussamy et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 98, ainsi rédigé :

« Réduire les crédits de 1 207 francs. »

La parole est à M. Ernest Moutoussamy.

M. Ernest Moutoussamy. Cet amendement vise à appeler l'attention du Gouvernement sur l'encombrement excessif des juridictions d'instance, prud'homales, commerciales, pénales et civiles de Pointe-à-Pitre et sur leur pénurie en personnel. Mais auparavant, monsieur le garde des sceaux, permettez-moi de souligner devant vous que l'image de la justice sous les tropiques n'est pas digne d'un Etat de droit comme la France. Pour employer une formule célèbre, la séparation des pouvoirs, comme la marine à voile, est une notion dépassée dans les départements et territoires d'outre-mer.

Pour améliorer cette image, ne fût-ce qu'au niveau matériel, il est indispensable de réactualiser l'organigramme des juridictions, qui date de près de trente ans, en tenant compte de l'évolution démographique et des mutations économiques et sociologiques.

Le nombre insuffisant des magistrats ainsi que des personnels dans les greffes ou au secrétariat du conseil de prud'hommes paralyse le fonctionnement des institutions, qui ne peuvent plus faire face à leur mission. Il en résulte des retards considérables dans le règlement des litiges et dans le prononcé des jugements. Cette pénalisation aggrave encore l'image négative de la justice et discrédite celle-ci aux yeux de l'opinion publique. Même les correspondances des parlementaires restent sans réponse.

Il apparaît indispensable de créer une deuxième chambre au tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre, de nommer des magistrats supplémentaires, d'augmenter le nombre des postes de greffier et de secrétaire au conseil de prud'hommes. Pourriez-vous, monsieur le garde des sceaux, prendre quelques engagements dans ce domaine ?

Cela dit, même si les sommes inscrites au titre des mesures nouvelles - chapitre 31-12, article 22 - sont dérisoires, je retire cet amendement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. L'amendement n° 98 est retiré.

Sur le titre III de l'état B, MM. Asensi, Ducloné et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 97, ainsi rédigé :

« Réduire les crédits de 536 083 francs. »

La parole est à M. François Asensi.

M. François Asensi. Monsieur le garde des sceaux, nous entendons, par cet amendement, protester contre votre projet de budget, car il s'inscrit dans la continuité d'une politique tout entière tournée vers la répression et le carcéral. Ainsi, la progression de 30 p. 100 de la dotation affectée à l'administration pénitentiaire ne s'explique que par la réalisation de 3 400 places de prison nouvelles.

Alors que les crédits de la justice progressent globalement de 10,27 p. 100, ceux de l'éducation surveillée stagnent puisqu'ils n'augmentent que de 1,83 p. 100. C'est dire à quel point est sacrifiée une administration qui s'efforce d'agir autrement contre la délinquance que par l'enfermement ou l'exclusion.

Après celui de 1987, ce budget concourt non plus à déstabiliser, mais véritablement à démanteler le service public de l'éducation surveillée. A la suite des 209 suppressions d'emplois opérées cette année, et contrairement à vos engagements, ce sont au total 92 postes d'éducateur qui seront supprimés l'an prochain, dont 65 par suppression directe et 25 par transformation. Au total les effectifs de cette administration auront été réduits de 5 p. 100 en deux ans. De plus, les crédits consacrés à l'entretien des mineurs diminuent de 25 p. 100 pour le secteur public et les subventions aux associations chutent de 22 p. 100. Ainsi donc, tout est budgétairement programmé pour disloquer l'éducation surveillée, pour démanteler le système de protection judiciaire de la jeunesse.

Ce budget catastrophique fait suite à la campagne de dénigrement systématique que vous menez depuis votre arrivée à la chancellerie à l'encontre d'une administration dont vous avez la charge. L'audit sur l'éducation surveillée que vous avez commandé n'a pas suscité le moindre groupe de travail ni la moindre ébauche de concertation et, un an après, l'éducation surveillée est toujours sans orientations claires. Mais, par le biais d'expériences comme celles qui se déroulent à Creil ou dans le Nord, vous impulsez une orientation de plus en plus, sinon exclusivement, tournée vers le volet pénal, qui tend à placer l'éducation surveillée sous l'autorité des magistrats en sacrifiant la pluridisciplinarité déplaçante. Vous poussez les éducateurs à jouer le rôle de conseillers techniques des magistrats, les transformant peu à peu en agents de probation.

Tout autre est notre ambition pour l'éducation surveillée. L'action en direction des jeunes, pour lesquels nous persistons à réclamer la suppression de l'incarcération provisoire, ne peut se mener que par le développement d'une politique départementale complémentaire des services, répondant au plus vite aux besoins de prise en charge des mineurs menacés d'incarcération.

Refusant toute la dynamique de prise en charge éducative des mineurs, vous souhaitez revenir au ghetto institutionnalisé des établissements fermés où les jeunes, étant exclus de la vie réelle, sont marginalisés et structurés durablement dans la délinquance. Oubliant que M. Peyrefitte lui-même a dû, en 1979, supprimer les centres fermés, vous persistez dans cette voie d'exclusion que tous les spécialistes savent vouée à l'échec.

C'est pour protester contre ces orientations que nous avons déposé cet amendement de suppression de crédits. Nous le retirons après avoir souligné les méfaits de votre budget. *(Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.)*

M. le président. L'amendement n° 97 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le titre III.

(Le titre III est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le titre IV.

(Le titre IV est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre V.

(Les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre V sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre VI.

(Les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre VI sont adoptés.)

M. le président. J'appelle maintenant l'article 71 rattaché à ce budget.

Article 71

M. le président. « Art. 71. - Le fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat institué par l'article 28 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est supprimé.

« Les droits et obligations du fonds sont transférés à l'Etat. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 71.

(L'article 71 est adopté.)

M. le président. Nous avons terminé l'examen des crédits du ministère de la justice.

MER

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du secrétariat d'Etat à la mer.

La parole est à M. Rufenacht, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Antoine Rufenacht, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat à la mer, mes chers collègues, le budget de la mer est la traduction financière d'une politique. Cette politique, engagée par le Gouvernement, sous votre autorité, monsieur le secrétaire d'Etat, montre un effort et un souci de cohérence sans précédent dans notre pays depuis de nombreuses années.

Si vous le voulez bien, mes chers collègues, je ne m'étendrai pas sur les différents aspects du budget de la mer, vous proposant de vous rapporter à mon rapport écrit qui en souligne les points saillants, notamment la mise en place du plan marine marchande. Je crois plus utile de concentrer mon propos sur l'action qui apparaît clairement comme l'action prioritaire du gouvernement en 1988 ; je veux parler des efforts vigoureux engagés en faveur de nos grands ports autonomes, efforts qui sont la suite logique et cohérente de ce qui a été entrepris en octobre 1986 dans le cadre du plan marine marchande.

