

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13. Paris.)

PRIÈRE DE JOINIRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

COMPTE RENDU INTEGRAL — 83^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 18 Novembre 1969.

SOMMAIRE

1. — Loi de finances pour 1970 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3883).

Section 1. — Services généraux (suite). Crédits concernant la fonction publique.

MM. Papon, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan; Tiberi, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

MM. Privat, Rossi, Lamps, Voilquin.

M. Malaud, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

Les crédits seront mis aux voix avec l'ensemble des crédits de la section I.

Agriculture, Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (F. O. R. M. A.). Budget annexe des prestations sociales agricoles (B. A. P. S. A.).

Article 49.

MM. Paquet, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'agriculture; Duhamel, ministre de l'agriculture; le président; Papon, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'agriculture; Le Bault de la Morinière, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'agriculture.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — **Ordre du jour** (p. 3900).

PRESIDENCE DE M. JEAN MONTALAT, vice-président.

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1970 (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 1970 (n° 822, 835).

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Section 1. — Services généraux.

Crédits concernant la fonction publique.

M. le président. Nous abordons la discussion des crédits concernant la fonction publique, inscrits à la section I (Services généraux) des services du Premier ministre.

Ce débat a été organisé comme suit :

Gouvernement, vingt-cinq minutes ;

Commissions, vingt-cinq minutes ;

Ensemble des groupes, une heure.

La parole est à M. Maurice Papon, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la fonction publique.

M. Maurice Papon, rapporteur spécial. Mesdames, messieurs, les crédits relatifs à la direction de la fonction publique, que j'ai l'honneur de rapporter devant vous au nom de la commission des finances, concernent l'Ecole nationale d'administration, l'Institut international d'administration publique, le Centre des hautes études administratives sur l'Afrique et l'Asie moderne, les instituts régionaux d'administration, à l'exclusion des crédits inscrits au budget des charges communes des services du Premier ministre et, en particulier, de ceux qui intéressent les problèmes de rémunération.

Pour la direction de la fonction publique, aucune mesure nouvelle n'est prévue; pour l'Institut international d'administration publique, on ne peut que souligner avec plaisir son succès; pour le Centre des hautes études administratives sur l'Afrique et l'Asie moderne, aucune observation n'est à présenter.

Je vous propose donc l'adoption de ces crédits.

Pour les instituts régionaux d'administration, proposition vous est faite également d'adopter les crédits, mais en exprimant le vœu que ces instituts fonctionnent effectivement en 1970, car rien n'a été fait durant l'année écoulée, la mise en place étant subordonnée à la publication d'un statut dont il est permis de souhaiter qu'il soit arrêté sans délai.

Quant à l'Ecole nationale d'administration à laquelle la commission des finances m'a invité à consacrer l'essentiel de ce rapport, vous vous rappelez les critiques formulées l'an dernier, à savoir essentiellement le triple caractère monolithique, monopolistique et particulariste de l'école et des grands corps issus de l'enseignement et du concours.

Effectivement, vous avez, monsieur le secrétaire d'Etat, désigné une commission d'étude des problèmes de l'Ecole nationale d'administration, commission présidée par M. François Bloch-Lainé. Celle-ci a déposé ses conclusions, qui comportent un certain nombre de suggestions tendant à élargir l'accès au concours, à renouveler les méthodes de formation et à atténuer les disparités de carrières.

Le double concours serait maintenu. L'origine du recrutement serait diversifiée grâce à des centres de formation en province, les fonctionnaires candidats seraient, au préalable, sélectionnés au vu de capacités professionnelles éprouvées, en bénéficiant d'une préparation spéciale de nature à les rapprocher du niveau du concours étudiant. Celui-ci serait aménagé pour l'admissibilité avec une épreuve de premier jour moins abstraite et des épreuves à options. L'admission sélectionnerait moins les connaissances que les aptitudes.

Le concours pour les fonctionnaires comporterait une admissibilité moins scolaire, notamment grâce à des épreuves collectives assimilables à des travaux de commission et à l'épreuve désormais classique de conversation avec le jury, tandis que l'admission serait la même que pour les étudiants après un an de préparation commune.

La commission a écarté tout retour aux sections spécialisées pour la formation qui serait néanmoins plus différenciée, avec des stages plus nombreux et divers, des enseignements à options et une initiation plus ample aux techniques modernes de l'administration.

Enfin, pour pallier les inégalités des affectations et des carrières, le corps des administrateurs civils serait revalorisé et les grands corps seraient plus ouverts aux tours extérieurs, notamment l'inspection des finances.

Quant à l'emploi, il est proposé qu'à la sortie de l'Ecole nationale d'administration, et dès le début de carrière, les fonctionnaires commencent par exercer une mission modeste comportant des objectifs concrets et entraînant une responsabilité directe et précise. C'est sensiblement ce que M. le Premier ministre aurait d'ores et déjà retenu, puisqu'il indiquait, dans sa communication au Parlement le 16 septembre dernier, que « dès 1970, tout ou partie de la formation sortante de l'Ecole nationale d'administration et notamment tous les élèves nommés dans les grands corps seront affectés pour un an aux ministères de l'éducation nationale, de la santé publique et de la sécurité sociale et enfin du travail et de l'emploi ».

La commission des finances a le sentiment que les suggestions de la commission d'études, pour intéressantes qu'elles soient, semblent pécher par défaut plus que par excès.

Le fait de ne préparer à rien de précis demeurera une inquiétude pour les élèves et il semble qu'à une formation générale très solide il faille ajouter un approfondissement dans l'une des voies, en fonction des vocations et des aptitudes qui ne peuvent être les mêmes selon qu'il s'agit de l'administration où domine le droit public, de celle qui relève des disciplines économiques et financières ou a fortiori de la diplomatie.

De même, des stages plus longs doivent mettre les élèves au contact des vrais problèmes du peuple français.

Un effort plus décisif paraît devoir être fait pour égaliser les carrières — au moins au départ — entre grands corps et administrateurs, la vie jouant après coup son rôle habituel de sélection.

Enfin, il est nécessaire d'organiser la vraie mobilité de l'emploi que la haute administration ne connaît pas, en dehors des agents du corps préfectoral qui témoignent d'ailleurs dans leur ensemble, par leur valeur et leurs succès, de l'ouverture que donnent l'expérience sur le terrain, le contact avec les hommes, la mobilité elle-même.

Il semble que le problème de l'insertion de l'Ecole nationale d'administration dans la société française, qui formait, je crois m'en souvenir, la quatrième mission que vous aviez confiée à la commission, n'ait été ni soulevé ni même abordé, alors que cette insertion constitue le terme même de la réforme qui consacrerait, en fait, que l'école a perdu son caractère monolithique, monopolistique et particulariste.

Nous attendons de vous, monsieur le secrétaire d'Etat, des précisions sur vos intentions et celles du Gouvernement, en ayant l'espoir que vos vœux seront plus audacieuses et les mesures qui en procèderont plus efficaces pour atteindre un objectif qui mette moins en doute l'existence et la valeur de l'école et la haute qualité des fonctionnaires qui y reçoivent leur formation que les modalités d'un recrutement plus large et moins réservé, les conditions d'une formation plus pratique et plus ouverte, une politique de l'emploi tenant compte, certes, des intérêts de carrière, mais aussi de ceux de l'administration et de l'Etat.

La crise de l'Ecole nationale d'administration — dont, je le répète, ni l'existence ni la valeur ne sont en cause — c'est en fait, et à travers les cadres supérieurs de la fonction publique — dont, j'y insiste, la qualité est reconnue — la crise de l'administration elle-même dans ses rapports avec les administrés et dans ses rapports avec l'Etat.

La réforme généralement attendue, et sur laquelle je ne reviens pas car j'en ai longuement parlé l'an passé dans les mêmes circonstances, est celle de la décentralisation par la régionalisation, et celle de l'adaptation des structures et des méthodes aux nécessités de la vie moderne, en simplifiant formalités et procédures, en desserrant les contraintes infligées aux administrés, en conceillant plutôt qu'en exerçant un autoritarisme sans réplique, en accélérant les décisions dont les délais sont devenus incompatibles avec les nécessités de la réalité économique.

Il s'agit en bref d'appliquer à l'Etat, qui est aux limites de l'hypertrophie, les règles mêmes du management, c'est-à-dire essentiellement la décentralisation des décisions et des responsabilités de manière à rendre les administrations centrales à leur vrai métier, qui est d'animer, de déléguer et de contrôler.

Tant que vous n'aurez pas fait cela, vous n'aurez pas créé, monsieur le secrétaire d'Etat, les conditions de la France moderne, car vous m'accorderez que la fonction publique, non par ses agents qui, dans l'ensemble compétents et dévoués, doivent assumer une pleine responsabilité au niveau de la hiérarchie où ils sont placés, mais par ses structures et ses règles de gestion, constitue l'un des exemples types d'une société bloquée.

La réforme administrative étant posée, et elle ne l'est pas encore sous cet aspect global, le problème de l'Ecole nationale d'administration apparaîtrait plus clairement puisqu'il s'agirait de répondre à cette question : quelle école faut-il pour l'administration que nous voulons ? (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Tiberi, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la fonction publique.

M. Jean Tiberi, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, je ne me livrerai pas à une étude détaillée des crédits concernant la fonction publique, auxquels M. Papon a d'ailleurs fait allusion. Vous trouverez toutes précisions dans mon rapport écrit, qu'il s'agisse de la direction générale de la fonction publique, de l'Ecole nationale d'administration, de l'Institut international d'administration publique qui fonctionne maintenant normalement ou des instituts régionaux d'administration.

Je me fais l'interprète des membres de la commission des lois pour souligner l'intérêt qu'a suscité la création des instituts régionaux dans la perspective d'une politique de déconcentration de l'administration et de développement de la formation professionnelle.

J'émet donc le vœu, monsieur le secrétaire d'Etat, que soient rapidement étudiées les implantations régionales de ces instituts et j'exprime mon inquiétude devant les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre, même embryonnaire, de réalisations dont la nécessité ne semble plus contestée.

J'en arrive aux problèmes généraux de la fonction publique, que je diviserai en plusieurs parties : les conditions matérielles de fonctionnement et la promotion sociale, l'assouplissement des structures, la réforme de la haute administration.

En ce qui concerne les conditions matérielles, je ne rappellerai pas les mesures récemment intervenues quant aux rémunérations principales et accessoires. Je souhaite seulement que, sur la question de l'indemnité de résidence que vous connaissez bien, vous nous apportiez des précisions et des apaisements.

L'aménagement des conditions de travail suppose, entre autres, la possibilité de travailler à mi-temps. A ce propos, je rappelle que, déjà l'an dernier, les grandes lignes d'un projet relatif au travail à mi-temps étaient arrêtées et avaient été développées dans mon rapport. Les mesures devaient rapidement intervenir. Elles avaient essentiellement un caractère social puisque, loin de prévoir l'instauration d'un nouveau mode de travail, dit à temps partiel, elles permettaient simplement de déroger, pour un temps limité et pour des raisons strictement déterminées, à la règle générale. Ce projet, actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat, devrait être déposé sur le bureau de l'Assemblée avant la fin de la session.

Le rapporteur de la commission des lois se demande si, en dépit des difficultés, il ne serait pas opportun d'étendre la portée de ce texte comme le préconisaient certains parlementaires. De telles dispositions pourraient sans aucun doute figurer dans les statuts particuliers de corps dont les besoins en personnels sont importants et le recrutement difficile.

Les travailleurs handicapés posent un problème préoccupant. Le Gouvernement qui, l'an dernier, avait pris des engagements, devrait, me semble-t-il, permettre un accès plus large des handicapés à la fonction publique et assurer aux fonctionnaires atteints d'infirmités à un moment donné, un emploi conforme à leur état physique.

L'aspect de promotion sociale nous paraît aussi très important et nous ne pouvons que nous réjouir du résultat que vous avez obtenu pour les catégories de personnel C et D, parce qu'il s'agit, d'abord, de l'amélioration de la condition sociale de ces catégories les plus défavorisées, ensuite, de la mise en œuvre de la promotion sociale et, enfin, de l'ouverture d'un dialogue, d'une concertation. Nous espérons que cette action sera poursuivie.

Renvoyant, pour tous les autres aspects des problèmes sociaux et de la promotion sociale dans la fonction publique, à mon rapport écrit, j'en arrive aux structures mêmes de la fonction publique, dont le caractère rigide a déjà été rappelé l'année dernière, soit dans mon rapport, soit dans celui de M. Papon, qui l'a souligné à nouveau, il y a quelques instants, dans son rapport oral.

Lors de sa déclaration de politique générale, le 16 septembre 1969, le Premier ministre a annoncé la volonté de son Gouvernement de remettre en cause les fonctions et l'organisation de l'Etat, en « cessant notamment de considérer comme intangibles les missions et l'organisation des administrations, telles qu'elles se perpétuent d'année en année à travers un budget qu'on ne peut plus modifier que par addition ».

Cette détermination résulte de la prise de conscience de l'inadaptation qualitative du système français conçu, selon M. Sabatier, « pour exercer des fonctions de contrôle dans une société fermée ».

Il apparaît donc nécessaire que l'administration, longtemps fermée au monde extérieur et compartimentée en corps séparés, sévèrement protégés, retrouve souplesse et ouverture, tant par la lutte contre les excès des rigidités statutaires que par la réforme de la haute administration, réforme permettant de former des hommes ayant le sens de l'efficacité pratique, la conscience de la rentabilité et le goût des responsabilités, des hommes dont l'aptitude au dialogue permettra d'ouvrir l'administration aux usagers et de réaliser, par le changement des habitudes et des mentalités, la « décolonisation administrative ».

Pour ce faire, pour assouplir et pour ouvrir cette administration dont chacun connaît les importantes rigidités, des moyens existent ; notamment le détachement et la mobilité.

Hélas ! si des résultats ont déjà été obtenus, ils ne sont pas toujours concluants, car ce détachement et cette mobilité n'ont pas été appliqués dans l'intérêt de l'administration et des usagers.

Je sais votre volonté d'agir dans cette direction, monsieur le secrétaire d'Etat, et je souhaite que vous nous apportiez des précisions intéressantes sur ce point.

Mais l'ouverture doit constituer aussi l'un des éléments essentiels de cette politique. Et cette ouverture trouve une application intéressante grâce au problème des échanges avec le secteur privé, lequel a d'ailleurs été le sujet de méditation d'un groupe de travail organisé dans le cadre de la commission d'études des problèmes de l'E. N. A.

Ce groupe, persuadé du caractère bénéfique pour l'administration d'une politique cohérente, en a cependant souligné les difficultés puisqu'elle suppose, outre une modification des textes existants, une véritable remise en cause de la gestion traditionnelle du personnel de l'Etat et la création d'un état d'esprit favorable à une telle politique, éventuellement avec obligation pour les administrations de la pratiquer, notamment grâce à un système de gestion interministérielle.

Enfin, un autre élément de cette ouverture est l'amélioration des rapports entre l'administration et le public.

Une des causes du malaise découle de l'impression ressentie par nombre d'usagers de se trouver face à une administration lointaine, anonyme, jugeant sur pièces et non sur place, face à des fonctionnaires barricadés derrière des règlements inhumains et toujours immuables.

C'est ainsi qu'un effort de simplification administrative commence à être entrepris dans les rapports entre l'administration et les entreprises, afin de diminuer le nombre des formulaires et de les simplifier.

Au début de cette année, une enquête par sondage intitulée « Vous et l'administration » a été effectuée par dix préfets, à votre demande, monsieur le secrétaire d'Etat, afin d'approfondir cette recherche et de rendre l'administration plus pratique aux administrés. Deux missions de caractère expérimental ont été mises sur pied et ont été chargées de susciter les suggestions des usagers et celles des fonctionnaires de tous grades et de tous services.

Certains domaines retiennent particulièrement l'attention de ces missions d'observation : les conditions d'accueil et d'information des administrés, la coordination des horaires d'ouverture au public, la simplification des procédures courantes et l'harmonisation des formulaires.

C'est là un problème important et difficile, car il s'agit de concilier l'intérêt du fonctionnaire et d'améliorer ses conditions de travail, mais aussi de tenir compte de la nécessité de rendre service à l'usager, ce qui est l'un des objets essentiels de la fonction publique. Nous comptons également sur vous, monsieur le secrétaire d'Etat, pour suivre ce problème de près.

J'arrive maintenant à la réforme de l'E. N. A. et au recrutement de la haute fonction publique.

J'analyserai rapidement ces problèmes, vous renvoyant à mon rapport écrit, d'autant que M. Papon les a abordés plus complètement dans son intervention.

Le malaise de l'E. N. A. est le reflet des difficultés d'adaptation de l'administration. Mais pour certains, plus qu'un miroir, l'E. N. A. en est le moteur. Selon eux, le mode de recrutement des fonctionnaires entraverait les facultés d'adaptation et d'innovation de l'administration. L'E. N. A. faisant office de transfert, on reporte sur elle la responsabilité des lenteurs et des procédures inefficaces.

La crise, quoi qu'il en soit, trouve son origine dans le problème des carrières. En effet, les critiques relatives à l'inégalité de recrutement et à l'inadaptation de l'enseignement vinrent par la suite.

Dès lors, l'option fondamentale consiste essentiellement à préconiser une réforme profonde des structures administratives actuelles ou à temporiser, ce qu'a fait la majorité de la commission Bloch-Lainé, estimant que les changements dans les carrières, par la restauration d'une certaine égalité, n'entraîneraient pas une révolution dans les esprits et que la racine du mal prend naissance, selon les termes mêmes des commissaires, « dans une conception quasi féodale de l'autonomie ministérielle ».