Voici toutefois quelques remarques liminaires rapides sur l'ensemble du budget.

C'est un budget globalement satisfaisant puisque les crédits progressent de 3 p. 100 si l'on veut bien admettre que la prise en charge d'une partie de la subvention de l'Etat à l'Etablissement national des invalides de la marine par le mécanisme bien connu de surcompensation des régimes spéciaux ne traduit pas une diminution des moyens réels mis à votre disposition, monsieur le secrétaire d'Etat, même si elle fait apparaître une baisse « optique » de vos crédits et même si, par d'autres aspects, elle est assez critiquable dans la mesure où elle porte en germe un transfert de charges vers les collectivités locales. Mais cette politique, nous le savons, a été engagée dès 1985.

Saluons aussi au passage, dans ce jugement général, l'accent mis sur les dépenses d'investissement avec l'augmentation de 13,3 p. 100 pour les crédits de paiement et de 10,2 p. 100 pour les autorisations de programme.

Sur un plan plus anecdotique mais tout de même significatif de votre souci de vérité budgétaire, la commission des finances s'est félicitée de la mise à un niveau convenable de la subvention accordée à la société nationale de sauvetage en mer, subvention jusqu'à présent systématiquement minorée pour donner au Gouvernement le sentiment qu'il accordait au Parlement une faveur - à moins que ce ne soit le contraire - qui, au fil des années, perdait de sa saveur.

Toujours dans l'anecdote, félicitons-nous, monsieur le secrétaire d'Etat, que des crédits vous soient alloués afin de vous permettre de régler la dette de votre administration à l'égard des télécommunications. La situation était en effet peu convenable jusqu'à une date même récente même si, hélas ! les mauvaises habitudes prises ici sont encore plus développées dans d'autres administrations.

J'évoquerai en quelques mots la pêche avant d'aborder la politique portuaire. Comment ne pas traiter, en effet, d'une activité qui, si elle fait peu parler d'elle en ce moment dans la mesure où elle se porte globalement assez bien, représente pour notre littoral une source considérable d'emplois et de revenus ? Le déficit en terme de balance commerciale du secteur pêche est toujours un sujet d'étonnement - même si on en connaît les raisons - et de préoccupation. Je rappelle les chiffres : 6,2 milliards de francs en 1986 contre 5,9 milliards de francs en 1985. C'est une somme importante.

Même si globalement la pêche connaît une période plutôt plus heureuse que naguère, c'est une activité dont on ne peut pas oublier les risques et les aléas. Ce secteur a également besoin d'être soutenu au plan des investissements. C'est pour-

quoi il serait sage de profiter de la conjoncture favorable pour encourager le renouvellement des flottes et pour accroître à terme leur productivité. »

A cet effet, l'Etat devrait accorder des aides supplémentaires à la construction de navires neufs. Une majoration de l'ordre de cinq millions de francs des crédits prévus dans le projet de budget permettrait de financer trois navires de pêche artisanale et un navire de pêche semi-industrielle.

J'espère que cette suggestion recevra, monsieur le secrétaire d'Etat, un accueil favorable du Gouvernement. En tout cas, elle me paraît raisonnable.

J'en viens à la politique portuaire que vous avez engagée.

Les moyens financiers alloués à ce secteur sont en progression sensible. C'est ainsi que les autorisations de programme dépasseront les 250 millions de francs en 1988, soit une augmentation de près de 22 p. 100 par rapport à 1987. Quant aux crédits de paiement, ils croîtront de 7,8 p. 100. Le retard pris dans les années récentes n'en sera pas pour autant comblé, mais une nouvelle direction est prise et c'est la bonne,

Plus importante encore est la décision annoncée par M. le Premier ministre lors de sa visite au Havre le 21 septembre. En effet, la dotation de 1,4 milliard de francs qui va être accordée aux six ports autonomes leur permettra d'améliorer singulièrement leur situation financière.

Je me permets toutefois d'appeler votre attention sur l'importance des modalités d'application de cette décision. Cette dotation en capital n'aura de véritable signification que si elle se traduit par un allègement sensible des charges financières qui pèsent actuellement sur nos grands ports. Vous avez souhaité, monsieur le secrétaire d'Etat, que le capital ainsi versé par l'Etat soit rémunéré. Est-ce légitime ? Peut-être. Je note, toutefois, qu'une telle rémunération n'est pas, semble-t-il, prévue pour la dotation en capital dont a bénéficié, dans les mêmes conditions, la S.N.C.F. Toujours est-il qu'il conviendrait, s'il y a une rémunération, que celle-ci soit sensiblement inférieure au coût des prêts du F.D.E.S.

Il m'apparaît également nécessaire que le capital versé aux ports ne soit pas rémunéré dans les deux ou trois premières années, afin que nos établissements publics bénéficient immédiatement de la bouffée d'oxygène qui leur permettra de faire face aux dépenses qu'ils engagent actuellement pour gagner la bataille de la compétitivité. Pour la suite, il faut obtenir que l'Etat capitaliste de demain accepte d'être moins bien rémunéré que l'Etat prêteur d'hier. C'est d'ailleurs une règle générale qui, dans le cas présent, relève du bon sens. Je souhaite naturellement que vous puissiez faire prévaloir ce point de vue auprès de votre collègue des finances.

A côté du volet financier, des décisions de soutien et d'accompagnement de la politique portuaire ont été prises dans la dernière période. Elles sont d'une importance considérable. Je pense notamment à l'assouplissement de la réglementation de la tarification routière obligatoire qui, dans le cadre d'une concertation entre les partenaires intéressés, permettra à nos grands ports, particulièrement au port du Havre, de mieux soutenir la concurrence avec les grands ports de l'Europe du Nord-Ouest.

Je pense surtout aux décisions qui ont été prises dans le cadre du comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 avril dernier, avec notamment pour objectif d'assurer, enfin, une desserte routière convenable des grands ports français et tout particulièrement des ports de la Basse-Seine, pour lesquels, des liaisons autoroutières vers le Nord et l'Est de la France, d'une part, vers l'Ouest et vers l'Espagne, d'autre part, doivent être construites dans un avenir relativement proche.

A ce sujet, je me permets d'insister à nouveau auprès de vous pour faire en sorte que la mise à grand gabarit des douze tunnels de la voie ferroviaire reliant Le Havre à Paris soit réalisée par la S.N.C.F. dans les délais nécessaires. Toute démarche effectuée auprès de M. Douffiaques, votre collègue chargé des transports, ne pourra être qu'utile. Le port du Havre a consenti un effort considérable pour le trafic de porte-conteneurs...

M. Jean Lacombe, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges. Il n'est pas le seul !

M. Antoine Rufenschacht, rapporteur spécial. Bien sûr, mais il réalise à lui seul 40 p. 100 du trafic français de porte-conteneurs et, il est, de très loin, le premier port français dans ce domaine.

Il est donc essentiel que le port du Havre puisse accueillir la nouvelle génération de ce que l'on appelle les maxi-conteneurs, dont le trafic doit se développer sur l'Atlantique.

Enfin, nous devons nous féliciter de la modification progressive des mentalités et, par conséquent, des comportements, dans les collectivités portuaires. La meilleure preuve de cette évolution peut être trouvée dans les plans sociaux élaborés, en vue d'alléger les effectifs de manutention portuaire, par les partenaires concernés dans les ports de Dunkerque et du Havre. Souhaitons, car cela est conforme à l'intérêt national, que des plans analogues puissent être mis en place à brève échéance dans chacun des grands ports français.

Je terminerai par une conclusion à caractère plus personnel, je dirais régional, et qui ne reflète pas nécessairement l'opinion de la majorité des membres de la commission des finances.

Je veux appeler votre attention sur l'intérêt qu'il y aurait, à mes yeux, à engager une réflexion sur l'organisation de nos ports et sur la dévolution des compétences, notamment entre l'Etat et les régions. Je me demande en effet s'il ne serait pas souhaitable d'impliquer, plus que cela ne l'a été dans le passé, les régions dans la gestion de nos grands ports. Peut-être une telle évolution devrait-elle s'accompagner d'un effort particulier qui serait consenti par l'Etat en faveur des deux grands ensembles portuaires nationaux qui sont de taille à soutenir la compétition avec les grands ports européens ? Je pense naturellement à Marseille et à l'ensemble constitué par la Basse-Seine.

Je reconnais volontiers que c'est plutôt l'élu du Havre qui s'exprime sur ce point. Si j'allais jusqu'au bout du raisonnement, je souhaiterais que cette même réflexion aboutisse à une concertation entre les ports du Havre et de Rouen plus organique, ou plus organisée, que celle qui a été mise en place. Puisque l'on répète qu'il n'y a pas de concurrence entre ces deux grands ports, pourquoi ne pas en tirer progressivement les conséquences ? Le débat mériterait au moins d'être ouvert, ou plutôt rouvert.

J'ai la conviction que cette opinion - qui aurait besoin d'être argumentée, ce que je ne peux pas faire dans le cadre du temps de parole dont je dispose - correspond à une nécessité d'ordre national dans la compétition européenne. La concurrence entre nos ports ne peut pas être une concurrence franco-française. Elle doit être une concurrence franco-européenne.

Voilà ce que je souhaitais dire au nom de la commission des finances sur le projet de budget de la mer. La commission des finances a accepté à la majorité les conclusions tendant à l'approuver.

M. le président. La parole est à M. Le Penec, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.

M. Louis Le Penec, rapporteur pour avis. La commission des affaires étrangères a, comme il se doit, porté intérêt à la dimension internationale du budget du secrétariat d'Etat à la mer, car il a, par nature, d'importantes implications en affaires étrangères. Notre commission s'est préoccupée de l'évolution du droit de la mer et a pris acte de ce que les intérêts français pour l'exploitation des fonds marins étaient sauvegardés.

En ce qui concerne l'environnement marin, il nous semble opportun, dans la phase de négociation des accords de Lomé IV, que notre pays soutienne l'idée d'ériger les activités maritimes et l'environnement en secteurs prioritaires dans la nouvelle convention qui liera la Communauté aux Etats A.C.P.

La politique commune de la pêche s'adapte, elle, aux contraintes de l'heure : renforcement des mesures de contrôle, réforme de l'organisation du marché des produits de la mer, modification des règles structurelles.

Je ne doute pas, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'occasion vous sera donnée d'apporter sur le contentieux franco-canadien quelques précisions, car il laisse en suspens tout l'avenir de la grande pêche française.

Mais tout aussi préoccupant m'apparaît le problème des pêcheurs anglo-espagnols ou hispano-irlandais, car s'il était déjà permis de s'interroger, après son éventuelle adoption, sur l'application effective du code de bonne conduite dans le golfe de Gascogne, il est permis de s'interroger sur son application aux pavillons de complaisance dont se servent les Espagnols. Il est, en effet, d'évidence qu'aucun pavillon de

complaisance ne se sentira lié par lui. Comme les fédérations professionnelles britanniques et irlandaises ne comptent pas non plus ces navires dans leurs adhérents, nous sommes en présence d'un vide juridique. Il appartient au Gouvernement de poser ce problème pour qu'il reçoive une réponse politique au niveau bilatéral ou communautaire.

Mais ce qui a surtout retenu l'attention de votre rapporteur, c'est la situation dans la flotte de commerce. En termes d'emploi maritime, en dix-huit mois, c'est un quart des effectifs navigants d'officiers et de marins qui a disparu. Plus de 2 000 navigants au chômage depuis un an. Tel est le chiffre qui suscite un émoi général sur le littoral. Littéralement sinistrée, cette profession s'interroge. A-t-elle un avenir ?

C'est la première question que l'on doit se poser, car, dans la quasi-totalité des secteurs d'exploitation, les positions de l'armement régressent, au cabotage et au long cours, comme l'illustrent notamment l'abandon de l'important fonds de commerce des Chargeurs réunis sur l'Extrême-Orient ou encore l'entrée en force depuis un an d'armements étrangers sur le trafic de la C.G.M. pour la desserte de Papeete et de Nouméa.

Dans le secteur du cabotage, n'allons-nous pas vers l'amputation du fonds de commerce français sur la Manche ? Le Gouvernement ne prépare-t-il pas la cession de l'armement naval, filiale de la S.N.C.F., à des intérêts privés britanniques avant le terme de l'année ?

On est aussi en droit de se poser la question fondamentale de l'avenir de notre flotte de commerce.

Faut-il suivre le Gouvernement qui semble penser qu'il n'y a pas d'autre avenir pour l'armement français que dans l'abandon du pavillon national, le recours aux marins du tiers monde, le refuge dans les paradis fiscaux ? Qu'expriment de tels choix politiques ? Un aveu d'impuissance ou une volonté délibérée de se soumettre à la logique du libéralisme ? La question mérite réflexion.

Il n'est pas douteux que l'armement français est dans une situation difficile. S'exerçant dans un cadre de libéralisme intégral et de concurrence exacerbée sur le plan international, ne bénéficiant d'aucune protection, ni douanière ni contingente, l'activité maritime est soumise aux concurrences les plus diverses, les plus sauvages. Faut-il pour autant conclure à la nécessité soit de mobiliser davantage de moyens financiers, soit de s'abandonner à la complaisance ? C'est un faux dilemme. La réponse me semble d'un autre ordre.