Cette option explique la timidité relative des propositions de la commission d'études des problèmes de l'E. N. A.

Si le rapport expose les propositions de la minorité de la commission, favorable à une réforme radicale des structures de la fonction publique française, il consacre un chapitre aux objections à cette réforme, lesquelles n'ont pas semblé absolument irréfutables à votre rapporteur.

Ainsi donc, les options prises et les solutions apportées par le Gouvernement aux problèmes de l'avenir de l'E. N. A. et de la carrière des élèves qui en sortiront seront à cet égard très significatives des intentions de ce dernier, quant au degré souhaité de réforme de l'administration.

Votre rapporteur a tout à fait conscience de la difficulté d'une tâche qui a quelque peu effrayé la majorité des membres de la commission d'études des problèmes de l'E. N. A. En effet, celle-ci a préféré s'orienter vers un renforcement du corps des administrateurs civils, renforcement qui peut laisser sceptique, plutôt que de prendre des risques non calculés en portant atteinte aux autres corps.

Je n'analyserai pas les propositions de la commission, ainsi que je l'ai dit; je rappelle cependant que cette commission s'est occupée des modes de recrutement de la formation à l'école et des carrières.

En ce qui concerne le mode de recrutement, notamment les concours, je souhaite — je sais que telle est votre volonté, mais j'aimerais que vous la rappeliez — qu'un effort tout particulier soit consenti en faveur du « concours des fonctionnaires », afin que ce concours soit un élément fondamental de promotion sociale et que tous les intéressés puissent se présenter dans les meilleures conditions.

Certes, la commission de réforme a proposé quelques modalités pratiques qui permettent de placer les fonctionnaires dans les mêmes conditions que les étudiants à l'école, afin d'éviter qu'ils ne se trouvent en position défavorisée. Cependant — et c'est un problème essentiel — une information plus ample sur ce concours devrait être assurée.

Je suis persuadé que la fonction publique comprend de nombreux fonctionnaires de qualité qui pourraient se présenter, d'une part si les conditions matérielles leur permettant de mieux préparer ce concours étaient améliorées, d'autre part si une information complète était entreprise dans tous les services de l'administration.

Telles sont, mes chers collègues, les brèves observations que je voulais présenter à propos de ces crédits. Pour conclure, j'insisterai sur quelques points.

D'abord, l'effort actuel en faveur de la promotion sociale doit être souligné et poursuivi.

Ensuite, une lutte énergique doit être menée contre la rigidité actuelle de la fonction publique. Pour ce faire, l'administration ne doit plus rester fermée sur elle-même. Elle doit recouvrer une plus grande souplesse grâce à une application effective, dans l'intérêt des administrés, de la mobilité et d'une plus grande ouverture, autorisant notamment des échanges entre les personnels et les fonctions du secteur public et du secteur privé. De tels échanges permettent de lutter contre l'isolement de l'administration et d'aboutir à une meilleure compréhension réciproque.

Et, outre, la notion de responsabilité doit être réhabilitée.

Enfin, l'amélioration et l'humanisation des rapports entre l'administration et le public doivent être considérées comme prioritaires.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois constitutionnelles vous demande d'approuver les crédits des services généraux du Premier ministre destinés à la fonction publique. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. Avant de donner la parole aux orateurs inscrits, je leur rappelle qu'après la discussion des crédits concernant la fonction publique l'Assemblée doit aborder l'examen du budget de l'agriculture, sur lequel plus de cent orateurs se sont fait inscrire. C'est dire que j'inquite fermement nos collègues à respecter strictement leur temps de parole.

Dans la discussion, la parole est à M. Privat.

M. Charles Privat. Monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, pour la première fois, depuis fort longtemps que j'interviens en faveur de la fonction publique, je marquerai une certaine satisfaction, ainsi que mon groupe, à la suite de la publication du plan de réforme intéressant les catégories C et D de la fonction publique.

L'accord intervenu le 11 octobre dernier donne, dans une assez large mesure, satisfaction à des revendications que les personnels présentaient depuis longtemps. Il correspond pour l'essentiel aux conclusions de la commission créée après les grèves de mai-juin 1968, et l'ouverture des crédits permettant de couvrir les dépenses qu'entraînera cette réforme marque un effort qui ne peut être sous-estimé.

Il était grand temps d'ailleurs de satisfaire une demande présentée depuis plus de dix ans et qui avait fait l'objet de deux engagements formels en 1962, puis en 1968. Quoi qu'il en soit, mes amis et moi-même espérons que les modalités d'application de cette réforme seront rapidement élaborées, puis appliquées, en accord avec les organisations syndicales.

Pour être totalement objectif, il convient de souligner également l'importance que pourrait revêtir, si elle était effectivement appliquée, une phrase contenue dans cet accord du 11 octobre et qui affirme l'intention du Gouvernement « d'assurer aux fonctionnaires leur part légitime du revenu national ».

Je dis bien « si elle était appliquée », car il ne s'agit, aujourd'hui encore, que d'une déclaration d'intention, puisque votre budget, monsieur le secrétaire d'Etat, une nouvelle fois, fixe ne varietur à 4 p. 100 l'augmentation des traitements des fonctionnaires pour 1970.

Ce pourcentage ne correspond pas à celui de l'augmentation du revenu national, lequel, en 1969, dépassera 8 p. 100. En outre, la hausse des prix que nous avons connue après juin 1968 et après la dévaluation d'août 1969 a largement entamé les augmentations accordées à la suite de la grève générale de mai-juin 1968, d'autant qu'elles ne constituaient qu'un rattrapage. Ce n'est pas le supplément de 1 p. 100 octroyé le 1^{er} octobre dernier qui a pu rétablir la situation.

Sans vouloir me livrer à une bataille de chiffres, je me contenterai de rappeler que, d'après les indices de l'évolution du coût de la vie publiés par le ministère de l'économie et des finances, les prix relatifs à la consommation nationale ont subi une hausse de 8,7 p. 100 entre juin 1968 et août 1969. Si l'on y ajoute l'augmentation constatée depuis la dévaluation, la hausse dépasse 10 p. 100.

Or, il ne s'agit là que d'indices officiels; nous savons tous que la pondération des divers éléments qui entrent dans la liste des 259 articles est loin de rejoindre la réalité, notamment pour la nourriture. Dans ce domaine, le vrai baromètre, c'est le panier de la ménagère, qui a pu constater directement l'augmentation du coût de la vie.

De son côté, l'Etat n'a pas manqué de donner l'exemple en majorant les tarifs de services importants, alors qu'il ne tient pas compte de ces nouvelles conditions de vie lorsqu'il fixe les traitements de ses employés. C'est là une mauvaise politique, monsieur le secrétaire d'Etat, et il serait dommage que la leçon de l'an dernier soit déjà oubliée.

Ne revenez pas à cette politique autoritaire qui néglige l'avis et les aspirations des fonctionnaires dont la prise de conscience est de plus en plus grande. La concertation entre le Gouvernement et les intéressés doit être réelle, efficace, comme elle l'a été pour les catégories C et D.

Il convient que tous les problèmes puissent être abordés sans réticence et sans arrière-pensée, notamment celui du traitement de base. N'attendez pas que la pression de l'injustice soit telle qu'elle conduise à des conflits, que nul ne souhaite et qui sont préjudiciables à tous.

Il serait dangereux, monsieur le secrétaire d'Etat, de revenir sur des promesses, d'atténuer des avantages acquis ou même de vouloir échapper aux engagements pris.

Je ne citerai, cette année encore, que l'exemple de l'intégration de deux points supplémentaires de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenues pour pension. A la suite des accords de la rue Oudinot et d'une première mesure d'application, en octobre 1968, il était normal qu'une deuxième étape soit franchie en 1969. Cependant, malgré le vœu exprimé par les syndicats de personnels actifs et par le groupe de travail Gouvernement-syndicats, chargé d'examiner les problèmes des pensions de retraite, rien n'a été prévu pour l'exercice budgétaire actuel. Vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez indiqué à la fédération générale des retraités, au cours d'une audience, puis lors de la table ronde du 29 septembre dernier avec la fédération des fonctionnaires, que cette position serait maintenue pour 1969, mais que vous demanderiez une nouvelle intégration de 2 p. 100 en 1970.

Une année aura été perdue, mais il ne conviendrait pas de prendre prétexte de ce hiatus injuste et regrettable pour ne pas poursuivre chaque année, jusqu'à l'intégration complète, cette opération dont le bien-fondé n'est aujourd'hui plus discuté par personne. En effet, cette affaire, d'autant plus pénible qu'elle sanctionne les retraités, ces « rapatriés » de la fonction publique qui l'on a tant promis et si peu donné, marque une nouvelle fois le refus du dialogue et de la concertation, alors que les déclarations officielles prétendent le contraire.

Les promesses qui restent à tenir intéressent nombre d'autres secteurs mais, en raison du temps de parole trop court qui m'est

imparti, je n'évoquerai que deux d'entre eux sur lesquels j'attire l'attention du Gouvernement depuis plusieurs années : les zones de salaires et les auxiliaires.

Je rappelle qu'en 1963 le gouvernement de l'époque avait déclaré que les zones de salaires seraient supprimées. Il y a presque sept ans de cela et le problème attend toujours sa solution, tandis que les disparités des taux de l'indemnité de résidence entre les diverses villes ou régions ont, elles, toujours pour conséquence de réduire les rémunérations d'un certain nombre de fonctionnaires, sans que cette sorte de discrimination se justifie.

Il conviendrait, à tout le moins, de réduire, dans un premier temps, l'ampleur des différences que l'on constate actuellement, afin d'arriver très vite à un taux uniforme pour l'ensemble du pays, ce qui aurait pour avantage de faire disparaître les inégalités constatées entre les salaires servis à des fonctionnaires de même grade, selon la ville ou la région où ils sont en fonction.

Enfin, reste à régler le problème des auxiliaires qui connaissent, en 1969, une situation aussi pénible que celle qui était la leur il y a vingt ans, lorsque le législateur, par loi du 3 avril 1950, a voulu donner à ce sous-prolétariat administratif une sécurité d'emploi et un salaire un peu plus convenable.

Depuis cette date, le recrutement d'auxiliaires n'a pas cessé, sans doute en raison de l'augmentation des tâches des administrations, mais aussi parce qu'il constitue une solution de facilité financière, les auxiliaires percevant évidemment des rémunérations plus faibles.

Il nous apparaît indispensable de revoir l'ensemble de ce problème, en intégrant totalement ces personnels dans l'administration, laquelle ne saurait se passer de leurs services.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je viens d'évoquer brièvement, trop brièvement même, quelques revendications justifiées des serviteurs de l'Etat. Il en subsiste beaucoup d'autres, relatives à l'action sociale dans la fonction publique, aux conditions de travail, au travail féminin, aux congés de longue durée.

Si le Gouvernement s'engageait, avec la volonté d'aboutir, dans les directions que je viens de définir pour le salaire de base, l'indemnité de résidence, les zones de salaires et les auxiliaires, il montrerait vraiment que « les temps ont changé ». *(Applaudissement sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

M. André Rossi. Monsieur le secrétaire d'Etat, en raison du temps de parole très court qui m'est imparti, je me bornerai à vous poser quelques questions, espérant qu'elles susciteront de votre part des réponses précises.

Dans sa déclaration de politique générale du 16 septembre dernier, M. le Premier ministre indiquait :

« Je prescris aux ministres de me présenter, dans les trois mois, un plan de réorganisation de leur administration centrale visant à la suppression des directions ou services dont la nécessité a cessé d'exister. »

Ma question sur ce point est très simple : avant la clôture de l'actuelle session parlementaire, le Gouvernement fera-t-il à l'Assemblée une déclaration rendant compte de la manière dont a été exécuté cet engagement ou souhaite-t-il répondre par le biais d'une question orale, que, dans ce cas, je me ferai un plaisir de lui poser ?

Un crédit de 50.000 francs est prévu pour le développement des moyens du Centre interministériel de renseignements administratifs. Le Gouvernement envisage-t-il de créer, conformément au principe de décentralisation, des centres régionaux aptes à répondre à l'attente des nombreux administrés de la province ?

Sur la réforme de l'E. N. A., je serai d'autant plus bref que M. Papon a très bien défini le problème, avec des vues qui, peut-être en raison d'une communauté d'origine, sont probablement parallèles aux miennes.

Le Gouvernement a maintenant entre ses mains le rapport de la commission présidée par M. Bloch-Lainé. Les études sur ce sujet semblent être suffisamment avancées pour permettre un débat parlementaire important, car c'est tout l'avenir de notre administration qui est ainsi posé.

Pour emprunter une comparaison avec les études médicales, le Gouvernement s'engagera-t-il vers la formule des hauts fonctionnaires spécialistes ou généralistes ? Autrement dit, choisira-t-il de maintenir une sorte de vocation indifférenciée

de fonction publique ou, au contraire, favorisera-t-il des vocations plus diversifiées ?

Le Gouvernement peut-il nous dire, sur ce point, si lors de la prochaine session parlementaire nous pourrions débattre de ce problème, soit sur un projet de texte, soit sur les principes qui seront retenus ?

A l'occasion de ce débat, monsieur le secrétaire d'Etat, nous reviendrions alors sur les problèmes de la mobilité et des échanges avec le secteur privé.

Ma quatrième question est relative à la généralisation des techniques modernes de l'informatique. Quelle est, à ce sujet, la doctrine du Gouvernement ? Faut-il laisser les différents ministères mettre en place une organisation que je qualifierai de verticale ou, au contraire, inciter dans chaque région de programme l'ensemble des administrations à se concerter pour la mise au point d'un équipement technique réellement intégré ?

A mon avis, des initiatives sont nécessaires pour nous éviter de prendre du retard sur la voie de la modernisation.

En ce qui concerne les problèmes sociaux, je voudrais d'un mot appeler votre attention sur deux questions importantes : l'extension au mari de la femme fonctionnaire et, dans les mêmes conditions, du principe de la réversion ; le paiement mensuel des pensions.

Pour en revenir aux fonctionnaires en activité, je constate que les crédits inscrits au titre des mesures nouvelles risquent de ne pas être suffisants pour améliorer la rémunération et garantir le maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires et des retraités et assurer aux agents de l'Etat leur juste part dans l'accroissement du revenu national.

Les fonctionnaires sont fondés à estimer qu'il ne peut s'agir que de crédits provisionnels. Je voudrais appeler votre attention sur les conséquences qu'entraînerait toute autre interprétation. Les promesses faites ou les accords réalisés ne pourraient se concrétiser.

Cela signifierait l'abandon de l'accord donné lors des discussions du 29 septembre et du 10 octobre dernier au nom du Premier ministre, d'engager enfin dans la fonction publique des négociations salariales qui n'ont de véritable sens qu'à la condition de ne pas être étroitement enfermées dans les limites d'une « enveloppe » budgétaire préalablement déterminée pour maintenir un équilibre financier.

En effet, les propositions du chef du Gouvernement sur la méthode, les critères et le but de ces discussions ont valeur d'engagement.

Le maintien du pouvoir d'achat n'est qu'un volet de l'amélioration des rémunérations et des retraites des fonctionnaires, l'autre étant constitué par les réformes de structures de ces rémunérations. Dans l'immédiat, il convient notamment que soient réalisées l'application intégrale du plan Masselin de réforme des catégories C et D ; la prise en considération des propositions formulées en matière de retraites et de services sociaux par le groupe de travail spécialement constitué à cet effet ; la poursuite de l'intégration de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue, dont la deuxième étape prévue pour 1969, puis abandonnée, devrait pouvoir être fixée au 1^{er} janvier 1970.

Enfin, monsieur le ministre, dernier sujet d'inquiétude, les disparités croissantes entre les rémunérations et les retraites de la fonction publique et celles du secteur nationalisé.

D'une manière plus générale, l'augmentation des prix officiellement constatée en septembre confirme l'insuffisance de la majoration de 3 p. 100 du traitement de base concédée à compter du 1^{er} octobre dernier, et la nécessité d'une majoration supplémentaire au titre de l'année 1969.

Il est nécessaire de ne pas écarter toute possibilité de négociation réelle pour l'année à venir, afin que le Gouvernement ne soit pas dans l'obligation d'abandonner ses engagements, ce qui aurait pour conséquence une aggravation du mécontentement dans la fonction publique au cours de l'année 1970. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)*

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

M. René Lamps. Monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, je voudrais donner brièvement l'opinion du groupe communiste sur les problèmes de la fonction publique. Ils sont nombreux.

Je ne ferai qu'évoquer celui des rémunérations et des retraites qui sera abordé plus au fond lors de la discussion des charges

communes. Je noterai toutefois que les majorations envisagées — soit environ 3 p. 100 sur l'année si l'on retranche des 6 p. 100 annoncés les sommes correspondant à l'extension en année pleine des majorations obtenues en 1968 — sont notablement insuffisantes et ne couvrent même pas la hausse du coût de la vie. C'est dire que les prévisions gouvernementales, si elles ne sont pas complétées, risquent de se traduire par une baisse du pouvoir d'achat des agents de la fonction publique.

J'évoquerai également d'un mot les problèmes propres aux retraités : l'intégration progressive de l'indemnité de résidence, pour laquelle rien n'est prévu en 1970, de même que les nombreuses questions pendantes et rappelées en partie dans le rapport de la commission des lois, et entre autres : l'application de la loi du 26 décembre 1964 à tous les retraités, quelle que soit la date de cessation de leur activité ; l'application intégrale du code des pensions civiles et militaires aux titulaires des pensions garanties ; la réversion de la pension de la femme fonctionnaire sur le mari.