Il est sans doute illusoire de croire que l'avenir de l'armement français passe par une amélioration de sa compétitivité conçue comme une réduction des coûts de main-d'œuvre. C'est donc aux modes de fonctionnement et d'organisation des différents marchés de transport maritime qu'il faut aujourd'hui s'attaquer prioritairement. En avez-vous la volonté ?

L'année écoulée a été caractérisée par l'adoption de règlements communautaires d'inspiration ultra-libérale auxquels le Gouvernement a apporté sa caution. Or, en remettant en cause les accords maritimes ou les arrangements bilatéraux existant avec les pays africains, en autorisant et en encourageant le recours à la libre immatriculation, en s'interdisant de définir la qualité européenne des compagnies maritimes, la nouvelle politique communautaire, préjudiciable à nos intérêts, nécessitait pour le moins des réserves de la France. Le Gouvernement a laissé prévaloir à Bruxelles les intérêts maritimes nord-européens les plus ultra-libéraux favorables à la déréglementation des marchés, à la libre immatriculation. Force est donc de constater que, confronté à ces difficiles problèmes, le Gouvernement semble avoir choisi la voie de la facilité en laissant basculer la politique maritime communautaire dans la logique du libre échange intégral et de la sous-traitance généralisée.

Comment, dans de telles conditions, éviter la disparition prochaine de l'armement français ? Notre réponse doit être autre. Elle doit être celle du refus catégorique de la logique de la complaisance, et s'ordonner autour de trois axes que je me borne à énoncer, compte tenu du temps qui m'est imparti.

Dans l'ordre commercial, la priorité doit être accordée à l'organisation des marchés maritimes, au cabotage, aux lignes régulières, au vrac.

Dans l'ordre économique, deux séries de mesures doivent être envisagées : au niveau communautaire pour obtenir en faveur du secteur maritime une égalité de traitement par rapport aux autres activités, et notamment la reconnaissance du

principe de préférence communautaire ; au niveau national ensuite, en veillant à ce que les prestations de transports bénéficiant de financements privilégiés, tels les crédits « protocoles » ou « cofacés », soient effectuées, comme la loi l'impose, par des navires français.

Enfin, dans l'ordre financier, la finalité et les modalités des aides publiques doivent être profondément modifiées, car si les aides à l'armement doivent être affaire de clarté, elles doivent aussi donner lieu à la détermination de priorités.

L'analyse du budget auquel il a été procédé pour le compte de la commission des affaires étrangères ne nous convainc pas de la volonté du Gouvernement de mettre la France en état d'assumer pleinement sa vocation de grande nation maritime. En conséquence, votre rapporteur a conclu au rejet des crédits du secrétariat d'Etat à la mer ; la commission des affaires étrangères en a disposé autrement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Lacombe, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

Jean Lacombe, rapporteur pour avis. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ainsi que l'indique l'exposé des motifs de mon rapport écrit : « La mer a traditionnellement constitué un espace d'échange et de rencontre ; elle devrait aujourd'hui nous rassembler autour de l'enjeu capital que représente l'ensemble de la filière maritime pour l'avenir de notre pays. »

L'analyse de votre projet de budget, monsieur le secrétaire d'Etat, et surtout celle des perspectives économiques du secteur qui constitue la spécificité de l'approche de la commission de la production et des échanges, à la différence de celle plus financière de la commission des finances, montrera à l'évidence que les problèmes posés nécessitent un examen économique dégagé de tout *a priori* politique.

Cette analyse est loin, très loin de partager votre optimisme. La réalité est cruelle, et rien ne sert de la dissimuler. Le « parler vrai » s'accorde mal de l'autosatisfaction. Les états, les bilans sont incontournables.

Compte tenu de l'importance de la flotte de commerce et de la filière portuaire pour notre économie en général, notre commerce extérieur en particulier, il me paraît important de faire le point sur ces deux secteurs.

Tout d'abord, en ce qui concerne notre flotte de commerce, sans entrer dans le débat des statistiques que nous avons connu ces jours-ci, permettez-moi de souligner qu'il n'est pas inintéressant de tenter de mesurer l'évolution de l'activité des armements français, quel que soit le pavillon sous lequel ils commerceront et quels que soient les ports touchés.

Mais cette nouvelle méthode ne peut qu'être fort approximative. Si elle était également appliquée aux autres armements mondiaux, ce qui paraît en l'état difficile, voire impossible statistiquement, elle ne ferait sans doute pas figurer notre flotte au huitième rang, comme vous l'avez affirmé.

Cela pourrait même situer certains pays, comme cela a été dit et écrit, dans le classement comme puissance maritime, alors qu'ils ne possèdent aucun navire immatriculé sous leur propre pavillon. En outre, cela serait contradictoire avec la position constante de la France dans la négociation internationale qui tend à privilégier le lien économique entre le navire et l'Etat dont il bat pavillon.

Mais, même en utilisant le critère de contrôle, comme vous le souhaitez, on ne peut cependant dire que notre puissance maritime se maintienne. Je le regrette autant que vous je suppose, bien que cela soit contradictoire avec le bilan d'un an d'application du plan marine marchande.

Qu'en est-il en ce premier anniversaire ? Premièrement : perte de cinquante-neuf navires entre le 1^{er} juillet 1986 et le 1^{er} juillet 1987, au rythme de cinq sorties de flotte par mois, de sorte que la flotte métropolitaine est tombée en-dessous de 200 navires.

Deuxièmement : disparition de 2 000 emplois d'officiers et de marins représentant près de 200 chômeurs supplémentaires chaque mois sur le littoral.

Troisièmement : le déclin du pavillon français qui n'assure plus que 13 p. 100 de nos importations et 15 p. 100 de nos exportations. Et pourtant les moyens financiers n'ont pas fait défaut à ce plan bien qu'ils aient été inférieurs d'un quart aux recommandations du rapport Lathière qui préconisait un milliard de francs par an.

D'après les déclarations du Premier ministre lors de la présentation de ce plan il y a un an, « ses retombées sur l'activité économique et sur l'emploi justifient d'en faire une des rares exceptions à la règle d'extrême rigueur fixée en matière de dépenses publiques ».

Qu'avez-vous fait des crédits alloués, monsieur le secrétaire d'Etat ? Trois cent cinquante millions de francs ont été attribués au groupe public C.G.M. pour accompagner son effort de redressement, soit nettement moins que ce qui lui a été accordé en moyenne chaque année - 500 millions de francs par an, en moyenne - par le passé. Deux cents millions de francs ont été accordés aux autres armements sous deux formes, pour moitié au titre de l'aide à l'investissement en navires, pour l'autre moitié au titre de l'aide dite structurelle.