Je ferai porter l'essentiel de mes observations sur l'avenir de la fonction publique et sur les catégories C et D.

Un gros effort est déployé depuis déjà plusieurs années pour accréditer l'idée que le responsable des difficultés serait, non pas le pouvoir gaulliste, non pas les monopoles capitalistes qui l'inspirent, mais l'administration française.

Dans sa déclaration du 16 septembre dernier, M. le Premier ministre est allé très loin dans cette voie. Il a repris à son compte les critiques formulées de toutes parts, et à juste titre, contre l'Etat. Il s'est bien gardé, on le conçoit, d'en donner les raisons profondes. Cela lui a permis de se présenter en arbitre, en redresseur de torts.

Je cite ses propos : « Tentaculaire et en même temps inefficace, voilà ce qu'est en passe de devenir l'Etat, car par l'extension indéfinie de ses responsabilités, il a peu à peu mis en tutelle la société française tout entière.

« Nos collectivités locales étouffent sous le poids de la tutelle. Nos entreprises publiques ont perdu la maîtrise de leurs décisions essentielles : investissements, prix, salaires. Les entreprises privées elles-mêmes sont accablées par une réglementation proliférante. »

Ainsi, on essaye de séparer un Etat qui serait impersonnel, mais dirigerait tout, du pouvoir économique et politique dont il n'est pourtant que l'émanation. C'est vraiment reporter les responsabilités sur d'autres.

En effet, si des difficultés existent, si on ne construit pas assez d'écoles, de routes, d'hôpitaux, de logements, c'est bien d'abord une question de crédits, donc de politique.

Que l'impôt soit insupportable ne dépend pas du bon vouloir des fonctionnaires mais bien du Gouvernement et de sa majorité !

Si les entreprises publiques ont perdu leur maîtrise en matière de salaires ou de prix, c'est bien parce que le Gouvernement, et non quelque fonctionnaire décide à leur place. Et le pouvoir de tutelle sur les collectivités locales est bien exercé par le préfet, représentant direct du pouvoir !

Mais on tente de faire croire que c'est avant tout l'administration qui est responsable, ce qui permet d'avancer l'idée de la nécessité d'une certaine réforme administrative. Ce n'est pas sans intention.

Des missions nouvelles travaillent dans le plus grand secret. Des enquêtes sont en cours dans deux régions au moins, le Nord et l'Aquitaine. Quel but vise-t-on ?

Quand on voit le pouvoir s'efforcer de faire entrer les capitaux privés dans de nombreuses activités dépendant de l'Etat, S. N. C. F., téléphones, routes, pour n'en citer que quelques-unes, on peut en avoir une idée.

Et, de fait, le rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a, en quelque sorte, donné quelques éléments intéressants. Le problème, d'après lui, serait celui des « échanges avec le secteur privé », problème qui a d'ailleurs été le sujet de méditation d'un groupe de travail organisé dans le cadre de la commission d'étude des problèmes de l'Ecole nationale d'administration. Cela suppose « une remise en cause de la gestion traditionnelle du personnel de l'Etat ».

Aussi parle-t-on de rigidité de la grille indiciaire et des règles statutaires, de même que de l'insuffisance de mobilité de la fonction publique !

On parle de plus grande souplesse et d'une plus grande ouverture, « en permettant notamment des échanges entre les

personnes et les fonctions du secteur public et du secteur privé » !

On le voit, il s'agit de combiner toujours mieux les moyens des monopoles capitalistes et ceux de l'Etat, et d'aboutir à mieux coordonner leur action dans tous les domaines de la vie économique, sociale, culturelle.

Il est évident que si des améliorations peuvent être apportées dans tel ou tel secteur, si des réformes sont souhaitables — et nous avons déjà formulé de nombreuses propositions au cours de la discussion budgétaire — nous ne pouvons approuver une telle orientation qui mettrait l'administration sous la coupe directe des monopoles capitalistes.

Après avoir indiqué au passage que nous serons conduits à formuler de sérieuses réserves lors de la discussion du projet de loi annoncé, relatif au temps partiel dans la fonction publique, j'aborderai maintenant le problème des catégories C et D.

Beaucoup de bruit est fait actuellement sur le succès, et pour tout dire l'exemple, que constituerait le « contrat » conclu le 10 octobre dernier entre le Gouvernement et les organisations syndicales de fonctionnaires, à l'exception de la C. G. T., à propos de certaines revendications immédiates des catégories C et D et des auxiliaires.

On se montre plus discret, en revanche, sur l'accueil fait à ce prétendu contrat par les personnels eux-mêmes, accueil qui devrait inciter le pouvoir à plus de modestie. Le pouvoir et le rapporteur de la commission des lois voient plusieurs avantages dans ce document. On peut lire dans le rapport : « Votre rapporteur se félicite des résultats de cette concertation fructueuse consacrant l'aboutissement de revendications remontant à douze ans. Il attire également l'attention de la commission sur le caractère original d'un contrat par lequel les parties s'engagent à ne pas réclamer d'avantages supplémentaires remettant en cause la refonte des classifications et des emplois et souhaite que le succès couronne cette tentative, en dépit de l'hostilité de certains syndicats. »

Cette tentative, il faut le dire, n'est pas accueillie avec faveur par le personnel. Il ne suffit pas, en effet, de dire que la C. G. T. n'a pas signé l'accord ; il faut ajouter que dans ces catégories, la C. G. T. est de loin la plus influente, mais aussi que des syndicats, voire des fédérations d'autres tendances, se sont déclarés d'accord avec elle, et qu'enfin des personnels syndiqués de diverses organisations et non syndiqués, de plus en plus nombreux, s'opposent aux dispositions du contrat, en particulier à l'intolérable étalement jusqu'en 1974 de reclassements pourtant relativement modestes, et jugent avec beaucoup de réticence la condition posée de renoncer à toute action revendicative pendant tout ce temps.

Dès qu'ils sont exactement informés et mis en mesure d'apprécier exactement le contenu de ce « contrat », leur opinion est que la décision du Gouvernement ne constitue pas de sa part une faveur appelant une contrepartie de leur part, mais qu'elle est seulement le résultat des luttes qu'ils ont menées depuis de nombreuses années et auxquelles ils sont disposés à donner les prolongements qui pourraient s'imposer.

Depuis 1967, on leur dit que leur reclassement s'impose. En 1962, ce leur fut même promis, dans un document officiel. Mais ils durent attendre six ans jusqu'aux grèves de mai et juin 1968, pour obtenir une première réparation et l'engagement formel que leur situation serait étudiée et régularisée. A plusieurs reprises, il fut affirmé par le Gouvernement — ici même, d'ailleurs, voici un an — qu'une étape nouvelle serait réalisée en 1969.

Il fut même précisé que des crédits d'un montant de 240 millions seraient affectés, cette année, au reclassement des catégories C et D. Répondant aux questions des délégués syndicaux à l'occasion de la discussion du 29 septembre dernier, relative à la progression des traitements en 1969, la garantie fut donnée une nouvelle fois que ces crédits demeureraient et conserveraient l'utilisation prévue.

S'il en avait été ainsi et si les mesures envisagées avaient été réalisées en 1969, c'est donc au minimum 480 millions de francs que le budget de l'Etat aurait dû dépenser en 1969-1970. A quoi aurait dû s'ajouter normalement le coût d'une nouvelle étape en 1970. Au lieu de cela, c'est seulement 328 millions de francs que coûteront les reclassements fort modestes prévus pour le 1^{er} janvier prochain.

Ainsi « l'effort particulier » que le Premier ministre annonçait à l'Assemblée nationale dans son allocution du 16 septembre dernier se traduira, aux termes d'une manipulation budgétaire, par une économie modeste peut-être, si on la compare aux dépenses générales de l'Etat, mais appréciable pour les personnels intéressés.

Quant à l'avenir, cet « effort » sera, si nous comprenons bien, de 650 millions de francs environ répartis sur quatre étapes, soit 160 millions de francs par an ; ce qui ne fera guère par tête pour le demi-million de travailleurs concernés. Et encore, faut-il ajouter, si d'ici là un changement de gouvernement ou l'apparition de nouvelles difficultés économiques et monétaires ne sert pas de prétexte à un oubli des engagements pris. L'exemple de 1969 n'est pas si lointain.

Au surplus, nous savons bien que les ressources de la technique budgétaire sont immenses et permettent, sans recours à des changements avoués, de faire payer à l'ensemble des fonctionnaires, c'est-à-dire en partie au personnel des catégories C et D elles-mêmes, par atténuation des crédits affectés aux traitements, ce qui leur serait attribué par ailleurs au titre du reclassement indiciaire. Les fonctionnaires le comprennent de plus en plus.

Il ne faudra pas s'en étonner dans ces conditions si l'opposition à ce « contrat » dont vous tirez gloire s'étend de plus en plus et se manifeste par l'action unie de personnels bien décidés à ne pas se satisfaire sans réagir d'un reclassement à la fois insuffisant et bien trop étalé.

Au total, la modicité des crédits nouveaux inscrits au budget de 1970 est le reflet de la politique antisociale que le Gouvernement se propose d'imposer aux fonctionnaires et assimilés, qu'il s'agisse du traitement de base, des retraites, des classements indiciaires ou des compléments sociaux.

Nous sommes bien persuadés que tous les discours officiels ne parviendront pas à tromper les agents de l'Etat sur ce point et qu'aucune manœuvre de type contractuel ne les détournera de la lutte, seule capable de faire triompher leurs revendications, dont le pouvoir — et le budget le prouve — ne veut tenir aucun compte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

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

M. Albert Voilquin. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, certains de mes collègues, particulièrement M. Privat et M. Rossi, sont intervenus ou interviendront sur des problèmes bien précis : traitements, zones de salaires, retraites, congés, travail féminin, réforme des cadres C et D, auxiliaariat, etc.

Estimant inutile que nous reprenions à tour de rôle les mêmes questions, je me contenterai, après quelques considérations d'ordre général, de passer en revue certains problèmes particuliers de retraites, l'action sanitaire et sociale dans la fonction publique et la situation des agents contractuels.

Je ne parlerai pas du nombre des fonctionnaires. Il suffit de consulter les tableaux établis par la direction du budget pour couper court à certaines assertions sur l'« importance exagérée » du nombre des fonctionnaires d'Etat.

Il y aurait beaucoup à dire sur le problème des rémunérations, le niveau des traitements devenant une préoccupation constante. L'idéal serait d'établir un plan pluriannuel de restructuration et de relèvement des rémunérations dont la partie variable pour maintenir le pouvoir d'achat et à plus forte raison pour l'élever, resterait en dehors du plan.

Chacun est, en effet, en droit de réclamer le maintien de son pouvoir d'achat et sa participation à l'augmentation de la production.

Il faut donc, à notre avis, maintenir d'abord le pouvoir d'achat de tous les fonctionnaires et veiller, à cet effet, à ce que le traitement de base suive la hausse des prix.

Il faut ensuite faire participer les agents de l'Etat à l'accroissement de la production, à condition de revaloriser les traitements les plus bas qui, en raison de l'application automatique des pourcentages d'augmentations successives se sont trouvés considérablement amoindris par rapport aux autres, ce qui souligne mieux la nécessité et la valeur de l'effort entrepris et réalisé en faveur des catégories C et D et nous conduit à réclamer la poursuite, par paliers successifs, de l'intégration de l'indemnité de résidence qui bénéficie plus particulièrement aux retraités.

Il convient aussi de restructurer les relativités de situations résultant d'un classement désuet, chacun en est bien convaincu : enfin, de rétablir les parités avec les secteurs nationalisés et privé, car les différences au détriment de la fonction publique portent à la fois sur les traitements de base et sur les grilles indiciaires, ce qui accentue son désavantage.

Des emplois identiques évoluent à l'E.D.F. par exemple, entre les indices 100 et 1.000 alors que dans la fonction publique la fourchette s'ouvre seulement de 100 à 770. Il y a là un

déclassement de la fonction publique qui s'accroît avec le temps.

La rémunération constituant l'élément principal du pouvoir d'achat, il conviendrait de mettre au point un coefficient général tendant à maintenir constamment un « parallélisme convergent », rigoureux entre les trois secteurs — fonction publique, entreprises nationales et secteur privé — sinon le plus défavorisé au départ sera de plus en plus distancé par les deux autres.

J'en viens maintenant aux quelques points que j'évoquais au début de cette intervention.

Le groupe paritaire de travail constitué à la suite du « protocole Oudinot », lequel avait pour mission d'examiner l'ensemble des problèmes à caractère social dans la fonction publique, a adopté des conclusions qui préconisent l'intervention prochaine d'un certain nombre de mesures en faveur des retraités et dont M. le ministre des finances doit être actuellement saisi. Il s'agit notamment — je le rappelle — de la réversion de la pension de la femme fonctionnaire au profit du mari veuf ; du paiement désormais mensuel, et non plus trimestriel, des pensions de retraites ; du relèvement de 50 à 60 p. 100 du taux de la pension de réversion ; de l'octroi du capital décès aux ayants cause d'un fonctionnaire décédé en activité, même si le décès est survenu au-delà de l'âge de soixante ans ; de l'octroi, au moment du départ à la retraite, d'une indemnité de cessation d'activité.

Ces propositions n'ont rien de dénagatoire et ne devraient pas grever trop lourdement le budget. Le Gouvernement voudra certainement faire connaître à l'Assemblée nationale la suite qu'il entend leur donner.

Le même groupe paritaire de travail s'est penché sur les problèmes de retraites. Il a étudié les questions que pose l'organisation de l'action sanitaire et sociale dans la fonction publique ; mais il n'a pu encore mener ses recherches jusqu'à leur conclusion.

Dans ce domaine, il convient de rappeler les réclamations des fonctionnaires qui tendent, d'une part, à la création d'un fonds national d'action sanitaire et sociale à structure décentralisée, fonctionnant avec une contribution de l'Etat égale à un certain pourcentage du montant des traitements versés, et, d'autre part, à l'institution d'un fonds d'investissement, en vue de programmes pluri-annuels d'aménagements et d'équipements sanitaires et sociaux.

J'en arrive à la situation des agents contractuels. Le problème mérite que l'on s'y arrête. Je vous avais d'ailleurs posé à ce sujet, monsieur le secrétaire d'Etat, une question écrite. Vous avez bien voulu y répondre, mais je me permets d'y revenir.

Le grand nombre d'agents contractuels en fonctions me semble difficile à justifier. Leur recrutement doit être limité à certains besoins de l'administration présentant un caractère exceptionnel, car leur utilisation est trop souvent un expédient dont l'administration fait un usage excessif.

Il y a deux ans, il avait été envisagé d'en faire une sorte de cadre d'agents à caractère permanent. J'étais plus ou moins opposé à ce projet. Mais il convient de nuancer son jugement à ce sujet, étant donné que, dans certains cas, la titularisation ne sera pas possible. On ne saurait donc critiquer l'octroi de garanties à ces agents par le moyen d'une sorte de statut.

Il conviendrait, me semble-t-il, que la nécessité de recruter des agents contractuels soit, dans tous les cas, constatée par une décision administrative motivée après avis, par exemple, de comités techniques paritaires compétents.

J'ajouterais — pour l'avoir constaté — que certains contractuels ne demandent pas à être titularisés. C'est un fait qu'on ne doit pas perdre de vue.

Voilà donc la politique que le Gouvernement doit amorcer pour résorber progressivement l'effectif de ces agents, tout en sachant que la titularisation peut parfois poser de difficiles problèmes au corps d'intégration.

Par conséquent, il y a lieu de recourir très largement aux diverses solutions suivantes : titularisation globale ou partielle ; accès à des corps de titulaires par le biais de dispositions transitoires ou création de nouveaux corps ; établissement d'un statut de contractuel, règlement ou contrat type.

Je ne pense pas, monsieur le secrétaire d'Etat que soit justifiable le maintien dans les divers ministères de quelque 100.000 agents contractuels ou temporaires. Je comprends certes votre position. Il est, en effet, évident qu'une politique d'ensemble de titularisation dans ce domaine risque de se heurter à de graves difficultés d'ordre juridique, financier et psychologique. Il faut néanmoins préparer un plan, en mesurer les

incidences, en prévoir les étapes, procéder dès que possible à un recensement précis de ces agents et dresser, ministère par ministère, catégorie par catégorie, le catalogue des divers éléments qui caractérisent leurs situations respectives au triple point de vue de la permanence des emplois, de la nature des fonctions assumées et de l'origine des fonds couvrant les rémunérations.

Je n'en dirai pas plus. Je ne veux pas oublier que le Gouvernement a engagé des négociations, qu'il doit poursuivre dans cette voie et que ce n'est pas discuter sous la contrainte que de profiter des jours destinés à la négociation lorsqu'un préavis est déposé.

Je conclurai cette intervention en reprenant un propos que j'ai tenu hier au cours de la discussion des crédits du titre III du budget de la défense nationale : n'est-il pas temps de prendre conscience que trop souvent, ce que l'Etat gagne en n'accordant que des rémunérations parcimonieusement calculées, il le perd, et au-delà, par une dépense de formation sans cesse renouvelée et un rendement moindre ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Monsieur le président, mesdames, messieurs, pour la seconde fois, les problèmes de la fonction publique font l'objet d'un rapport et d'un avis particuliers.

Les observations qui ont été présentées par vos rapporteurs — que je tiens tout particulièrement à remercier pour leur précision — ainsi que les questions qui m'ont été posées au nom de la commission des finances et de la commission des lois, témoignent de l'intérêt que l'Assemblée porte au bon fonctionnement de l'administration française.

En effet, il est indispensable qu'un Etat moderne, dont les tâches de contrôle, d'harmonisation et de coordination ne cessent de s'accroître et de se développer, dispose d'une administration capable de s'adapter aux nécessités de notre époque.

Je suis aussi conscient que quiconque, mesdames, messieurs, de la nécessité d'une fonction publique dynamique et des améliorations qu'il faut apporter, dans l'intérêt de tous, au fonctionnement de l'administration, instrument essentiel dont dispose l'Etat pour accomplir ses diverses missions.

Mon exposé aura pour seul objet de formuler quelques remarques tendant à vous apporter des précisions sur les mesures que j'ai déjà prises ou que j'envisage de prendre pour améliorer le fonctionnement de l'administration, afin d'accroître son efficacité et d'humaniser ses relations avec les administrés.

Le premier problème que j'examinerai est celui de la rémunération des fonctionnaires.

Vous connaissez les difficultés financières auxquelles nous avons dû faire face à diverses reprises au cours de cette année. Malgré ces difficultés, le Gouvernement a eu le souci de maintenir en 1969 le pouvoir d'achat qui était celui des fonctionnaires au 31 décembre 1968, après les augmentations considérables accordées l'an dernier.

C'est ainsi que le traitement de base a été relevé de 2 p. 100 le 1^{er} avril 1969 et de 3 p. 100 le 1^{er} octobre 1969, soit au total 5 p. 100 depuis le début de l'année, bien que la hausse du coût de la vie depuis le 1^{er} janvier ne soit chiffrée qu'à 4,4 p. 100.

Le Gouvernement s'est par ailleurs engagé à procéder si besoin était et compte tenu de l'évolution du coût de la vie au début de l'année 1970, à un nouvel examen de la situation des fonctionnaires, sur la base des statistiques recueillies pour l'ensemble de l'année 1969.

Cette majoration du traitement de base n'est pas la seule charge nouvelle et importante que le budget de l'Etat ait dû supporter en 1969. La répercussion, en 1969, des mesures de relèvement prises en cours d'année 1968 a, en effet, entraîné une dépense égale à 5,38 p. 100 de la masse salariale de la fonction publique.

Enfin, un certain nombre de mesures catégorielles ont été prises en faveur de divers corps de fonctionnaires et ont entraîné une dépense égale à 0,23 p. 100 de la masse salariale.

Tous ces chiffres, mesdames, messieurs, font ressortir l'importance des décisions prises en 1969 dans le domaine de la rémunération de la fonction publique.

L'un des orateurs, M. Privat, a rappelé que plusieurs des revendications — souvent justifiées — de la fonction publique n'avaient pu à ce jour être satisfaites, au moins totalement.

Je lui répondrai que malheureusement, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, on ne peut toujours faire tout à la fois. J'ai tenu cette année à donner la priorité — d'ailleurs selon l'ordre de priorité établi par l'ensemble des organisations syndicales de la fonction publique — au règlement du problème des catégories C et D, sur lequel je reviendrai tout à l'heure.

Que dire aujourd'hui des perspectives de 1970 ?

Les crédits prévus au budget des charges communes au titre des mesures intéressant la fonction publique s'élèvent à 1.242 millions de francs.

La masse salariale des actifs de la fonction publique croîtra de 6,9 p. 100 dont 2,9 p. 100 au titre de la reconduction des mesures prises pendant l'année 1969.

Le reliquat, soit 4 p. 100, sera consacré aux mesures générales ou catégorielles qui ont été décidées par le Gouvernement ou qui le seront au cours de l'exercice 1970, notamment pour l'amélioration des traitements des catégories les moins favorisées de la fonction publique.

Je pense que ces précisions répondront, dans l'ensemble, aux préoccupations exprimées sur ce point par M. Voilquin.

J'en viens aux mesures prises en ce qui concerne la revalorisation des bas traitements de la fonction publique.

Comme vous le savez, mesdames, messieurs, le Gouvernement a pris le mois dernier, une décision extrêmement importante, puisqu'elle concerne environ 500.000 fonctionnaires des catégories C et D et des auxiliaires qui, à la base de la hiérarchie, constituent les cadres d'exécution de la fonction publique.

Vous savez que le relevé des conclusions des réunions tenues avec les organisations syndicales de fonctionnaires à la fin du mois de mai et au début du mois de juin 1968, dit « Protocole Oudinot », prévoyait qu'un groupe composé d'experts de l'administration et de représentants des organisations syndicales examinerait les conditions dans lesquelles la situation des fonctionnaires des catégories C et D et celle des auxiliaires pourraient faire l'objet d'une réforme.

Ce comité, qui a été placé sous la présidence de M. Mas-selin, président de chambre à la Cour des comptes, a déposé son rapport le 28 mars 1969.

D'un point de vue technique, cette réforme se traduit par diverses décisions : d'abord par la contraction en sept groupes de rémunération des dix échelles dans lesquelles les fonctionnaires de ces catégories étaient jusqu'à présent classés ; ensuite, par certains reclassements d'emplois ; enfin, par une amélioration du classement indiciaire des divers grades et emplois.

Les conditions d'application de cette réforme ont été discutées conjointement avec les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires.

Ces discussions ont abouti à la signature d'un accord, au terme duquel la mise en place des nouvelles structures de carrière sera échelonnée entre le 1^{er} janvier 1970 et le 1^{er} janvier 1974, un effort particulier étant consenti au titre de la première année, effort qui s'élève à 328 millions de francs, ce qui permet de réaliser environ un tiers du plan.

Cet accord a été signé par les organisations représentatives de fonctionnaires. Seule, l'Union générale des fédérations de fonctionnaires C. G. T. a refusé de s'y associer.

Parallèlement, des mesures ont été prises en faveur des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, qui n'appartiennent pas aux catégories C et D, mais qui se situent à un niveau comparable dans l'échelle hiérarchique des rémunérations.

Le coût global de ces mesures s'élève à 1 milliard de francs environ. Les augmentations de traitement qui découleront de l'exécution du plan varieront entre 5 et 15 p. 100 selon l'emploi occupé et l'ancienneté de service. Je n'ai pas besoin d'insister sur le fait que, pour l'essentiel, c'est un effort considérable qui est ainsi consenti par le budget de l'Etat au profit de ces fonctionnaires.

L'accord conclu entre le Gouvernement et les syndicats exprime l'intention commune de développer, dans la fonction publique, une politique de concertation destinée à la fois à améliorer l'efficacité de l'administration, à l'adapter aux besoins des collectivités nationales et à assurer aux fonctionnaires leur part légitime du revenu national. C'est le premier accord de ce genre intervenu dans la fonction publique et il convient d'en souligner l'importance.

Malgré l'avis de M. Lamps, je persiste à me déclarer satisfait de cet accord et je suis certain qu'il a été très favorablement accueilli par l'immense majorité des fonctionnaires intéressés. (Applaudissements sur les banes de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants)

Sur un autre point, mon secrétariat d'Etat étudie, de concert avec les ministères intéressés et les organisations syndicales, le problème du statut des personnels affectés dans les centres de traitement de l'information.

Actuellement, les personnels de ces centres appartiennent à des cadres de titulaires, créés autrefois pour assurer le fonctionnement des ateliers mécanographiques classiques, ou sont recrutés par contrat pour assurer la programmation des ordinateurs.

Un grand nombre de mécanographes de formation classique se sont reconvertis et se sont vu attribuer des contrats de programmeurs, après avoir acquis la qualification indispensable.

Cette situation n'est pas satisfaisante, car les fonctions assumées dans les centres de traitement de l'information impliquent de très fréquentes reconversions et nécessitent une permanente adaptation aux matériels nouveaux. Il n'est donc pas certain que les personnels présentement en fonction pourront, tout au long de leur carrière, servir dans les centres de traitement de l'information.

Il importe donc de pouvoir, à tout moment, leur permettre d'assurer une tâche administrative de caractère plus classique. A cet effet, il est envisagé une formule qui permettrait à certains fonctionnaires des corps administratifs — corps des attachés et corps de diverses catégories — d'acquiescer une formation particulière dans le domaine de l'informatique et d'assurer le fonctionnement des centres de traitement de l'information.

Aucune difficulté de reclassement ne se présenterait plus, lorsque les intéressés devraient cesser leurs fonctions spécialisées.

Bien entendu, afin d'inciter les agents à se spécialiser dans ce domaine, une indemnité de fonction serait allouée à ceux qui assureraient le fonctionnement des centres.

La réalisation de ce projet impliquera l'intervention d'un projet de loi dont l'Assemblée sera très prochainement saisie.

En matière d'informatique, M. Rossi a soulevé le très vaste problème de l'harmonisation de l'action administrative. Très conscient de ce problème, j'ai proposé un certain nombre de mesures qui me paraissent indispensables à la bonne formation et à la rémunération appropriée des spécialistes de l'informatique. Je viens de les évoquer. Je n'y reviendrai donc pas.

Il ne m'appartient pas de proposer des solutions générales en ce qui concerne l'utilisation et l'affectation des matériels. Mais je ne manquerai pas de faire part des préoccupations de M. Rossi à M. le délégué à l'informatique, avec lequel j'étudierai les conditions de la meilleure utilisation possible de l'informatique par l'administration.

J'aborderai maintenant le domaine social. Vous savez mesdames, messieurs, qu'un groupe de travail, composé de représentants de l'administration et des organisations syndicales, a été chargé d'examiner les problèmes l'ensemble de la fonction publique. Ce groupe a exploré essentiellement quatre domaines : les services sociaux des administrations de l'Etat, les pensions de retraite, les avantages sociaux du statut général des fonctionnaires en matière de congés, la médecine du travail. Vos rapporteurs ayant déjà évoqué l'ensemble des propositions formulées par ce groupe, je n'y reviendrai pas. Mais je signalerai tout particulièrement que le groupe préconise l'institution d'un organisme interministériel consultatif, chargé de la coordination des services sociaux. Il s'est également préoccupé de l'application de la législation sur la médecine du travail à la fonction publique.

Le Gouvernement examine actuellement ces propositions et il s'efforcera, dans la mesure où les possibilités budgétaires le lui permettront, de les faire entrer progressivement dans la réglementation de la fonction publique.

Toujours dans le domaine social, le Gouvernement a annoncé, il y a quelques mois, la mise en œuvre d'un projet de travail à temps partiel dans la fonction publique.

Cette mesure est justifiée par le fait que, lorsque certains fonctionnaires — en particulier, les mères de famille — ne peuvent assurer intégralement leur service, ils n'ont pratiquement d'autre ressource que de solliciter leur mise en disponibilité, ce qui les prive de rémunération et, surtout, de tout droit à l'avancement et à la retraite.

Actuellement, 35.000 fonctionnaires, dont 18.000 femmes qui élèvent un enfant de moins de 5 ans, se trouvent dans cette

situation alors que, bien souvent, ces agents seraient en état d'assurer un service à temps partiel, qui leur permettrait de concilier les impératifs de leur vie familiale et la nécessité d'une vie professionnelle active.

J'ai pensé que pour remédier à cet état de choses, il fallait aménager le statut général de la fonction publique afin d'introduire dans l'administration le travail à temps partiel. Un projet de loi a donc été préparé, qui a reçu l'accord du ministre des finances. Je suis heureux de pouvoir dire à M. Tiberi que ce projet, tendant à instituer le travail à mi-temps pour certaines catégories d'agents de la fonction publique, est actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat, et qu'il devrait être déposé devant le Parlement avant la fin de la présente session.

Il s'agit là d'une première mesure qui, si elle est couronnée de succès, pourra être étendue, conformément à votre vœu.

Je suis d'ores et déjà à même de vous donner les grandes lignes de ce projet dont seront bénéficiaires les fonctionnaires titulaires.

L'ouverture du travail à mi-temps sera, dans un premier temps, limitée à un certain nombre de cas particuliers. Pour y prétendre, il faudra élever un ou plusieurs enfants à charge, de moins de douze ans ou soigner un enfant atteint d'une infirmité exigeant des soins continus. Elle sera également possible en cas d'accident ou de maladie grave du conjoint, si l'état de celui-ci nécessite la présence d'une tierce personne, ainsi que pour les fonctionnaires atteints d'une infirmité ou qui reprennent progressivement leur service à la suite d'un accident ou d'une maladie grave, et après que le comité médical aura émis un avis favorable à l'exercice d'une fonction à mi-temps.

Les agents employés à mi-temps percevront une rémunération correspondant à 50 p. 100 du traitement. Ils conserveront, naturellement, leur droit à l'avancement et à la retraite.

L'autorisation d'exercer une fonction à mi-temps sera donnée pour une période maximale de trois ans, renouvelable deux fois. Enfin, les intéressés seront réintégrés, dans toute la mesure du possible, dans leur ancien emploi au terme de leur période de travail partiel.

Cette réforme, dont l'intérêt est considérable, peut entraîner une amélioration à la fois de la situation des fonctionnaires et du fonctionnement de l'administration. En outre, comme je vous l'ai dit, si elle réussit, elle est susceptible d'extension.

Les réactions que nous avons enregistrées, à l'occasion de la publicité donnée à ce texte, donnent à penser que, si les résultats de l'expérience dans la fonction publique se révélaient satisfaisants, ce système pourrait peu à peu s'étendre dans le secteur privé.

Je voudrais, en dernier lieu, parler de la promotion sociale dans la fonction publique.

J'avais indiqué l'an dernier à votre Assemblée, que j'estimais que la promotion sociale était quelquefois freinée par des obstacles, le plus souvent d'ordre juridique. Pour la faciliter, je me suis orienté vers le relèvement des limites d'âge qui, telles qu'elles sont fixées dans les statuts, rendent difficile toute promotion interne.

En effet, la plupart des statuts particuliers de fonctionnaires ont prévu des concours internes de recrutement réservés aux fonctionnaires et agents en service, et ont institué des procédures d'accès au tour extérieur. Le concours interne est ouvert aux fonctionnaires et agents n'ayant pas dépassé un âge déterminé par le statut particulier. Le tour extérieur, lui, est généralement ouvert aux fonctionnaires ayant dépassé la limite d'âge fixée pour le concours interne, mais n'ayant pas encore dépassé l'âge de cinquante ans.

Comme la limite d'âge supérieure du concours interne ne coïncidait pas toujours avec la limite inférieure du tour extérieur, un certain nombre de fonctionnaires se trouvaient, pendant une fraction très importante de leur carrière, dans une situation qui ne leur permettait pas d'avancer et de prétendre à un emploi supérieur. C'était donc un élément de découragement ou, du moins, d'absence d'encouragement dans la fonction publique.

Afin de remédier à cette situation, il a été décidé que la limite d'âge supérieure du concours interne et la limite d'âge inférieure du tour extérieur devraient normalement coïncider.

Sans imposer une limite d'âge identique pour l'accès à l'ensemble des concours internes — car les problèmes sont différents suivant les corps, administratifs ou techniques, et suivant les spécialisations — il a été admis que cette limite ne devrait pas être trop basse, afin de permettre aux agents, même s'ils sont entrés relativement tard dans la fonction publique, de prendre part aux concours d'accès aux catégories supérieures.

Sauf exceptions dûment justifiées, la limite d'âge supérieure du tour extérieur ou de l'examen professionnel, suivant le cas, ne sera plus inférieure à cinquante ans afin de ne pas laisser sans espérance de promotion, dans la dernière partie de leur carrière, les fonctionnaires ayant fait la preuve de leur aptitude convenable.

Les agents ayant dépassé la limite d'âge pourront cependant, dans des limites et des conditions à déterminer, être promus au tour extérieur à un emploi supérieur. Naturellement, cela doit demeurer une simple possibilité laissée à l'appréciation de l'administration, puisque le tour extérieur est par définition un choix, et n'avoir pas pour effet d'augmenter le nombre des emplois à pourvoir par le jeu du tour extérieur.

L'ensemble de ces dispositions a fait l'objet d'une circulaire commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'Etat à la fonction publique, en date du 25 septembre 1969, invitant les administrations à prévoir la modification des statuts de leur personnel dans le sens que je viens d'indiquer.

D'ores et déjà, les statuts des corps interministériels vont être modifiés en conséquence. Ce sera le cas pour les attachés d'administration et les secrétaires administratifs.

En ce qui concerne les barrières intercatégorielles, je précise qu'il n'en existe pas pour les corps placés directement sous la tutelle de mon administration, qu'il s'agisse de celui des attachés d'administration centrale ou de ceux qui sont recrutés par l'Ecole nationale d'administration. Je m'efforce d'obtenir des autres administrations une amélioration et un assouplissement du système actuel dans ce domaine.

L'introduction d'un peu de souplesse doit en effet rendre espoir à des fonctionnaires dont l'avancement se trouve bloqué depuis longtemps par un ensemble de dispositions statutaires trop rigides et les inciter à un meilleur rendement ou à une plus grande activité.

J'ajouterai, en réponse à M. Voilquin, que je me suis efforcé de faire bénéficier les contractuels de cette ouverture des concours pour permettre leur titularisation et leur reclassement dans la fonction publique. Les contractuels posent en effet un problème et nous devons nous orienter, par cette voie, vers leur titularisation.

J'en viens maintenant au problème du recrutement dans la fonction publique et, si vous le permettez, je dirai quelques mots de l'état des travaux sur la réforme de l'Ecole nationale d'administration.