Parlons de l'aide structurelle, point phare, pour reprendre votre expression, de ce plan de sauvetage de la marine marchande qui doit permettre d'ailleurs à l'Etat d'attribuer une prime globale forfaitaire aux entreprises, dont le montant sera fonction du plan présenté par ces entreprises, en matière financière : l'effort des actionnaires, en matière commerciale : l'amélioration de la productivité, en matière sociale : le maintien de l'emploi.

Il apparaît tout d'abord que huit entreprises ont bénéficié de ce dispositif d'aides d'un type nouveau. Lesquelles, monsieur le secrétaire d'Etat ? Pour quel montant chacune ? Sur quels critères ? Tout cela autorise toutes les interprétations sur les critères qui président à l'attribution des crédits publics aux entreprises privées, comme l'a écrit récemment un journaliste.

Malgré la vigilance de la commission de Bruxelles sur les aides publiques en matière maritime, des informations détaillées doivent pouvoir être communiquées aux membres de la commission de la production et des échanges, donc au Parlement.

C'est pourquoi je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de répondre simplement à ces questions simples.

Premièrement, quel est le montant et quels sont les bénéficiaires des aides structurelles. Elles étaient de 100 millions de francs, je crois, en 1987.

Deuxièmement, nous souhaiterions que nous soient communiqués les principaux engagements pris par les compagnies concernées, notamment en matière d'investissement, d'évolution de leur flotte sous pavillon national, d'emploi.

Troisièmement, nous voudrions avoir communication des candidatures en instance pour 1988, et en particulier celle de la B.A.I.

Parlons maintenant de la cession du fonds de commerce Extrême-Orient des Chargeurs Réunis à l'armement danois Maersk. Les faits sont connus. Après que la C.G.M. eut reçu l'accord du secrétariat d'Etat, au mois d'août 1986, pour reprendre l'ensemble du fonds de commerce et la flotte de la Compagnie des Chargeurs Réunis, le ministre des finances fit savoir qu'il était hostile à cette opération, qui fut donc annulée.

Pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat, avez-vous été désavoué par le ministre des finances ?

Après que des pourparlers eurent été engagés à la fin de 1986 entre la Compagnie des Chargeurs Réunis et l'armement danois, en février 1987, la flotte et le fonds de commerce Chargeurs Réunis sont vendus à l'armement Maersk pour, paraît-il, 200 millions de francs.

Monsieur le secrétaire d'Etat, mes questions sont simples : l'offre initiale de rachat par la C.G.M. n'était-elle pas plus conforme à l'intérêt national que l'abandon de cette ligne de première importance pour le commerce français ?

L'offre C.G.M. n'était-elle pas une bonne affaire pour les finances publiques, puisqu'il semble que les conditions qui étaient demandées étaient intéressantes et nous permettaient de maintenir notre fonds de commerce sur l'Extrême-Orient ? Et nous savons ce que cela représente pour le développement économique sur le plan international.

Enfin, l'article 19 du projet de loi de finances prévoit la suppression du dispositif d'étalement sur trois ans de l'imposition des plus-values à court terme des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés.

Si cette mesure peut se justifier pour le Gouvernement d'une façon générale, compte tenu de la baisse du taux d'imposition, elle pose un problème spécifique aux armements français, tant pour la pêche que pour la marine marchande.

En effet, dans le secteur maritime, l'achat et la vente de navires d'occasion font partie intégrante de l'exploitation normale des entreprises, quoi que nous puissions les una et les autres en penser.

Pour la marine marchande notamment, le niveau actuellement assez soutenu du cours des navires d'occasion permet de compenser partiellement la réduction des marges sur les frets, si l'on en croit le comité central des armateurs de France. Les plus-values ainsi dégagées sont nécessaires au renouvellement de la flotte dont l'âge moyen devient élevé. La possibilité d'étalement sur trois ans des plus-values permettait jusqu'à présent d'obtenir une modulation de l'impôt en fonction des résultats d'exploitation. La suppression de cette possibilité risque de compromettre les capacités d'investissement des armements, sauf à prévoir une éventuelle contribution supplémentaire de l'Etat à l'investissement, tant pour la pêche que pour la marine marchande.

Il est urgent, monsieur le secrétaire d'Etat, du point de vue de notre flotte de commerce, qu'une politique communautaire authentique - et pas celle qui résulte des quatre règlements adoptés en décembre 1986 qui présente plus d'inconvénients que d'avantages - prenne en compte la défense effective des intérêts généraux des Etats membres dans trois domaines : social, économique et commercial. Je n'y reviens pas, puisque mon collègue Louis Le Penec, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, a traité de ce point.

En fait, bien que tous les aspects sociaux du plan aient été pratiquement mis en œuvre, il apparaît que des mesures économiques et de sauvegarde annoncées, dont l'urgence est reconnue, n'ont pas encore vu le jour en raison de divergences de vue entre vous, monsieur le secrétaire d'Etat, et d'autres membres du Gouvernement, en particulier s'agissant du projet de loi de navigation sur les trafics avec les territoires d'outre-mer, dont l'examen a malheureusement été bloqué, alors que la discussion s'était engagée en commission de la production et des échanges au mois de juin dernier.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Lacombe.

M. Jean Lacombe rapporteur pour avis. Je vais conclure, monsieur le président.

Il est inutile de souligner l'importance de la filière portuaire. Le chiffre d'affaires représenté par les prestations portuaires s'est élevé à 11 milliards de francs en 1986, tandis que le chiffre d'affaires total de la filière portuaire, chaîne de transport et services compris, a été de 100 milliards de francs. En termes d'emploi, même si celui-ci a décliné, l'économie portuaire représente 40 000 emplois pour les activités spécifiques, 120 000 pour les activités industrielles liées à la présence d'un port et 90 000 pour les autres activités locales liées au port.

Le rapport Dupuydauby, déposé en 1986, a mis l'accent sur la nécessité d'une véritable approche commerciale de la filière portuaire en renforçant la compétitivité des ports. Mais ne nous leurrons pas. Il n'y aura pas de progrès dans ce domaine si ce sont les seuls dockers - comme les marins pour la flotte de commerce - qui supportent l'essentiel de l'effort de restructuration, ce qui, hélas ! est à craindre.

Par ailleurs, les investissements portuaires dans les principaux ports français, ports d'intérêt national ou ports autonomes, restent pour une part importante de la responsabilité financière de l'Etat. Dans les ports non autonomes, ce sont les chambres de commerce et d'industrie qui agissent pour le compte de l'Etat. Or les investissements de l'Etat, après une période de forte croissance qui a permis la mise à niveau des infrastructures de nos grands ports, ont décliné de façon sensible. Cette décroissance de l'effort de l'Etat en faveur des ports sur une période longue est préoccupante, en particulier lorsqu'on examine la situation qui prévaut dans les ports du Nord.

Le Gouvernement a annoncé une dotation en capital de 1,4 milliard provenant des privatisations pour les seuls ports autonomes, afin de consolider leur structure financière, chaque port autonome devant, en contrepartie de cet apport, s'engager sur un programme précis d'investissement et d'action commerciale.

M. le président. N'exagérez pas, monsieur Lacombe !

M. Jean Lacombe, rapporteur pour avis. J'ai terminé, monsieur le président.

Puisqu'il y a des privatisations, n'était-il pas souhaitable de faire bénéficier l'ensemble de l'outil portuaire français, en lui permettant de renégocier ses emprunts à des taux moins élevés et en allongeant leur durée d'amortissement ?

Parce que je suis l'élu d'un port non autonome, j'insiste, monsieur le ministre, sur la nécessité de maintenir un réseau portuaire complet, dont chaque élément est complémentaire. Si au cours des années passées, la politique d'investissement de certains ports, autonomes ou non, a souvent été marquée par un saupoudrage insuffisamment lié à la réalité des trafics commerciaux, il reste que les ports français ont chacun un rôle spécifique à jouer, et ce n'est pas parce que certains ports non autonomes perdront des trafics que les ports autonomes voisins en bénéficieront forcément. Les exemples sont nombreux.

Comme rapporteur, j'ai, monsieur le secrétaire d'Etat, conclu devant la commission de la production et des échanges au rejet de votre projet de budget. Je n'ai pas été suivi, puisque la commission a émis un avis favorable aux propositions budgétaires que vous nous avez présentées. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

M. Ambroise Guéloc, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le monde maritime, vous le savez, s'accommode mal de discours théoriques et de pétitions de principe.

Confronté souvent à de dures réalités - et je rends hommage, à ce propos, à tous les gens de mer et à leurs familles, alors même qu'une très violente tempête a affecté l'Ouest du pays - c'est un domaine où l'on a appris à ne pas se leurrer de vaines paroles et à s'intéresser à l'action entreprise.

Je suis pour ma part très sensible à cette façon d'aborder les questions, parce qu'elle est constructive et qu'elle est réaliste.

L'année dernière, je vous ai dit que ce qui m'intéressait était l'avenir et non le passé, et c'est bien ce dont je souhaite vous parler. Chacun, je le crois, commence à être conscient de l'enjeu que constitue, à l'échéance de 1992, le grand marché européen et il ne servirait à rien de céder à la tentation de facilité et de dissimuler les véritables priorités. Nous devons réussir la mutation - difficile, c'est vrai - de notre flotte de commerce, la modernisation de notre flotte de pêche, et peut-être surtout retrouver la compétitivité de nos ports vis-à-vis de leurs concurrents étrangers.

Le budget que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui rassemble les moyens d'accompagner efficacement ces indispensables évolutions et de se préparer ainsi à l'avenir.

Il est grand temps, en effet, de ne pas rougir, comme certains auraient tendance à le faire, du poids de notre pays en tant que nation maritime - j'ose dire en tant que grande nation maritime.

Le budget de la mer pour 1988 s'établit à 5 445 millions de francs. Il rassemble uniquement les moyens financiers consacrés aux seules actions spécifiquement maritimes de l'Etat.

La légère diminution globale constatée par rapport à cette année recouvre en fait une évolution contrastée : la subvention destinée au régime social des marins s'établit à 3 581 millions de francs, en retrait de 4,4 p. 100 sur 1987, tandis que les crédits consacrés à l'ensemble des autres opérations inscrites à ce budget progressent de 3 p. 100.

Les dépenses d'investissement, qui sont les actions porteuses d'avenir, disposent d'un montant d'autorisations de programme de 654 millions de francs, en augmentation de 10,3 p. 100, et de crédits de paiement à hauteur de 559 millions de francs, soit 16,4 p. 100 de plus qu'au budget de 1987. C'est je crois, le plus important.

Il convient d'ajouter que la dotation en capital de 1,4 milliard de francs imputée au compte de privatisations est une opération majeure qui viendra abonder les moyens financiers alloués par l'Etat au monde maritime.

J'en viens à l'élément central de notre action pour 1988 : une véritable politique pour les ports français. Elle est d'ores et déjà engagée. Alors que l'année dernière la situation était critique de la flotte de commerce m'avait conduit à mettre de toute urgence l'accent sur les mesures à prendre dans ce

domaine, il importait cette année de compléter cet effort par la mise en place effective d'une véritable politique pour nos ports.

L'importance que le Gouvernement attache à cette politique a été soulignée par le Premier ministre au port du Havre le 21 septembre dernier. Elle est illustrée par l'apport d'une dotation en capital de 1,4 milliard de francs mise à la disposition des ports autonomes. Elle l'est aussi par la croissance des crédits d'investissement inscrits au budget pour 1988, crédits qui s'élèvent à 261 millions de francs en autorisations de programme, en augmentation de 21 p. 100 par rapport à 1987, et 165 millions de francs en crédits de paiement, soit 43 p. 100 de plus qu'en 1987. Ces crédits sont destinés à l'ensemble de nos ports pouvant bénéficier d'une subvention de l'Etat, et notamment les ports dits « d'intérêt national ».

Je souhaite que l'on n'oppose pas les ports autonomes et les ports d'intérêt national. En effet, en 1987, les crédits de l'Etat se répartissent à concurrence de 55 p. 100 pour les ports autonomes et de 45 p. 100 pour les ports d'intérêt national, alors que les premiers accueillent 80 p. 100 de la totalité des trafics et les seconds 20 p. 100 seulement. Ces chiffres me paraissent suffisamment souligner que l'effort porte bien sur l'ensemble du système portuaire.

Cependant, la compétition et la dispute des trafics au niveau international se joue d'abord dans les plus grands de nos ports, les trafics captés par les autres ports étant sensiblement mieux protégés.

La dotation en capital exceptionnelle de 1,4 milliard de francs au profit de ces entreprises publiques que sont nos ports autonomes doit leur donner les moyens de mettre en œuvre des objectifs dynamiques, qu'il leur est demandé de se fixer sous forme de plans d'entreprise, pour relever le défi de la compétition internationale. La consolidation de la structure financière des ports autonomes qui résultera de cet apport doit leur permettre d'engager ou de poursuivre les actions structurelles indispensables à leur compétitivité.

J'ai noté à cet égard la proposition de M. Rufenacht de ne pas demander de rémunération de ce capital. Je suis tout disposé à la suivre, tout au moins pour les premières années, lorsque cette dotation sera absolument indispensable pour permettre à nos ports de retrouver leur compétitivité. Pour la suite, il conviendra d'apprécier en fonction des résultats obtenus, la conduite à tenir.