Comme vous le savez, la commission d'étude des problèmes de l'E. N. A., nommée par le Gouvernement en octobre 1968 et que présidait M. Bloch-Lainé, a remis son rapport. Je ne m'y attarderai pas puisqu'il a été analysé de façon très précise par M. Papon. D'une manière générale, les observations de la commission paraissent fondées.

Il est évident que les problèmes posés dépassent très largement celui de l'Ecole nationale d'administration. Ils sont en fait ceux de l'organisation de la fonction publique supérieure, et même, on peut le dire, ceux de l'autorité de l'Etat dans l'administration.

Ceci vous explique que le choix soit difficile à opérer, car il faut éviter de se tromper. Depuis la remise du rapport, j'étudie les solutions possibles et leurs conséquences.

J'ai déjà consulté bien des personnalités et, en particulier, un grand nombre de vos collègues qui suivent plus particulièrement les problèmes de la fonction publique.

Au point actuel de nos travaux, je pense être en mesure de soumettre au Gouvernement, à brève échéance, un certain nombre de propositions. Sans vouloir les dévoiler, puisque je dois en réserver la primeur au Gouvernement, je crois pouvoir dire à M. Papon qu'elles iront plutôt au-delà qu'en deçà des conclusions du rapport de la commission présidée par M. Bloch-Lainé.

Dès que les grandes orientations auront été définies, l'Assemblée en sera tenue informée soit au cours d'un débat consacré à ce problème, soit à l'occasion d'une réponse à une question orale posée à ce sujet par l'un de vous.

Toujours à propos de l'E. N. A., M. Rossi a posé une question intéressante sur l'orientation de l'enseignement donné à l'école : celui-ci doit-il être général ou spécialisé ?

Au stade actuel des travaux auxquels je viens de me livrer, il semble que ce dilemme est à peu près dépassé. Aujourd'hui, un haut fonctionnaire doit connaître de façon précise un certain nombre de techniques, mais il ne peut les connaître toutes.

La spécialisation, même à un niveau élevé, est donc inévitable, et c'est ainsi que la fonction publique compte déjà des économistes et des juristes. Nous tiendrons compte de cette nécessité dans l'organisation nouvelle de l'E. N. A. et dans la préparation qu'elle devra assurer. Il va de soi que cette spécialisation relative doit être dépassée et replacée dans le contexte général des problèmes humains et sociaux pour éclairer le mieux possible les conditions et les moyens des décisions politiques.

Le problème que M. Rossi a soulevé mérite des développements assez longs et figure au rang de ceux que j'aurai l'occasion de traiter lorsque je parlerai de l'E. N. A. devant votre Assemblée.

En même temps que de la réforme de l'E. N. A., je me préoccupe d'une autre institution également évoquée par les rapporteurs. Il s'agit des instituts régionaux d'administration dont la création a été décidée et qui sont destinés à recruter et à former, outre une partie des attachés d'administration centrale, des attachés de préfecture et des fonctionnaires des services extérieurs du même niveau.

L'élaboration du statut de ces établissements nous a posé de délicats problèmes. Il fallait en effet préciser la liste des corps qui seraient pourvus par les anciens élèves des instituts régionaux d'administration et indiquer quelles sanctions seraient données aux études dans ces établissements.

Le recrutement de certains corps jusqu'ici effectué au niveau de la licence, suppose la reconnaissance du diplôme de sortie des I. R. A. comme équivalent à la licence en droit. La complexité de ces problèmes a exigé de longues études menées en commun avec le ministère de l'éducation nationale, lesquelles ont abouti, le 14 juin dernier, à un avis du Conseil de l'enseignement supérieur favorable à l'admission directe des diplômés des I. R. A. dans le 3^e cycle de l'enseignement supérieur de droit public.

Ce problème préalable étant réglé, le statut des établissements a pu être définitivement mis au point, et je peux préciser à M. Papon que ce texte est actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat.

Après ce long délai rendu inévitable par l'étude d'un dossier délicat, on peut espérer que les instituts régionaux d'administration fonctionneront dans le courant de l'année prochaine, compte tenu du temps nécessaire à leur mise en place et à l'organisation des concours d'entrée.

La création des I. R. A. présente évidemment un intérêt particulier en ce sens qu'elle correspond à une esquisse de régionalisation du recrutement des fonctionnaires en vue de mieux adapter ces recrutements aux besoins de la fonction publique et d'éviter que des régions ne se trouvent sous-administrées — comme c'est trop souvent le cas à l'heure actuelle — que des régions se trouvent sous-administrées — alors que d'autres deviennent des zones de haute concentration pour la fonction publique.

C'est pour tenir compte de telles préoccupations que nous avons choisi d'implanter le premier I. R. A. à Lille, la région du Nord se plaignant trop souvent des difficultés de recrutement et de l'existence de vacances impossibles à pourvoir.

Il en sera vraisemblablement créé dans l'avenir quatre ou cinq en France, ce qui permettra d'adapter davantage les recrutements et la formation des fonctionnaires aux besoins régionaux considérés dans leur sens large.

Je m'efforce de développer cette tendance. En effet, si les concours des I. R. A. demeurent un concours national, j'envisage de régionaliser les concours de recrutement des fonctionnaires des catégories C et D et peut-être B, et cela, toujours dans le sens d'une meilleure adaptation de la fonction publique aux nécessités régionales.

Je vais maintenant examiner un autre aspect des activités de mon département et vous entretenir de la déconcentration, problème que j'avais déjà abordé l'année dernière et dont l'étude a été poursuivie depuis.

Comme vous le savez, à la suite de très nombreuses réunions interministérielles tenues à ce sujet, il a été décidé qu'un certain nombre de mesures de déconcentration, définies dans environ 150 décrets, arrêtés et circulaires, constitueraient un premier pas en matière de déconcentration administrative. C'est ce que je vous avais annoncé l'année dernière lorsque les textes étaient en préparation. Ils sont sortis depuis lors, mais la multiplicité des domaines concernés ne me permet pas de vous en donner un aperçu même résumé.

Les premiers textes ont été publiés dans les numéros du *Journal officiel* des 3 septembre, 30 novembre et 10 décembre 1968, puis des 7 février, 31 mai et 13 juin 1969. D'autres

mesures suggérées par les préfets font actuellement l'objet de réunions interministérielles. Un nouveau « train » de mesures de déconcentration peut donc être annoncé pour les mois prochains.

Parallèlement, ont été entreprises deux réformes de caractère général: la première concerne la déconcentration du contrôle financier, qui est l'accompagnement normal de la déconcentration administrative, mais n'a pu encore être définitivement mise en œuvre. Elle fait en ce moment l'objet d'une mise au point entre les divers services intéressés.

En revanche, le décret du 28 août 1969 a fixé les grandes lignes de la réforme de la procédure de contrôle des opérations immobilières intéressant l'Etat et les collectivités publiques.

Cette procédure faisait intervenir, à divers titres, plusieurs organismes: commission générale de contrôle des opérations immobilières; conseil général des bâtiments de France; commission supérieure des sites, conseil architectural et d'urbanisme. Ces organismes, de structure très centralisée et dont les attributions étaient souvent assez proches, donnaient parfois des avis peu concordants. Il en résultait une fragmentation tout à fait artificielle de l'examen des procédures et une dilution des responsabilités qu'accompagnaient des délais excessifs au gré des intéressés, sans compter l'éloignement très général des réalités, conséquence normale d'une centralisation excessive. Au moment où les opérations d'équipement collectif se multipliaient, les autorités locales ainsi que les simples particuliers étaient naturellement dérouterés par la complication et la lenteur de la procédure d'instruction des dossiers.

La pièce essentielle de la réforme est l'institution de commissions régionales qui auront une compétence de droit commun et examineront les projets sous tous leurs aspects: foncier, architectural, etc. La compétence des commissions départementales existantes continuera à s'exercer au-dessous d'un certain seuil. A l'échelon national, enfin, une commission pourra éventuellement être saisie par le Premier ministre des projets de caractère exceptionnel et dépassant le cadre régional par leur importance.

Telles sont les grandes lignes d'une réforme qui a pour objet de remettre les choses à leur place, en simplifiant dans une certaine mesure — et en partant de la base — une procédure consultative qui, avec le temps, était devenue beaucoup trop complexe. Cette réforme entrera en vigueur le 1^{er} avril prochain.

En liaison avec la déconcentration administrative, je m'efforce de simplifier et d'humaniser l'administration pour la rapprocher des administrés, des préoccupations des particuliers, et pour faire en sorte que les aspirations, que trop souvent la fonction publique recèle et qui exaspèrent le public, soient atténuées dans la mesure du possible.

Les statistiques, enquêtes, formulaires, sondages qui submergent les entreprises obligées d'entretenir des services ayant pour seule ou pour principale activité de répondre à ces innombrables questions, ont rendu nécessaire une étude de ce problème. Acceptable pour de grosses entreprises, une telle situation impose de lourdes charges aux petites ou moyennes entreprises dépourvues de services généraux. Un recensement effectué dans ce domaine a révélé l'existence de 22.000 formulaires et questionnaires divers.

Un contingent de 4.000 à 5.000 imprimés est envoyé aux entreprises. Je signale au passage, d'ailleurs, que l'administration et l'Etat ne sont pas toujours responsables de cette émission de formulaires, mais que beaucoup d'organismes para-publics — chambres de commerce, comités d'expansion, notamment — ont, eux aussi, une forte propension, chaque fois qu'ils ont une préoccupation ou une vague question à poser, à créer un questionnaire supplémentaire, sans chercher à savoir si le même imprimé, ou presque le même, n'a pas déjà été conçu par une autre organisation ou administration.

Je précise que les chambres de commerce dépendent des entrepreneurs eux-mêmes et que, par conséquent, il ne faut pas toujours mettre à la charge de l'administration la responsabilité de la confection de nouveaux formulaires paperassiers. Il appartient aux organisations professionnelles elles-mêmes de mettre déjà de l'ordre dans ce secteur.

J'ai moi-même créé, à cette fin, une commission composée de représentants de l'administration et du secteur privé, entreprises et organisations professionnelles, notamment.

Cette commission a une double tâche: éliminer les doubles emplois, les documents qui ne servent à rien, qui sont primés ou qui posent des questions inutiles, et, par ailleurs, trouver

une procédure qui permette d'exercer une censure à l'émission des questionnaires, formulaires ou statistiques.

Des documents nouveaux apparaissent, en effet, tous les jours et il est nécessaire d'en subordonner la création à un visa de l'administration qui apprécierait si réellement tel questionnaire nouveau doit avoir un caractère obligatoire, s'il faut, par conséquent, que l'entreprise s'astreigne à y répondre, ou s'il s'agit simplement de l'initiative d'un fonctionnaire ou d'un organisme para-public ou professionnel qui, pour des raisons de simple facilité, a lancé un questionnaire supplémentaire.

Je me préoccupe d'organiser cette procédure de visa préalable à l'expédition de tout questionnaire nouveau.

Par ailleurs: toujours dans le dessein d'humaniser les relations entre administration et administrés, et à la demande du Premier ministre, deux missions d'observation de la vie administrative ont été mises en place, l'une dans la région du Nord, l'autre en Aquitaine.

Je m'empresse d'indiquer à M. Lamps qu'elles ne fonctionnent absolument pas dans le plus grand secret, puisque je les ai moi-même présentées à l'ensemble de la presse de ces deux régions, en insistant sur le rôle que la presse et l'opinion publique devaient jouer dans le développement de l'action de ces missions.

Celles-ci ont pour rôle essentiel d'essayer de trouver un certain nombre d'aménagements des relations entre administration et administrés, à un niveau généralement modeste, c'est-à-dire au niveau du guichet, qui est celui où les aspirations dont je vous parlais il y a un instant égratignent le plus fréquemment et où les gens sont reçus, éventuellement ravalés d'un bout de la ville à l'autre, invités à faire la queue dans des conditions généralement inconfortables, ce qui leur donne l'impression que l'administration n'est pas toujours au service du public.

Il s'agit, en fait, d'éliminer certaines difficultés que le public ressent au niveau de la base, au niveau du contact avec le guichet; elles peuvent certainement être atténuées, sinon supprimées, par des procédures simples d'organisation ou de rationalisation.

Ces missions doivent opérer de façon tout à fait informelle, et elles ont reçu pour instructions d'établir des propositions, naturellement après qu'elles auront pris contact avec des milieux très divers, en liaison avec les fonctionnaires de base ou avec les organisations syndicales de fonctionnaires.

Je suis en effet persuadé que ce sont les fonctionnaires eux-mêmes, placés de l'autre côté de la barrière, qui peuvent le mieux s'apercevoir de ce qui ne marche pas bien dans l'administration, et que leurs suggestions, bien utilisées, pourraient servir de base à des propositions qui, si nous pouvons les mettre en pratique, permettront d'éliminer certaines difficultés qui exaspèrent quotidiennement le public.

D'ici à la fin de l'année, ces missions me remettront leur rapport et des décisions seront prises rapidement.

La dernière mesure dont je veux vous entretenir, dans ce domaine de la simplification et des relations avec les administrés, concerne le C. I. R. A., c'est-à-dire le Centre interministériel de renseignements administratifs, sorte de S. V. P. administratif qui fonctionne à la direction de la fonction publique et auquel on téléphone pour obtenir un renseignement sur le service qui s'occupe de telle ou telle chose, sur les formalités à remplir en tel ou tel domaine administratif, sur les dispositions à prendre pour répondre à telle sollicitation de l'administration.

Ce service n'avait pas, jusqu'à présent, fait de publicité excessive autour de ses activités, craignant que, du jour au lendemain, si la radio ou la télévision en parlaient, son volume de communications téléphoniques ne passe de mille par jour, moyenne actuelle, à cinq mille ou à dix mille, ce qui aurait provoqué un engorgement considérable, en raison de la faiblesse de ses équipements.

Des locaux supplémentaires ont été dégagés et sont d'ores et déjà à sa disposition. Des équipements téléphoniques complémentaires sont également prévus et une mesure nouvelle, soumise au vote de l'Assemblée, aura pour effet un renforcement des effectifs de ce centre, par un prélèvement sur les personnels des diverses administrations intéressées avec lesquelles il travaille.

Ce service sera en mesure de répondre davantage aux administrés, très nombreux, qui ne savent comment se faufiler dans les arcanes de l'administration et qui cherchent en vain à découvrir l'interlocuteur valable.

M. Rossi a également posé une question au sujet du C.I.R.A., et particulièrement sur la projection dans les régions des activités de ce service.

Il est effectivement prévu la création d'antennes, à titre expérimental, et, pour commencer, à Lille et à Bordeaux. En cas de succès, cette formule sera étendue à plusieurs autres centres régionaux.

Par ailleurs, M. Rossi a évoqué la réforme de l'administration centrale, rappelant que M. le Premier ministre avait pris devant l'Assemblée l'engagement de supprimer à bref délai un certain nombre de directions et de services qui font double emploi avec d'autres, ou dont les missions ont perdu une partie de leur activité ou de leur importance.

M. le Premier ministre a, en effet, demandé à chacun des membres du Gouvernement de lui faire parvenir avant la fin de l'année des propositions intéressant leur administration respective, en vue de permettre au Gouvernement de tenir les engagements dont M. Rossi a parlé.

Outre cette action à court terme, je puis indiquer que sera prochainement mis en place un comité permanent de la réforme administrative, chargé de réfléchir sur les structures de l'administration et de proposer les réformes, en quelque sorte permanentes, qui sont indispensables.

L'ensemble de ces efforts et propositions revêt naturellement un caractère quelque peu disparate, mais je me suis efforcé de traiter les problèmes au fur et à mesure qu'ils se posaient dans un certain nombre de domaines, et de trouver des solutions concrètes, de nature à atténuer les difficultés des administrés. Cela ne m'empêche pas de réfléchir à une réforme plus complète de l'administration.

Mais je suis persuadé que, pour avoir une crédibilité, il faut essayer d'abord d'obtenir rapidement des solutions, même, éventuellement, à des problèmes modestes, car ce sont bien souvent ceux-là qui, plus que les grandes constructions théoriques, préoccupent le public.

Je crois avoir fait le tour des principaux problèmes.

Je voudrais, en terminant, revenir sur un problème que vos rapporteurs, M. Papon, pour la commission des finances, et M. Tiberi, pour la commission des lois, ont abordé, celui de la rigidité des structures de l'administration et de l'insuffisante mobilité de ses membres.

Il est vrai que nombreux sont les cas où les structures de l'administration apparaissent comme ossifiées, que des filières exclusives s'y créent, que des services vivent comme des sociétés closes, avec des règles qui, bien que non écrites, n'en sont pas moins contraignantes.

Il est souvent exaspérant pour les administrés de constater que, dans ce grand ensemble de la fonction publique, il est presque impossible de donner à tel ou tel corps de fonctionnaires, à tel ou tel service, une évolution autonome, sans entraîner des réactions en chaîne.

Mais, comme je vous l'avais exposé l'an dernier, le remède à une telle situation réside beaucoup plus dans l'évolution des coutumes et des mentalités que dans une modification des textes ; ces derniers n'imposent nullement les rigidités dont on les rend responsables et qui sont nées, en fait, de la tradition et des mauvaises habitudes.

Nous touchons là au problème général de la société française, société composée de groupes de toutes dimensions, au sein desquels l'individu aime se sentir protégé ; société, en définitive, plus patriarcale qu'industrielle ou concurrentielle.

Ainsi, le problème de la fonction publique rejoint celui de la nation tout entière qu'il faut conduire à une société plus large et plus ouverte.

Je suis prêt, pour ma part, à proposer les mesures législatives ou réglementaires qui pourraient contribuer à cette nécessaire évolution, mais je crois indispensable que l'on prenne conscience des limites des textes.

Lorsqu'il s'agit de faire évoluer les coutumes et les mœurs, l'action de tous ceux qui ont conscience de la nécessité des changements doit se manifester. A cet égard, le rôle des membres de l'Assemblée m'apparaît capital dans le pays. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. Les crédits concernant la fonction publique seront mis aux voix avec l'ensemble des crédits de la section I (Services généraux) des services du Premier ministre.

AGRICULTURE, F. O. R. M. A. ET B. A. P. S. A.

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'agriculture, du Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles et du budget annexe des prestations sociales agricoles.

Ce débat a été organisé comme suit :

Gouvernement, quatre heures dix minutes ;

Commissions, deux heures ;

Groupes :

Union des démocrates pour la République, quatre heures vingt minutes ;

Républicains indépendants, deux heures ;

Socialiste, une heure vingt-cinq minutes ;

Communiste, une heure cinq minutes ;

Progrès et démocratie moderne, une heure ;

Isolés, quinze minutes.

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

M. Aimé Paquet, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, mes chers collègues, j'essaierai de présenter mon rapport dans les vingt minutes qui me sont imparties.

Avec l'examen du budget de l'agriculture, nous abordons le problème le plus difficile qui soit. Celui-ci n'a jamais été résolu de façon satisfaisante, sous n'importe quelle latitude, ni sous aucun régime.

Avant d'analyser le projet de budget et de définir une politique, monsieur le ministre, il est nécessaire de dresser un tableau de la situation de l'agriculture, pour examiner si le budget que vous nous présentez répond aux impératifs de cette politique.

Je procéderai donc à certaines constatations.

D'abord, on entend dire que l'agriculture n'est pas aidée, et même qu'elle est mal aidée. Je l'ai entendu déclarer dans des réunions par des agriculteurs, notamment à Grenoble, il n'y a pas si longtemps.

Or, depuis 1958, le budget de l'agriculture, passant de trois milliards à dix-huit milliards de francs, s'est donc trouvé multiplié par six. Il a progressé deux fois plus vite que le budget de la nation — cette proportion est importante — tandis que la population agricole a diminué de 20 p. 100.

Ma deuxième constatation, c'est que le revenu agricole est stagnant. Il a progressé en 1968, dit-on, de 0,7 p. 100, proportion qui est d'ailleurs contestée par les professionnels. Mais, si l'on s'en tient à ce chiffre, on constate que certaines régions, que certaines exploitations progressent, galopent même, que les distorsions entre ces régions et les exploitations ne font que croître, alors que les autres ne font que régresser.

Le rapport qui nous a été présenté en préambule à l'examen de la loi de finances nous annonçait qu'en 1969 la distorsion s'accroîtrait encore entre les agriculteurs et les autres groupes socio-professionnels. C'est, par conséquent, très sérieux.

Troisième constatation : notre production agricole est devenue en permanence excédentaire. Sur des terres qui pourraient nourrir cent millions d'hommes, ne vivent que cinquante millions d'habitants. Nous avons cru que l'Europe nous apporterait 180 millions de consommateurs ; mais certaines de ses productions sont, elles aussi, devenues excédentaires, et elle renâcle à signer le règlement financier car elle estime que ses excédents permanents sont très lourds.

Les prévisions pour 1985 font apparaître une progression de 60 p. 100 de la production et de 40 p. 100 seulement de la consommation, ce qui signifie que le mal s'aggravera encore.

Pour faire face à cette situation, le Gouvernement a mis en œuvre une politique de soutien des marchés. L'ensemble des dépenses prises en charge, à ce titre, par le budget de l'Etat s'élève à quelque sept milliards de francs.

C'est écrasant. Au surplus, et c'est assez extraordinaire, ce système est inefficace et injuste, antiéconomique et incohérent.

Il est inefficace et injuste, car cette politique de soutien profite aux riches plus qu'aux pauvres.

Il est antiéconomique parce que les productions sont orientées dans le mauvais sens, les agriculteurs étant ainsi encouragés à développer des productions excédentaires.

Il est incohérent parce qu'on maintient à de hauts prix des productions telles que le blé ou la betterave, tandis que les produits dérivés, transformés, bénéficient de la liberté des prix.

En dépit de son inefficacité, de son caractère anti-économique et incohérent, la politique de soutien des marchés représente une charge égale à 40 p. 100 de l'ensemble du budget de l'agriculture. Si l'on y ajoute les 35 p. 100 destinés aux transferts sociaux, il ne reste pour le budget proprement dit que 25 p. 100, dont 10 p. 100 seulement sont consacrés à des investissements générateurs de compétitivité et de richesse.

Voilà le problème, dans toute son étendue !

On peut dire que l'agriculture a « trois visages » : d'une part, l'agriculture industrielle, qui n'a besoin de rien, qui se débrouille toute seule ; d'autre part, l'agriculture marginale, qu'il faut aider afin de la rendre compétitive, car il faut encourager le plus possible la création d'entreprises moyennes, qui sont socialement souhaitables et qui, chacun le sait, sont plus compétitives que les exploitations industrielles ; enfin, l'agriculture de subsistance, qu'il faut aider.

L'aide à l'homme doit être liée très étroitement à l'orientation des productions et aux restructurations.

Comment définir une politique compte tenu de cette photographie ? Que faut-il faire ? Aider les hommes en liant cette aide très étroitement — je le répète — à la restructuration et à l'orientation des productions, maîtriser les productions en les adaptant aux besoins, aider à créer et à développer en nombre les exploitations moyennes qui sont les plus compétitives et je le répète, à l'échelle humaine, et enfin améliorer la compétitivité de l'agriculture en perfectionnant ses équipements.

Monsieur le ministre, face à cette photographie, notre budget répond-il à ces impératifs ? Je vais essayer de répondre à cette question.

Globalement ce budget augmente de 4,6 p. 100, passant de 17.333 millions de francs à 18.033 millions ; mais si l'on examine le détail on constate que les dépenses de fonctionnement augmentent de 8 p. 100 et que les titres V, VI et VIII sur lesquels je rapporte — M. Papon rapportant, lui, le budget de fonctionnement — c'est-à-dire les dépenses en capital sont en diminution. Pour les titres V et VI les autorisations de programme passent de 1.798 millions de francs à 1.470 millions de francs et les crédits de paiement de 1.954 millions à 1.556 millions de francs.

Dans cet ensemble les dépenses de fonctionnement représentent 13 p. 100 et augmentent de 18 p. 100, le soutien des marchés 40 p. 100, en augmentation de 11 p. 100, et le budget social 35 p. 100, en augmentation de 8 p. 100 ; mais le budget de l'agriculture représente 25 p. 100 des dépenses pour l'agriculture et dans ces 25 p. 100 les crédits de paiement et les autorisations de programme, c'est-à-dire les investissements, sont en diminution respectivement de 22 et 24 p. 100.

Voilà, mesdames, messieurs, ce que je devais dire à cette tribune en tant que rapporteur.

Pour être objectif, il convient de signaler qu'ont été versés au fonds d'action conjoncturelle 25 p. 100 des crédits de 1969 — 35 p. 100 dans un premier temps, le chiffre ayant été ramené à 25 p. 100 au mois de septembre — et 10 p. 100 des crédits de 1970 qui sont versés aux charges communes et qui pourraient être débloqués dans le deuxième semestre de l'année 1970 si la conjoncture le permet. J'y reviendrai dans quelques instants.

Monsieur le ministre, ces choses étant dites, qui n'étaient pas toujours agréables, j'en énumérerai quelques-unes qui seront plus agréables.

Peut-on conclure de cette analyse des chapitres du budget qu'il répond à la recherche d'une orientation nouvelle et, dans l'affirmative, laquelle ?

Je réponds affirmativement. On perçoit effectivement dans ce budget la recherche d'une orientation nouvelle ; c'est méritoire, étant donné sa sévérité. Il cherche à maîtriser des productions et à accélérer des mutations. Cette orientation porte sur trois points que vous avez jugés comme étant prioritaires. Elle porte d'abord sur le fonds d'action rurale, doté de 50 millions, qui vous permettront d'engager des opérations nouvelles ; ensuite sur les équipements, les transformations, le conditionnement des productions — c'est important — pour lesquels les crédits passent de 208 millions à 233 millions — voilà un effort qu'il convient de saluer — enfin sur l'aménagement des

villages. Là je me félicite de ce choix que vous avez fait car, chaque année, en tant que rapporteur, j'ai demandé que le crédit relatif à l'aménagement des villages soit augmenté.

M. Jacques Duhamel, ministre de l'agriculture. C'est d'ailleurs pourquoi j'en ai tenu compte.

M. Aimé Paquet, rapporteur spécial. Je vous remercie, monsieur le ministre. Mais je n'ai pas été le seul, nous étions assez nombreux à le demander.

Voyons très rapidement ce que représentent ces trois chapitres.

Fonds d'action rurale : 50 millions de francs. Vous nous direz avec plus de précision ce que vous entendez faire. Ce sont des opérations au coup par coup et que vous jugez, sans doute, très nécessaires.

Pour l'industrie alimentaire, vous avez eu du mérite à augmenter les crédits. Cependant, on doit à la vérité de dire — je reviendrai sur ce point dans un instant — que cette augmentation n'est pas à l'échelle. Les dossiers qui ont été examinés par le comité compétent du F. D. E. S. ne seront pas tous honorés.

M. Boulin, alors ministre de l'agriculture, avait promis 60 millions de crédits qui ont été bloqués. Il me faudra intervenir sur ce point.

Quant à l'aménagement des villages, votre choix est excellent, car il s'agit de crédits générateurs, multiplicateurs de richesses. Les investissements engagés à ce titre sont peu coûteux ; ils permettent le plus souvent de réanimer des régions entières. J'en ai fait moi-même l'expérience dans mon département.

Telles sont les trois principales bonnes nouvelles. Les autres sont moins bonnes et sans doute aurais-je mieux fait de parler d'abord de toutes les mauvaises nouvelles pour terminer sur les bonnes. Qu'il s'agisse de l'aménagement des structures, du remembrement — les Safer ont pris un retard assez considérable — qu'il s'agisse des services publics ruraux, de l'adduction d'eau, de l'électrification rurale, de l'hydraulique, de l'aménagement régional, les crédits sont notablement réduits.

Avant de conclure, je m'arrêterai un instant à deux points auxquels je vous demande, monsieur le ministre, d'être très attentif : l'enseignement et la construction rurale.

Pour l'enseignement, vous avez réduit les crédits d'investissements de 50 p. 100. Je crois que l'essentiel est de terminer les chantiers ouverts, mais, à vrai dire, on a pu relever ici ou là pour ce qui concerne l'enseignement agricole public un certain nombre d'exagérations : des établissements construits ne sont pas utilisés. Les crédits sont diminués, mais la situation n'est pas dramatique. (*Protestations sur les bancs du groupe communiste.*) Non, pour l'enseignement public, la situation pour le moment n'est pas dramatique. On peut parfaitement attendre.

Mais la situation est beaucoup plus sérieuse pour l'enseignement privé agricole qui reçoit 13 p. 100 des crédits et héberge 67 p. 100 des élèves. Les choses ne peuvent rester en l'état. Je ne parle pas des investissements : de ce point de vue le problème est le même pour l'enseignement public et l'enseignement privé. Mais pour le fonctionnement des établissements privés des mesures sont à prendre, car certains de ces établissements risquent d'être asphyxiés et de devoir fermer leurs portes. Un effort est à faire notamment pour les prix de journée et les bourses.

Pour les constructions rurales, je vous demande, monsieur le ministre, de m'expliquer ce qui s'est passé. Notre production est excédentaire dans tous les domaines, excepté pour la viande, car nous avons encore cette chance d'avoir une production de viande déficitaire.

Nous avons lancé à grand renfort de publicité et de crédits une politique de l'élevage ; or je constate que, parmi les crédits consacrés aux constructions rurales, ceux qui concernent les bâtiments d'élevage tombent de 150 millions à 70 millions alors qu'il en faudrait 150 pour satisfaire toutes les demandes.

M. le ministre de l'agriculture. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Paquet ?

M. Aimé Paquet, rapporteur spécial. Volontiers, monsieur le ministre.

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

M. le ministre de l'agriculture. Monsieur le rapporteur, je connais votre compétence. Les chiffres que vous avez cités sont exacts. Mais je signale que des crédits destinés aux bâtiments d'élevage figurent également à une autre ligne, celle du Fonds d'action rurale. Si bien qu'en réalité les crédits inscrits à ce titre sont supérieurs de 40 millions de francs, heureusement, à celui que vous venez d'indiquer. J'aurai l'occasion de préciser ce point cet après-midi.

M. Aimé Paquet, rapporteur spécial. Fort bien.

Je vous remercie, monsieur le ministre, de cette précision. Elle était nécessaire.

Au terme de cette analyse, je ferai deux observations de forme. La première concerne la présentation du budget. Franchement — et encore s'agit-il du budget le mieux traité de tous les budgets — ne pourrait-on pas le présenter d'une façon plus claire ? On se demande si ce n'est pas à dessein qu'on le fait de telle sorte que personne ne puisse s'y retrouver. Demandez à mes collègues s'ils ne sont pas de mon avis. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

Est-ce admissible dans le pays de Descartes ? Les crédits destinés à l'agriculture se retrouvent dans le budget des charges communes, les transferts sociaux, les comptes spéciaux du Trésor, et encore, avons-nous la chance d'avoir un tableau récapitulatif.

M. Louis Briot. C'est exact !

M. Aimé Paquet, rapporteur spécial. Il serait bon de distinguer ceux qui sont vraiment destinés aux agriculteurs de ceux qui ne les concernent pas directement. Tous les crédits d'investissement rural intéressent un peu tout le monde et ne sont pas spécifiquement destinés aux agriculteurs. Il serait bon de faire cette distinction afin qu'apparaissent ceux qui concernent directement l'agriculteur.

Il serait aussi plus clair et plus honnête de faire apparaître les recettes qui proviennent des ventes des produits prélevés sur les marchés par le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles ou par tel autre organisme, et les remboursements du F. E. O. G. A.

Cela dit, j'en arrive aux remèdes. Que faut-il faire pour tenter de tirer l'agriculture des difficultés qu'elle rencontre ? La France n'est d'ailleurs pas le seul pays à les connaître. Elles sont le lot de la plupart des agricultures du monde.

On ne peut pas, je le dis nettement — si je suis dans l'erreur, vous le direz, monsieur le ministre — on n'a pas le droit de continuer dans la voie où l'on s'est engagé. C'est aberrant, c'est une insulte au bon sens et c'est, de surcroît, un non-sens économique.

On n'a pas le droit de voter un budget de 18 milliards de francs et de ne consacrer dans ce budget que 10 p. 100 aux investissements. C'est inadmissible.

Ce reproche, monsieur le ministre, ce n'est pas à vous que je l'adresse, car ce serait injuste. Il ne vous était pas possible d'apporter, en deux ou trois mois, les correctifs nécessaires à cet état de choses, bien que, je le répète, vous avez déjà défini une orientation nouvelle allant dans le bon sens. Avec les moyens dont vous disposez, vous pourriez cependant remédier à certaines situations, qui sont préoccupantes.

Je ne reviendrai pas sur les établissements privés. Le plan social n'est pas de ma compétence de rapporteur : c'est l'affaire de M. Collette. Je vous parlerai cependant des cotisations à l'Amexa des petits exploitants agricoles. L'année dernière ceux d'entre eux dont le revenu cadastral était inférieur à 800 francs ont bénéficié d'une exonération partielle. Cette exonération étant supprimée cette année, le montant des cotisations sera doublé. Ce n'est pas possible ! La solution serait d'appliquer les dispositions législatives relatives aux corps gras. Personne n'a pu me l'expliquer. Pourquoi ces dispositions n'ont-elles pas été appliquées ? On pourrait ainsi trouver des recettes et corriger l'extravagance du revenu cadastral, car, à ce propos, on peut bien parler d'extravagance. Ce serait facile. Le revenu cadastral est une source de mécontentements. Ce sont des petits coups d'épingles de cette sorte qui finissent par agacer les gens.

Pour ce qui concerne les investissements, vous disposez d'une masse de manœuvre, le Fonds d'action conjoncturelle. Au lieu de la dégager au cours du deuxième semestre 1970, compte tenu des difficultés que j'ai signalées, vous pourriez la débloquer plus tôt au profit des S. A. F. E. R., des bâtiments d'élevage et pour des équipements.

Je vais conclure, dans les sept ou huit minutes de temps de parole qui me restent.

M. le président. Il ne vous en reste plus que trois, monsieur Paquet.

M. Aimé Paquet, rapporteur spécial. M. le ministre m'a interrompu, monsieur le président.

M. le président. J'en tiens compte.

M. Aimé Paquet, rapporteur spécial. Je conclus donc, à regret, car il me restait encore beaucoup à dire ; ce sera pour une autre fois.

Vous conviendrez avec moi, monsieur le ministre qu'il n'est pas bon de ne consacrer que 10 p. 100 de votre budget aux investissements. Il convient donc de définir une politique nouvelle.