En ce qui concerne la manutention, élément clef de la compétitivité de nos ports, il est très important de mener à bien des plans économiques et sociaux permettant, d'une part, de ramener à un niveau supportable les taux d'inemploi des dockers et, d'autre part, de baisser les tarifs de manutention par la réduction des équipes de travail, pour conforter ou reconquérir les trafics de marchandises diverses. Cela a été entrepris avec succès au Havre et à Dunkerque. Il faut qu'il en soit de même dans nos autres grands ports.

En ce qui concerne les pré- et post-acheminements, les transports terrestres en particulier, un important effort de réduction des coûts d'acheminement des marchandises est également entrepris. Qu'il s'agisse de la desserte fluviale ou ferroviaire ou de la tarification routière, des éléments très positifs sont d'ores et déjà intervenus. La proposition de mon collègue Jacques Douffiagues, ministre chargé des transports, de fixer au 1^{er} juillet 1988 la date à laquelle la tarification routière obligatoire cédera la place à une tarification de référence me paraît à cet égard particulièrement importante.

Une action d'ensemble sans précédent est donc engagée. Rien n'est négligé - et c'est aussi la raison de la création d'un conseil national des communautés portuaires - pour conforter durablement la cohérence de cette démarche, dans l'intérêt de tout le système portuaire et, au-delà, de la capacité de commerce extérieur de notre pays.

En ce qui concerne la pêche, l'objectif essentiel est de conforter notre place en Europe. Il convient que nous nous donnions les moyens d'une profonde modernisation.

La France, au sein de l'Europe Bleue, a vocation à occuper une place privilégiée. Elle en est le pivot, mais il importe de renforcer le secteur de la pêche. Certes, d'une façon générale, les cours du poisson se maintiennent actuellement à un niveau favorable et certains des coûts d'exploitation se trouvent sensiblement allégés par rapport aux situations passées plus délicates. Mais ce n'est pas une raison, au contraire, pour relâcher notre effort et notre volonté de conforter notre situation.

Cet objectif ne peut être atteint qu'au prix d'un effort continu de renforcement de la compétitivité de l'ensemble de la filière.

L'adoption, fin 1986, d'un nouveau règlement structurel européen constitue un bon cadre dans lequel la modernisation de notre flotte de pêche peut se développer.

Ainsi, l'accès au régime d'aide communautaire des navires de plus de 33 mètres, demandé depuis longtemps, est entré en application. La flottille industrielle peut ainsi commencer à se renouveler. Alors que le renouvellement avait été pratiquement interrompu depuis une dizaine d'années, cinq commandes de grands chalutiers ont été enregistrées cette année.

Le nouveau régime d'aide communautaire a conduit à modifier de façon bénéfique le régime d'aide national, qui est venu améliorer de manière significative le soutien à l'investissement dans tous les secteurs de la pêche, en particulier la pêche artisanale.

Le niveau des crédits d'investissement - 130 millions de francs d'autorisations de programme, soit 10 millions de francs de plus qu'en 1987 - doit permettre d'accroître la modernisation de la flottille de pêche artisanale, dont le taux de renouvellement dépassera pour la première fois le rythme de 7 p. 100 par an, alors qu'il était encore de moins de 5 p. 100 voici deux ou trois ans.

J'ai noté avec très grand intérêt la proposition de M. Rufenacht d'abonder les crédits prévus de 5 millions de francs ; j'y suis pour ma part tout à fait favorable.

Il convenait également de ne pas tenir à l'écart de cette indispensable modernisation les cultures marines, dont l'importance pour l'emploi dans certaines régions littorales est considérable et parfois mal perçue. Il devenait urgent de recréer des conditions favorables aux transferts de concessions en modifiant le décret de 1983, qui s'est révélé notoirement inadapté.

C'est pourquoi un nouveau texte a été élaboré en relation étroite avec les professionnels concernés. Outre la libéralisation des conditions de transfert, qui permettra un rajeunissement pour de nombreuses exploitations, ce décret met l'accent sur la formation requise et sur la nécessité de l'organisation de l'espace disponible. Cela renforcera le dynamisme de notre conchyliculture.

Les actions d'intervention et d'organisation des marchés doivent - cela a été souligné - être poursuivies. Le F.I.O.M. disposera des moyens nécessaires pour agir dans ce domaine. S'y ajoutera un soutien actif aux opérations de redéploiement, que les difficultés d'accès dans les eaux canadiennes rendent malheureusement plus que jamais nécessaires.

A ce propos, vous savez que l'insuffisance des propositions canadiennes en matière de quotas de pêche pour les armements français nous a conduits à demander un règlement arbitral sur cette question. Vous pouvez compter sur la fermeté du Gouvernement français pour faire en sorte que la grande pêche française puisse exercer sans entrave les droits qu'elle estime posséder dans la zone dite du « 3 PS », que nous revendiquons. Ces droits seront déterminés en 1988 unilatéralement par la France, si aucun accord n'intervient avec les Canadiens à un niveau compatible avec la ressource dans cette zone et avec les besoins de la grande pêche française.

M. René Couenan. Très bien !

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat. Par ailleurs, le Gouvernement est prêt à examiner des mesures spécifiques destinées à faciliter l'adaptation des entreprises à la situation actuelle.

Je vous rappelle à cet égard que, dès 1987, mon département ministériel a financé deux navires qui seront exploités à partir de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. Celui-ci bénéficiera aussi d'un programme d'investissement portuaire que nous préparons dès à présent.

J'en viens à notre flotte de commerce. Elle est en mutation profonde, en mutation difficile. Elle bénéficie pleinement du plan de rénovation lancé l'an dernier.

L'idée de ce plan partait d'un constat simple : en situation de capacité excédentaire sur un marché où la concurrence internationale est très vive, les pays comme la France, aux coûts d'exploitation élevés, ne peuvent plus conserver les rigidités issues du passé. Il fallait créer les conditions permettant aux entreprises maritimes de conserver la maîtrise d'un maximum de navires. C'est ce qui a été fait.

Des propos alarmistes ont été tenus. Nous avons du mal à les comprendre. J'ai entendu dire qu'il fallait faire le décompte des bateaux français, avec des marins français, embarquant des marchandises françaises à partir de ports français. Cette conception est dépassée, et le transport maritime international ne s'accommode plus de ce type de comptabilité qui remonte, *grosso modo*, à l'époque de Colbert. Il s'agit dès à présent de se comporter comme une grande nation maritime adulte et d'apprécier notre poids en fonction de l'importance des centres de décisions. Ce n'est pas parce que de nombreux bateaux battent le pavillon du Libéria que ce pays est une grande nation maritime, nous le savons ! Le nombre de navires sous pavillon français ou sous contrôle d'entreprises françaises nous place incontestablement au huitième rang dans le monde et je souhaite que cette place, qui est à l'échelle de la France, soit consolidée à l'avenir.