Sur la politique agricole européenne, je passerai très vite, car nul mieux que vous ne comprend les liens qui existent entre cette politique et la politique monétaire qui en assurerait le fondement. Il faut définir une politique liant étroitement, je le répète, l'aide à l'homme et l'aide aux restructurations, aux réadaptations, aux productions, aux groupements de producteurs, l'objectif étant de créer des exploitations compétitives.

Quant à la maîtrise de la production, certains collègues, l'an dernier, dans cette enceinte, se sont effrayés et m'ont reproché d'avoir abordé ce problème.

Mais allez-vous continuer dans la voie actuelle ? Quand on a du cœur et de l'imagination on peut trouver des solutions et, personnellement, j'en ai quelques-unes à vous proposer. On parle d'encadrement, de plafonnement, de limitation, ou de maîtrise — comme vous le dites — des productions. Mais, de toute façon, des solutions s'imposent, qui ne fassent pas souffrir les hommes, car on ne peut perévéger dans la voie où nous sommes engagés.

L'orientation des productions peut être obtenue par une modification de l'attribution de l'indemnité viagère de départ ; je vous demande d'être particulièrement attentif à ce point. Après nous avoir réunis plusieurs fois, vous avez annoncé votre intention de faire paraître un décret de simplification.

M. le ministre de l'agriculture. Il est publié ce matin au *Journal officiel*.

M. Aimé Paquet, rapporteur spécial. C'est parfait ! Vous avez le sens de l'opportunité.

Je me rappelle que votre prédécesseur, M. Edgar Faure, pour une mesure qui ne concernait pas l'I. V. D., avait agi de la même manière. Il l'avait fait publier au *Journal officiel* juste avant l'ouverture de la discussion du budget de l'agriculture. Je vous fais mes compliments : vous avez eu un bon professeur de la personne de M. Edgar Faure et vous êtes un bon élève, cela dit sans aucune ironie. (*Sourires.*)

Cependant, je crois que la mesure que vous nous proposez ne suffira pas pour simplifier la procédure. Bien sûr, elle simplifierait car on ne pouvait s'y retrouver au milieu de six cents pages de textes, quarante arrêtés, deux ordonnances, vingt décrets. Courageux étaient ceux qui demandaient à bénéficier de l'I. V. D.

Je suis convaincu qu'il faudrait reprendre une proposition de loi déposée par M. Bricout et nous-mêmes, prévoyant deux I. V. D. : la première, très simple, d'un montant peu élevé, serait attribuée automatiquement à tous ceux qui cessent leur exploitation, en laissant au preneur le soin de procéder à sa restructuration avec les incitations fiscales et de crédit nécessaires ; la seconde, très simple aussi et très attrayante, d'un montant allant jusqu'à 6.000 à 7.000 francs, et même 8.000 francs, modulée selon l'importance de la superficie, serait étroitement liée à l'orientation de la production et à la restructuration.

Certes, une telle mesure coûterait dix à quinze milliards d'anciens francs, mais très rapidement les résultats en seraient spectaculaires, car n'oubliez pas que 300.000 agriculteurs, dans les petites exploitations, ont plus de soixante-cinq ans, et que la moitié du monde agricole a plus de cinquante-cinq ans. Vous verriez, en quelques années, les choses changer quant à la production et quant à la restructuration, j'en suis convaincu.

Puis, il conviendrait aussi, sur le plan du crédit — et je ne vous suis pas tout à fait sur ce point — de faire quelque chose.

Vous voulez modifier, rénover, réformer le crédit agricole afin qu'il puisse se consacrer à certaines tâches qui ne sont pas spécifiquement agricoles, mais qui permettraient d'améliorer l'environnement agricole, car il faut effectivement jouer des trois cordes : l'industrie, l'agriculture et le tourisme.

C'est ainsi que l'on procède dans certaines régions et c'est ce que je fais dans la mienne.

Il faut que la profession agricole puisse intervenir dans des opérations d'industrialisation ou d'ordre touristique.

J'irai plus loin : 800 millions de francs sont inscrits au budget à titre de subventions pour bonifications d'intérêt. Liez ces bonifications d'intérêt à l'action et laissez la concurrence s'établir entre les établissements de crédit, comme cela se passe tout autour de nous en Belgique, en Allemagne et ailleurs. Dans un régime libéral, la concurrence est absolument nécessaire.

Et puis, servez-vous de ces 800 millions de francs qui sont liés à l'action pour alimenter un fonds d'orientation et d'équipement agricole qui serait chargé d'appliquer la politique du Gouvernement, celui-ci étant chargé pour sa part de définir les grandes orientations.

Ce fonds d'orientation et d'équipement agricole aurait des ramifications régionales ; des subventions de montants diversifiés selon les régions et selon l'importance des opérations pourraient être accordées. Ce serait là une bonne politique.

Je termine par les prix. Monsieur le ministre, bien sûr, on ne peut pas augmenter tous les prix à la suite de la dévaluation, ce ne serait pas honnête du point de vue national. On remettrait en cause les effets de la dévaluation et ce serait économiquement contestable, puisqu'on inciterait au développement de productions déjà trop abondantes. Mais certaines productions sont déficitaires : la viande, le maïs, l'orge. Pourquoi ne pas faire bénéficier dans les mois qui viennent ces trois productions déficitaires des effets de la dévaluation ?

L'an passé, les producteurs ont supporté le poids des accords de Grenelle du fait qu'à cette époque on n'a pas dévalué. C'est impossible, leur a-t-on dit, parce que les prix agricoles monteraient, tout serait ainsi remis en question et la classe ouvrière se fâcherait. Les agriculteurs se sont alors inclinés et ont encaissé le choc sans barguigner.

Cette année on a dévalué, parce qu'on ne pouvait pas faire autrement. Je répète, en passant, pour la quatrième fois à cette tribune que si l'on avait dévalué en 1968, nous ne serions pas dans la situation où nous nous trouvons aujourd'hui. Et je crois bien avoir été le seul à demander, à cette époque, que l'on procédât à une dévaluation.

M. le ministre de l'agriculture. Je l'avais demandé également, monsieur Paquet.

M. Aimé Paquet, rapporteur spécial. Je n'en avais pas le souvenir, monsieur le ministre. Me voici donc en bonne compagnie. En tout cas, nous n'étions pas nombreux.

Maintenant que l'on a dévalué, on dit aux agriculteurs : « Surtout, que vos prix ne montent pas. Attendez deux ans. Passe encore que vous augmentiez certains produits, mais pas tous. »

Ainsi donc, vous voulez bien faire profiter les agriculteurs du bénéfice de la dévaluation pour les productions déficitaires, sachant qu'il n'y aura pas d'incidence sur les prix dès lors que ceux-ci sont déjà plus élevés que le prix indicatif que vous fixerez.

Il reste que l'Etat doit faire une politique sociale sélective. Il n'est pas possible qu'il inscrive 6 milliards de francs au budget pour aider indistinctement les riches et les pauvres. C'est malhonnête.

Il n'est pas possible que, sur le plan fiscal, 1,07 p. 100 seulement des agriculteurs déclarent 20.000 francs de revenus quand on sait que 100.000 d'entre eux assurent 30 p. 100 de la production agricole. Il faut imposer les agriculteurs aisés selon leur ressources.

Je suis convaincu, monsieur le ministre que la politique que je viens de définir serait plus efficace et plus facile à mettre en œuvre que celle que proposent M. Vedel et surtout M. Mansholt, qui ne paraît pas toujours très réaliste, ni très sérieuse, ni surtout très humaine.

Je sais qu'une telle politique ne se ferait pas sans difficulté, tant il est plus facile de parler que d'agir. J'ai été trop souvent confronté aux réalités pour ne pas savoir ce qu'elles réservent. Je suis convaincu néanmoins qu'elle mérite d'être tentée et qu'elle sera moins dispendieuse et plus efficace que celles qu'on a pratiquées ces dernières années.

Vous avez affirmé un jour, monsieur le ministre, qu'il fallait dire aux agriculteurs la vérité. C'est vrai, car ils la souhaitent, il l'appellent et je le sais par expérience, ayant

été petit exploitant familial avant d'être député. Confrontés à de dures réalités ils ne craignent pas de les affronter.

Dites-leur la vérité, mais dites-la toute, ne dites que ce qu'on peut faire et faites toujours tout ce vous dites.

Je suis persuadé qu'alors vous seriez suivi, que le climat de vos relations avec le monde agricole, quelque peu détérioré aujourd'hui, se rassérènerait rapidement, que la confiance se rétablirait.

Vous êtes de taille à le faire, car vous l'avez démontré. Soyez sûr que nous sommes prêts à vous y aider. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. Outre les rapporteurs, plus de cent orateurs sont inscrits dans ce débat. Or M. Paquet a parlé pendant une demi-heure alors qu'il disposait de vingt minutes. C'est un exemple à ne pas suivre. J'invite donc les orateurs à respecter strictement leur temps de parole.

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

M. Maurice Papon, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, la tâche d'un rapporteur est toujours délicate sur un sujet aussi sensible que celui de l'agriculture, car il s'agit d'exercer une libre critique sans esprit d'opposition, et de témoigner la confiance sans esprit partisan.

C'est un sujet difficile partout, M. Paquet l'a dit, dans tous les pays, sous toutes les latitudes, sous tous les régimes, et qui concerne un groupe humain qui ne ménage pas ses peines et qui est toujours d'une grande sensibilité.

Mais tout devient plus aisé, semble-t-il, si l'on observe qu'il s'agit pour nous, monsieur le ministre, de préoccupations communes qui visent à assurer l'équilibre de notre agriculture dans un pays entré, qu'on le veuille ou non, dans l'ère industrielle et technologique, et alors que les intérêts des agriculteurs se foudent finalement, sous leurs divers aspects, dans une vue globale de l'intérêt national.

Au demeurant, votre liberté de choix paraît fort restreinte. Quelle peut être la part de l'action volontariste au service d'une politique agricole préméditée et concertée, à travers un budget que dominent les contraintes ?

Contraintes financières d'abord, nées de la restriction généralisée des crédits.

Contraintes sociales, qui consacrent inévitablement une grande partie des crédits à l'aide des personnes qu'imposent les mutations de l'agriculture européenne.

Contraintes économiques, qui conduisent à la politique de soutien des marchés.

Contraintes communautaires, qui impliquent une politique des prix selon une hiérarchie commune.

Quant au budget lui-même, je me dispenserai d'énumérer une multitude de chiffres et de comparaisons qui figurent d'ailleurs, pour l'essentiel, dans le rapport écrit.

Qu'il suffise de rappeler que les dépenses de l'Etat, en fonction de la connaissance globale qu'on peut avoir des crédits destinés à l'agriculture, passent de 17.333 millions de francs en 1969 à 18.133 millions pour 1970, soit une croissance de 4,6 p. 100, alors que le budget général a augmenté de 6,2 p. 100.

N'attendez pas de moi une sorte d'exégèse de ce que représentent les concours de l'Etat en faveur de l'agriculture. D'abord parce que les dépenses engagées par le ministère de l'agriculture concourent à l'aménagement de l'espace rural et profitent ainsi à l'ensemble des populations vivant de manière permanente ou épisodique en milieu rural. Ensuite parce que les transferts sociaux tendent notamment à assurer aux agriculteurs une protection contre les risques, à l'instar de celle dont bénéficient les autres groupes de la collectivité nationale. Enfin parce qu'on pourrait prendre d'autres exemples de charges particulières assumées par la nation et qu'une telle tentative ferait perdre de vue la réalité nationale qui constitue un tout solidaire.

Mon propos portera seulement sur l'extrême dispersion des crédits. Et il sera d'autant plus limité que M. Paquet y a fait allusion en évoquant Descartes, à quoi je lui répondrai que Descartes est un accident dans l'histoire intellectuelle de notre pays.

Cette extrême dispersion des crédits crée des difficultés de regroupement et d'appréciation, ce qui, naturellement, altère

profondément le vieux principe de l'unité budgétaire qui commande pourtant la clarté de la gestion nationale.

Revenant à mon propos, je précise que la croissance des crédits limitée à 4,6 p. 100 a des effets inégaux : 11 p. 100 pour les dépenses ordinaires du ministère de l'agriculture, 11 p. 100 également pour les dépenses de soutien des marchés, 8 p. 100 pour les dépenses du B.A.P.S.A., alors que sont en sévère régression les crédits d'investissement, d'enseignement et d'aménagement des structures, régression dont les conséquences ne manqueront pas de s'ajouter à celles de l'encadrement du crédit agricole.

Par secteur fonctionnel, l'ensemble des concours de l'Etat à l'agriculture représente globalement 24 p. 100 en ce qui concerne les crédits du ministère et 78 p. 100 pour les charges de soutien, d'aides et de subventions, dont plus de 40 p. 100 pour les charges sociales et plus de 45 p. 100 pour les actions économiques.

La partie du budget que je suis chargé de rapporter, c'est-à-dire les moyens des services inscrits au titre III et les interventions publiques inscrites au titre IV, n'appellerait pas de commentaires particuliers si je ne devais souligner, après M. Paquet, mais je crois que cela en vaut la peine, la nécessité pour les actions éducatives et culturelles de parachever dans les délais les plus rapides l'ajustement de la répartition des bourses et des subventions de fonctionnement entre l'enseignement public et l'enseignement privé dont, on le sait, les effectifs sont beaucoup plus nombreux, les tâches difficiles et les charges fort lourdes, d'autant plus lourdes que, pour les différents établissements, les autorisations de programme comme les crédits de paiement pour l'équipement ont considérablement diminué.

Ce sont surtout les crédits d'aide et de soutien qui appelleront de ma part quelques observations puisque M. Paquet a bien voulu se charger de la politique dite des structures.

Une politique des prix s'est élaborée dans le cadre communautaire, en conjugaison avec les organismes nationaux d'intervention, et elle a eu des conséquences sur l'orientation des productions et la détermination des revenus.

Certes, l'organisation commune des marchés a constitué le cadre nécessaire à la libre circulation des produits agricoles grâce à la fixation des prix communs garantis et à la mise en place des mécanismes de soutien. Elle est aussi l'instrument de la stabilisation des prix agricoles par le jeu d'un système de protections à la frontière et d'interventions sur le marché intérieur. Elle a été le moyen d'assurer la préférence communautaire, du moins dans le principe, et j'y reviendrai. Elle a été enfin l'expression de la solidarité des Etats membres par la voie du règlement financier avec transfert de décision de l'échelon national au niveau communautaire.

Tout cela pour quels résultats ?

Quelles que fussent les tendances naturelles dans l'évolution des échanges intracommunautaires, le solde de la balance commerciale agricole de la France à l'égard de ses partenaires aura été positif jusqu'en 1968 ; de même, et quelles que soient les réserves qui s'imposent sur la précision des chiffres diffusés, la mise en œuvre de la solidarité financière par l'intermédiaire du fonds européen d'orientation et de garantie agricoles — le F. E. O. G. A. — a allégé la charge du budget français pour la campagne 1968-1969 de 6,3 à 4,7 milliards de francs environ.

Il n'en est pas moins vrai que les pays tiers couvrent encore 62 p. 100 — je dis bien 62 p. 100 — des importations de la Communauté en produits agricoles. Ne fût-ce qu'à cet égard, on ne peut que ressentir la nécessité d'approfondir le Marché commun avant de l'élargir.

On peut aussi ajouter qu'avant peut-être de recourir à la chirurgie de M. Mansholt, dont l'esprit malthusien ne laisse pas de m'inquiéter car l'expérience lui a presque toujours infligé un démenti, on devrait s'efforcer d'organiser les marchés et de garantir la préférence communautaire.

Notre collègue M. Godefroy, rapporteur pour le F. O. R. M. A. — le fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles — précisera sans doute ce qu'il faut penser du fonctionnement, du résultat et des problèmes de cette institution. Ce qu'on peut dire, à mon échelon, de l'examen rapide des organismes nationaux voués au soutien des marchés, c'est qu'ils sont tributaires d'une hiérarchie de prix telle qu'elle a été instaurée par les autorités de Bruxelles souvent à partir des prix les plus élevés, des entreprises les plus marginales et au coût de revient le moins rentable. Cette méthode a donné inévitablement de mauvais résultats en provoquant ici des excédents, là des déficits, en engendrant ici des rentes de situation et là, au contraire, des moins-values.

C'est le moment de parler du caractère inacceptable de notre déficit en viande, alors que les besoins sont pourtant établis et chiffrés sur le plan européen. Tandis que nous exportons 30 p. 100 de nos céréales, nous n'exportons que 7 p. 100 d'animaux et notre élevage, qui devrait pourtant nous donner des raisons d'espérer, connaît les difficultés que vous avez.

C'est que les actions de soutien des marchés, conçues à l'origine en vue de maintenir des revenus acceptables pour les producteurs, ont eu des conséquences non voulues sur l'orientation de la production par suite de la mauvaise hiérarchie des rapports de prix. Et comment reprendre la maîtrise d'une telle politique ?

Certes, il y a les sujétions consécutives aux négociations de Bruxelles, mais il y a aussi des actions intérieures. Or, sachant que le projet de budget pour 1970 est marqué par une régression importante des dépenses d'équipement, il me paraît nécessaire que soit reconsidérée, entre autres exemples — mais je crois que c'est un bon exemple — et dans la perspective générale du rétablissement des équilibres, l'aide aux bâtiments d'élevage, à propos de laquelle vous venez de dire, monsieur le ministre, que des mesures favorables seraient prises par d'autres voies que la voie directe des crédits budgétaires, ce dont je me réjouis et vous félicite.

S'agissant du revenu des agriculteurs, la politique de soutien des marchés n'a pas tenu ses promesses, notamment à cause du mécanisme même de soutien qui se déplace de l'aval vers l'amont, c'est-à-dire du marché vers les producteurs, de telle sorte que ceux-ci ne bénéficient pas comme il conviendrait des crédits affectés aux produits parce que le coût de l'intervention incorpore la valeur ajoutée par l'industriel ainsi que les frais d'approche et de conservation.

Cette constatation ne condamne pas, à mon sens, la politique de soutien des marchés, laquelle, il faut le reconnaître valorise tout un ensemble de productions qui, sans elle, seraient peut-être vouées à l'effondrement des cours, au détriment de l'économie nationale.

Mais il y a lieu d'y apporter de sérieuses modulations, sans renoncer à la méthode, pour que cette politique s'applique plus directement aux revenus des petits exploitants et qu'elle cesse de créer des rentes de situation en faveur des plus défavorisés. (Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République.)

La dévaluation du franc et les dispositions transitoires prévues par le Gouvernement, en accord avec nos partenaires, vous offrent sans doute l'occasion d'une meilleure orientation des productions, par des mesures différenciées au niveau des prix, et donnent aux agriculteurs la possibilité d'une réadaptation de leurs revenus dans un équilibre général retrouvé. C'est ainsi que j'ai interprété votre pensée et les intentions du Gouvernement et je ne peux naturellement qu'y souscrire.

Les problèmes créés par la réévaluation du Deutsche Mark ajoutent aux difficultés que rencontre la Communauté pour préserver l'essentiel de la politique commune. Tous aménagements techniques et financiers seront, dans un premier temps, bien-venus, qui concourront au maintien de la réalité communautaire et à la sauvegarde des espérances à venir de l'Europe verte. En revanche, il conviendrait de retrouver une cohérence des prix et des marchés conforme aux intérêts de l'agriculture européenne.

C'est donc une politique à long terme qu'il est souhaitable de voir se dessiner dans le cadre européen. Nous savons que vous vous y employez avec beaucoup d'intelligence et de fermeté, et dans le sens notamment de l'élaboration d'une politique commerciale commune.

Là aussi, achevons avant d'élargir. Ainsi, à côté du procédé budgétaire qui ne donne présentement qu'une faible marge de liberté d'action, le jeu du rapport prix-monnaie peut-il devenir un instrument efficace. En tout cas je le souhaite.

En résumé, et du point de vue des équilibres économiques et financiers, le Marché commun agricole a réservé des avantages décisifs à l'économie française, et sur le volume des exportations agricoles françaises, et sur le rapport entre la charge nationale et la charge communautaire. Mais ce mécanisme a recélé aussi de graves inconvénients. Ainsi en va-t-il de la prise en charge européenne qui n'est, dans le fond, qu'un report à terme de la solution fondamentale de nos difficultés et ne saurait, par conséquent, dispenser de rechercher des mesures d'adaptation ou de modulation dans le cadre national.

Quant aux difficultés budgétaires elles-mêmes — qui ne sont qu'épisodiques, du moins je l'espère — elles pèsent surtout sur les dépenses d'équipement avec toutes les incidences qui

ont été rappelées tout à l'heure sur l'avenir de notre vie rurale. Je n'insiste pas davantage, sinon pour dire que l'encadrement du crédit ne tient vraiment pas assez compte de la réalité agricole...

M. Louis Briot. Très bien !

M. Maurice Papon, rapporteur spécial. ... de sa capacité d'auto-financement limitée dans l'ensemble — nulle pour la petite agriculture — ni même des seuls besoins saisonniers. Il est donc urgent de l'assouplir et opportun de décider cas par cas, sous réserve, le cas échéant, d'un contrôle très rigoureux.

Permettez-moi enfin d'appeler toute l'attention d'un ministre qui n'est pas à court d'imagination sur une suggestion apparemment peu orthodoxe.

Les difficultés relatives aux crédits d'équipement pourraient être levées sans toucher à l'enveloppe financière des charges nationales relatives à l'agriculture, compte tenu de la disproportion énorme existant entre les chiffres de deux postes : l'un, spécialement budgétaire, fort modeste, précisément celui de l'équipement, qu'il s'agirait de rétablir au niveau de 1969 ; l'autre, assez considérable, celui du F. O. R. M. A., dont les excédents seront probables, sinon certains, vous le savez.

J'entends bien que ce transfert procéderait de la confusion des genres propre à horrifier les spécialistes du budget. Mais cette confusion des genres, l'Etat l'a commise. Voici au moins un précédent propre à apaiser les scrupules d'une bonne administration : le solde des taxes compensatoires à l'importation et à l'exportation aurait pour partie concouru à l'augmentation des charges sociales agricoles incombant au budget national, et serait pour partie affecté au recensement agricole et au fonds d'action rurale. Vous comprenez bien, monsieur le ministre, que ce conditionnel est de pure courtoisie et qu'il a une valeur indicative ! Je m'en félicite, mais ce qui n'est pas hétérodoxe ici, ne saurait l'être davantage là.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose donc, mesdames, messieurs, d'approuver les crédits du titre III et du titre IV du budget de l'agriculture.

Vous me permettez, monsieur le ministre, d'ajouter un dernier mot plus personnel. Il vous apparaît certainement comme à moi-même nécessaire et urgent de clarifier une situation très complexe et, à certains égards même, bloquée.

Je sais que, pour ce faire, nous pouvons compter à la fois sur votre bonne volonté et sur votre volonté. Faites-nous, si je puis dire, de la bonne agriculture, car le malaise du monde rural risque d'être exploité à des fins bien étrangères à celles qui concernent directement l'intérêt des agriculteurs et l'avenir de l'agriculture et j'ajoute, par des moyens et dans des conditions peu propres à faciliter une solution sérieuse de problèmes sérieux et qu'on ne pourra laisser se développer impunément quand on substitue les embuscades au dialogue. Rien ne sera fait d'efficace ni de durable dans le désordre. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Le Bault de la Morinière, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'agriculture.

M. René Le Bault de la Morinière, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, avant d'aborder les observations que je dois vous présenter à propos du budget que nous discutons aujourd'hui, je tiens à formuler une remarque liminaire : il faut absolument faire cesser cette campagne de dénigrement qui, en prétendant faire connaître ce que chaque agriculteur coûte à la collectivité, insinue que les agriculteurs coûtent très cher au pays.

M. Hervé Loudrin. Très bien !

M. René Le Bault de la Morinière, rapporteur pour avis. Cette campagne est injuste car les 18 milliards de francs prétendument affectés à l'agriculture ne vont pas qu'à elle. Les installations d'abattoirs, les halles, les grands aménagements, la répression des fraudes, l'électrification, les adductions d'eau servent à bien d'autres qu'aux agriculteurs. Il en est de même des forêts, des aménagements de villages...

M. Louis Briot. Des routes, des chemins.

M. René Le Bault de la Morinière, rapporteur pour avis. ... et d'autres dépenses comme celles de l'enseignement, qui sont des dépenses de citoyenneté. De toutes façons, un jeune rural qui fréquente une maison familiale ou un lycée agricole allège

d'autant l'enseignement général. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

Je ne m'étendrai pas sur les chapitres du budget que nous aurions souhaité voir plus largement dotés, au sujet desquels, d'ailleurs, les deux rapporteurs qui m'ont précédé ont présenté des exposés particulièrement éloquentes. Ils sont évoqués dans mon rapport écrit et plusieurs de nos collègues, une certaine d'après ce qui m'a été dit, auront l'occasion d'y revenir au cours de ce débat.

La commission de la production n'ignore pas les contraintes de la conjoncture qui ont conduit, pratiquement, à maintenir inchangé en volume réel le montant global de l'enveloppe agricole par rapport à 1969. C'était inévitable, en l'absence de réformes en profondeur dans la structure des dépenses, et de telles réformes, qu'il s'agisse du budget social, du soutien des marchés ou de l'organisation des services, ne peuvent évidemment pas s'improviser. La progression, en quelque sorte automatique de certaines charges, entraîne des coupes sombres dans les crédits qui, dans ce cas, sont les plus vulnérables, c'est-à-dire les crédits d'équipement.

Puisque le choix de priorités s'impose particulièrement dans un tel contexte, la commission, dans son ensemble, regrette surtout la réduction des programmes d'alimentation en eau et d'assainissement, ainsi que celle des moyens consacrés à la modernisation de l'élevage, notamment au titre des subventions intéressant l'aménagement des bâtiments.

Cette régression est d'autant plus préoccupante que, contrairement aux autres secteurs de notre économie et contrairement à ses concurrents du Marché commun, notre agriculture voit ses capacités d'autofinancement diminuer à la suite de la dévaluation.

Aussi, demandons-nous au Gouvernement, dans cette passe difficile, d'alléger par tous les moyens les charges des agriculteurs, en particulier par la réduction des cotisations sociales et par un légitime rajustement des seuils de franchise et de décade pour ceux qui sont assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée.

Mais, comme je l'ai dit au début de mon exposé, vous avez dû, monsieur le ministre, opérer des choix. Ils ont porté sur les crédits de fonctionnement et les crédits d'équipement.

En matière de crédits de fonctionnement, vous avez voulu arrêter complètement le recrutement des fonctionnaires. C'est une option qui peut s'expliquer cette année, mais qui serait lourde de conséquences pour l'avenir si vous persistiez, l'Etat ne pouvant se décharger impunément des responsabilités qui sont les siennes dans la mise en œuvre de la politique agricole.

Choix encore : vous avez fait, à juste titre, un effort en faveur de l'enseignement privé, afin qu'il se trouve à égalité avec l'enseignement public. La méthode d'enseignement pratiquée par les maisons familiales est bonne. Le système de l'alternance reste adapté au milieu rural. Il faudrait, semble-t-il, que cet enseignement agricole débouchât davantage sur les différents métiers intéressant le monde rural, depuis la gestion des coopératives, des industries agricoles et même l'artisanat rural, jusque, et pourquoi pas, aux activités des services.

M. Louis Briot. Et même dans d'autres secteurs.

M. René Le Bault de la Morinière, rapporteur pour avis. Et même dans d'autres secteurs, vous avez raison.

Vous avez aussi, monsieur le ministre, donné la préférence aux crédits sociaux en faveur des exploitants qui quittent la terre, comme de ceux qui continuent à l'exploiter.

Le recensement que vous comptez faire en deux ans et pour lequel des crédits sont inscrits permettra, nous l'espérons, de préciser les catégories d'exploitations rentables. Mais, méfions-nous, là aussi, des conclusions trop hâtives. Je connais nombre d'exploitations de vingt-cinq hectares qui donnent de bons résultats financiers, supérieurs à ceux d'exploitations plus grandes ; et bon nombre aussi d'exploitations encore plus petites qui, elles aussi, sont parfaitement viables quand l'agriculteur a su se spécialiser dans une production intensive.

Néanmoins, tout le monde n'aura pas de place dans l'agriculture. C'est pourquoi il est essentiel de faciliter l'industrialisation des campagnes. Cela est parfaitement possible et la région du Choletais que je représente en porte témoignage. Mais, pour cela, il faut renforcer considérablement les infrastructures de la vie économique et sociale.

Il faut aussi humaniser ces mutations. C'est dans cet esprit que sont attribués deux cent millions de francs au fonds d'action rurale dont la moitié, du reste, est financée par la profession.

C'est dans cet esprit aussi que vous avez augmenté de 190 millions de francs les crédits du fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles, et notamment ceux de l'indemnité viagère de départ. Je suis de ceux qui pensent qu'il s'agit là d'une mesure à caractère social procurant un complément de retraite à ceux qui, en se retirant, vont libérer les terres pour les plus jeunes.

D'une manière générale, la procédure d'attribution de l'I. V. D. était trop complexe. J'en avais déjà demandé, l'an dernier, la simplification, et j'avais fait des propositions précises dans ce sens, propositions qui avaient rencontré un très large écho dans cette enceinte.

Vous avez préféré, monsieur le ministre, aux propositions de loi déposées par les députés, une procédure différente et vous avez préparé un décret qui est sorti ce matin, comme vous l'avez confirmé tout à l'heure. Je souhaite en ce qui me concerne qu'il permette cette simplification unanimement réclamée.

En matière d'équipement vous avez fait porter votre effort dans deux directions : d'une part, l'aménagement des villages, d'autre part les industries agricoles et alimentaires.

Pour l'aménagement des villages, nous approuvons tout à fait votre proposition ; l'agriculteur ne peut pas vivre en effet sans un certain environnement et les crédits d'équipement du fonds d'action rurale devraient, je pense, pouvoir y contribuer.

Deuxième volet, les industries agricoles et alimentaires. 60 p. 100 de la production agricole n'est pas consommée en l'état, il faut donc la transformer. Les usines doivent être d'autant plus importantes que, de son côté, la demande est plus concentrée par des centrales d'achats. Nous approuvons donc votre choix. Mais les crédits sont encore insuffisants et ne peuvent, à eux seuls, insuffler le dynamisme nécessaire à une branche économique dont les marges sont étroitement surveillées et dont les taux de rentabilité se situent parmi les plus faibles.

Au-delà des réalités budgétaires — et j'en arrive déjà à ma conclusion, vous voyez que je n'ai pas été trop long — vous n'ignorez pas, monsieur le ministre, qu'un véritable malaise existe dans les milieux agricoles, ce dont témoignent les manifestations de ces derniers jours. Il faut donc, avant tout, rassurer les agriculteurs.

J'ai reçu, la semaine dernière, comme beaucoup d'entre vous, des délégations de producteurs. Ils m'ont remis un questionnaire. Certes, il faut faire la part dans l'agitation actuelle, du désir de certains de s'emparer des leviers de commande dont l'Etat s'est peut-être un peu imprudemment dessaisi.

M. Hervé Laudrin. Très bien !

M. René Le Bault de la Morinière, rapporteur pour avis. Mais il faut aussi écouter, l'appel, chargé d'inquiétude, venu du fond des campagnes, des familles agricoles aujourd'hui désorientées. Elles se demandent pourquoi la dévaluation n'a pas permis un rattrapage plus rapide des prix agricoles ; mes collègues rapporteurs ont évoqué largement ce problème.

Pourquoi le F. O. R. M. A. ne finance-t-il pas davantage sur ses crédits disponibles l'édification de bâtiments d'élevage ?

Pourquoi tolérez-vous que des animaux provenant des pays de l'Est, de l'Angleterre ou de l'Irlande, transitent presque au grand jour par les pays du Marché commun, munis de certificats de complaisance qui ne trompent personne ?

Pourquoi dit-on et laisse-t-on dire que les pouvoirs publics veulent délibérément faire disparaître cinq agriculteurs sur six quand ce n'est pas vrai, quand le Gouvernement et le Parlement ne l'ont jamais dit.

Je pense, monsieur le ministre, que vous devez vous adresser à ces agriculteurs, les rassurer, leur dire ce qui a été fait pour eux depuis 1958, ce que nous voulons faire encore ; leur dire clairement où nous voulons aller ; que non seulement ils ne sont pas condamnés, mais que la société a besoin d'eux, tant pour la nourrir que pour maintenir l'équilibre biologique nécessaire à la vie et que l'évolution actuelle tend à faire disparaître.

A ce sujet j'ai personnellement beaucoup apprécié, comme je pense tous les téléspectateurs, l'intervention qu'a faite la semaine dernière à la télévision M. le secrétaire d'Etat à l'Agriculture. Je voudrais pour ma part insister encore sur ce point.

L'année 1970 sera en effet l'année internationale de la protection de la nature, et déjà des initiatives heureuses ont été prises en ce sens sur le plan privé. Le moment paraît donc venu d'entreprendre, au niveau des pouvoirs publics, dans ce domaine de la préservation de la nature et du milieu biologique, une action plus cohérente et plus systématique. Elle devrait regrouper les efforts actuellement exercés dans différents services de votre ministère, sans préjudice évidemment des attributions propres au ministère des affaires culturelles au titre de la protection des sites.

Cette question fondamentale devra être abordée tôt ou tard dans son ensemble pour la survie de notre société. Il serait bon que la France en prenne dès maintenant l'initiative.

Voilà, monsieur le ministre, rapidement évoqués les quelques réflexions qu'a inspirées à notre commission de la production et des échanges l'examen de ce budget qui reste essentiellement un budget d'attente. La commission, néanmoins, a perçu, dans ces crédits, des orientations constructives, et c'est pourquoi elle a émis un avis favorable à leur adoption. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

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

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1970 (n° 822). (Rapport n° 835 de M. Sabatier, suppléant M. Philippe Rivain, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.) :

Agriculture, F. O. R. M. A., B. A. P. S. A. et article 49. (*Suite.*)

Agriculture :

(Annexe n° 8. — MM. Papon et Paquet, rapporteurs spéciaux ; avis n° 837, tome II, de M. Le Bault de la Morinière, au nom de la commission de la production et des échanges ; avis n° 836, tome VII, de M. Bordage (enseignement agricole) au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (F. O. R. M. A.).

Annexe n° 13. — M. Godefroy, rapporteur spécial ; avis n° 837, tome V, de M. Bertrand Denis, au nom de la commission de la production et des échanges.)

Budget annexe des prestations sociales agricoles (B. A. P. S. A.).

(Annexe n° 37. — M. Collette, rapporteur spécial ; avis n° 837, tome XIX, de M. Bousseau, au nom de la commission de la production et des échanges ; avis n° 836, tome XV, de M. Jacques Barrot, suppléant M. de Montesquiou, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

Article 49.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite des discussions inscrites à l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures trente minutes.*)

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

VINCENT DELBECCHI.