Pour répondre à M. Lacombe, je dirai qu'il est grand temps de ne plus faire constamment référence aux seuls pavillons. Le transport maritime ne se résume pas à cela.

M. Jean Lacombe, rapporteur pour avis. Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat. L'application du plan marine marchande contribue à cette évolution et à cette modernisation. Les crédits inscrits au budget de la mer - 150 millions de francs en autorisations de programme, comme en 1987, et 194 millions, au lieu de 150 millions, en crédits de paiement -, permettront la poursuite de l'aide à l'investissement rénovée et de l'aide structurelle, entièrement nouvelle.

Des conventions ont déjà été signées avec neuf compagnies maritimes et une dotation en capital est prévue au profit de la C.G.M., que nous n'abandonnons pas. Les entreprises maritimes nationales font l'objet de notre sollicitude, et je constate que la C.G.M., à force de travail, a réussi à se redresser en grande partie et à réduire significativement les déficits vertigineux qu'elle a connus dans le passé.

L'aide structurelle étant apportée sur fonds publics, il est vrai qu'il faudra savoir comment elle est utilisée. Mais chacun comprendra aisément, au moment où nous poursuivons les discussions avec certains armements, que nous ne donnons le détail des discussions avec les premiers armements avec lesquels des conventions ont déjà été signées. Nous fournirons une information complète lorsque l'ensemble de l'enveloppe aura été attribuée, conformément aux critères d'attribution de cette aide structurelle, critères qui sont tout à fait précis.

En outre, chacun pourra constater, lorsque les comptes des entreprises seront publiés, à quel niveau elles auront été aidées par l'Etat. Il n'y a là aucun secret. Simplement, il convient de traiter les problèmes de façon ordonnée et cohérente ; c'est ce à quoi nous nous attachons.

Le plan comporte vingt-trois mesures. Vingt sont en application. Les trois qui restent posent, c'est vrai, certaines questions de principe qui demandent discussion et réflexion approfondies. Nous y procédons actuellement et je précise, pour répondre à une observation, qu'il n'y a aucune divergence au sein du Gouvernement. Simplement, les problèmes doivent être abordés à fond et en détail.

En ce qui concerne précisément la navigation réservée, l'adoption de règlements communautaires - qui ne sont pas l'expression du libéralisme débridé, comme cela a été dit -, a conduit huit armements européens à déposer une plainte pour concurrence déloyale contre un armement de l'Extrême-Orient. Nous verrons quelles seront les suites données à cette démarche, mais il faut savoir que cette plainte résulte précisément de l'un des règlements qui ont été adoptés à la fin de l'année dernière à Bruxelles.

Je ferai aussi quelques observations sur une autre mesure qui n'a pas été forcément admise ni même toujours très bien comprise : lorsque l'on dit que l'immatriculation aux Kerguelen est un pavillon de complaisance, on est dans l'erreur la plus complète. Le régime d'exploitation qui lui correspond offre toutes garanties en matière de sécurité, impose un commandement et au moins un quart de l'équipage français. Il doit y avoir un lien réel entre le navire et la France. Ainsi, l'armateur ou les dirigeants de la société doivent être français et clairement identifiés. Le pavillon qui flotte sur ces navires est bleu-blanc-rouge, sans aucune différence avec les autres navires français, ce qui est un symbole riche de signification, dans le golfe Persique ou ailleurs.

S'agissant des Kerguelen, je tiens également à souligner que cette immatriculation a permis de préserver vingt navires sous pavillon français et de faire entrer sous pavillon français six navires qui battaient pavillon étranger. En outre, le gros vrac français a pu être sauvé, en grande partie, en raison de la mise en place de cette mesure.

Plus généralement, les compagnies maritimes françaises se mettent en position d'affronter la concurrence internationale. Pourquoi donc n'aurait-on pas confiance dans leur capacité à y parvenir ? En tout cas, le Gouvernement en fait le pari.

Dans les autres domaines d'action du secrétariat d'Etat à la mer, l'investissement est partout privilégié, qu'il s'agisse de la recherche, dont les crédits passent de 2 à 10 millions de francs, qu'il s'agisse de l'enseignement maritime, pour lequel nous modernisons enfin les matériels existant dans les établissements, ou qu'il s'agisse du sauvetage en mer, pour lequel nous apportons à la S.N.S.M. les moyens qui lui sont nécessaires afin de rénover ses bateaux, ce qui évitera ces joutes parlementaires en vue d'ajouter un sou à trois francs et ce qui permettra de réaliser un programme cohérent de renouvellement des navires de la S.N.S.M.

Pour ce qui est de la solidarité, la modernisation du régime social des marins sera poursuivie tout en conservant les spécificités du régime, auxquelles le monde maritime est très attaché. Tout au long de l'année prochaine, comme par le passé, cette ligne directrice sera maintenue.

Par ailleurs, tous les engagements pris dans ce domaine sont et seront respectés, et j'annonce que le plan de rattrapage pour les pensions sera achevé au 1^{er} janvier 1988, comme nous nous y étions engagés. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. Jean Lacombe, rapporteur pour avis. Avec un an de retard tout de même !

M. Louis Le Penec, rapporteur pour avis. Et comme nous l'avions engagé !

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat. Enfin, nous avons porté un intérêt nouveau à la mission interministérielle de la mer, dont le rôle est essentiel, mais qui était en sommeil depuis six ans. Elle a retrouvé un président dynamique, dont le rôle sera important dans la bonne coordination des actions en mer.

D'ores et déjà, l'action qui a été conduite dans le golfe Persique, où nos navires de commerce sont protégés dans de bonnes conditions et poursuivent leur activité, peut être portée en grande partie au crédit de cette bonne coordination.

Je dirai en conclusion que la volonté d'aller de l'avant a peut-être fait défaut pendant trop longtemps. On s'est contenté du douillet confort de certitudes hexagonales, comme si les questions maritimes ne se situaient pas déjà dans un univers très concurrentiel au niveau européen et bien souvent mondial.

Le réveil est d'autant plus difficile, le retard à combler d'autant plus grand.

Mais ce n'est pas une raison pour renoncer. Et privilégiant l'investissement dans tous les domaines, ce projet de budget pour 1988 nous donne les moyens d'affronter l'avenir. Nous avons confiance dans les hommes qui le feront et nous aurons ainsi un bel avenir maritime pour notre pays ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1988, n° 941 (rapport n° 960 de M. Robert-André Vivien, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Mer (*suite*) :

Annexe n° 32. - M. Antoine Rufenacht, rapporteur spécial ; avis n° 962, tome XI, de M. Louis Le Penec, au nom de la commission des affaires étrangères ; avis n° 965, tome XIV, de M. Jean Lacombe, au nom de la commission de la production et des échanges.

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures dix.*)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN

