

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

COMPTE RENDU INTEGRAL — 53^e SEANCE2^e Séance du Vendredi 13 Novembre 1970.

SOMMAIRE

1. — Représentation de l'Assemblée nationale à un organisme extra-parlementaire (p. 5479).
2. — Fixation de l'ordre du jour (p. 5479).
3. — Loi de finances pour 1971 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5480).
Services du Premier ministre. — Section I. Services généraux.
Economie et finances. — I. Charges communes.
Crédits concernant la fonction publique.
MM. Mario Bénard, rapporteur spécial; Delachenal, rapporteur pour avis.
M. Malaud, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.
MM. Tiberi, Lamps, Brugnon, Mme Ploux, M. Bécam.
Etat B.
Titre III. — Adoption.
Etat C.
Titre V. — Adoption.
Affaires culturelles.
MM. Boisdé, rapporteur spécial; de la Verpillière, rapporteur pour avis; Beauguette, rapporteur pour avis.
MM. Ducoloné, Delorme, Michel Durafour.
Renvoi de la suite de la discussion.
4. — Ordre du jour (p. 5500).

PRESIDENCE DE M. RENE LA COMBE,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

**REPRESENTATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE
A UN ORGANISME EXTRA-PARLEMENTAIRE**

M. le président. Le mercredi 4 novembre 1970 l'Assemblée a confié à la commission de la production et des échanges le soin de présenter des candidats au Conseil supérieur de l'aménagement rural.

Le délai de dépôt des candidatures expirait le jeudi 12 novembre à 18 heures.

La commission n'a pas été en mesure de désigner des candidats dans ce délai.

Il y a lieu d'ouvrir un nouveau délai qui expirera le jeudi 19 novembre à 18 heures.

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

Il en est ainsi décidé.

— 2 —

FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au vendredi 20 novembre inclus.

Ordre du jour prioritaire fixé par le Gouvernement.

Cet après-midi et ce soir :

Suite de la discussion de la deuxième partie de la loi de finances ;

Fonction publique ;

Affaires culturelles.

Samedi 14 novembre, matin, après-midi et soir :

Education nationale.

Lundi 16 novembre, après-midi (15 heures 30) et soir :

O. R. T. F. ;

Travail.

Mardi 17 novembre, matin, après-midi et soir :

Marine marchande ;

Services financiers ;

Articles non rattachés ;

Parafiscalité ;

Monnaies et médailles ;

Imprimerie nationale ;

Comptes spéciaux ;

Charges communes ;

Eventuellement, deuxième délibération ;

Vote sur l'ensemble.

Mercredi 18 novembre, après-midi :

Projet de loi relatif aux fonctionnaires de l'informatique ;

Projet de loi relatif aux emprunts des groupements mutualistes ;

Projet de loi relatif aux monuments historiques ;

Projet de loi, adopté par le Sénat, concernant les archives communales ;

Projet de loi relatif aux fonctionnaires de l'O. R. T. F. ;

Projet de loi relatif aux fonctionnaires des postes et télécommunications.

Jeudi 19 novembre, après-midi :

Troisième lecture de la proposition de loi modifiant la procédure du divorce ;

Deuxième lecture du projet de loi relatif aux délais de compensation dans les T. O. M. ;

Projet de loi relatif aux sociétés civiles faisant appel à l'épargne.

La conférence a décidé de choisir, au cours de sa prochaine réunion, les questions orales à inscrire à l'ordre du jour du vendredi 20 novembre.

— 3 —

**LOI DE FINANCES POUR 1971
(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 1971 (n° 1376, 1395).

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Section I. — Services généraux.

ECONOMIE ET FINANCES

I. — Charges communes.

Crédits concernant la fonction publique.

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits concernant la fonction publique inscrits à la section I — Services généraux — des services du Premier ministre et à la section I — Charges communes — du ministère de l'économie et des finances.

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

M. Mario Bénard, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, il n'est pas douteux que les problèmes de la fonction publique sont de ceux qui requièrent et justifient une attention particulière du Parlement, d'abord, bien sûr, parce que l'Etat est le premier employeur de France avec plus d'un million et demi d'agents compte non tenu des personnels employés par les entreprises nationales, mais aussi, d'un point plus strictement budgétaire, parce que — nous ne pouvons l'oublier — le rôle fondamental du Parlement est de permettre la perception des impôts et de contrôler l'usage fait des deniers publics.

Or la part des dépenses de fonction publique dans le budget de l'Etat est considérable : les rémunérations seules avoisinent le quart des dépenses budgétaires et, en y ajoutant les charges sociales et les retraites, on arrive à peu près au tiers de ces dépenses.

Cette observation prend toute sa portée si l'on considère qu'en matière budgétaire une assemblée parlementaire est nécessairement prise entre deux préoccupations peut-être contradictoires : d'une part, le souci d'alléger la pression fiscale, d'autre part, celui d'accroître les interventions de l'Etat, et notamment les dépenses d'équipement public. Il est bien évident que, pour concilier ces deux préoccupations, il faut envisager de comprimer, ou au moins d'empêcher une croissance abusive des dépenses de fonctionnement, et par conséquent, pour une grande part, des dépenses de fonction publique.

Cela est encore plus net lorsque, comme c'est le cas actuellement, on tient à assurer une politique d'équilibre budgétaire rigoureux. Dans cette hypothèse, les dépenses d'équipement ne peuvent être considérées que comme un solde et vouloir les accroître sans trouver le moyen d'augmenter les recettes, c'est chercher inévitablement à réduire les dépenses de fonctionnement.

Donc, les dépenses de fonction publique, dans la mesure où elles représentent une très grande part des dépenses de fonctionnement, constituent en fait un des secteurs fondamentaux sur lesquels le Parlement doit porter son attention s'il veut accroître, en priorité, les dépenses d'équipement de l'Etat.

On est ainsi conduit à se poser la double question du nombre des agents de l'Etat et du coût de la fonction publique. Le nombre de nos fonctionnaires est-il exagéré ou peut-il paraître normal ? Leur coût est-il normal ou doit-on le considérer comme excessif ?

Sur le premier point, le nombre des Français travaillant comme agents de l'Etat par rapport au total de la population active ne semble pas excessif, comparé à celui d'autres pays.

En France, la proportion des fonctionnaires et des agents de l'Etat ou des collectivités locales est de l'ordre de 10 p. 100 ; elle est de 9 p. 100 en Grande-Bretagne et de 9,5 p. 100 aux Etats-Unis, pays dans lesquels les modes d'intervention de l'Etat sont très différents des nôtres, de même que la répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales et entre la puissance publique et le secteur privé.

On peut donc affirmer que le nombre des fonctionnaires de l'Etat français n'est pas anormalement élevé, mais témoigne, au contraire, d'un remarquable rendement de notre administration.

Quant au coût, il est intéressant de noter que la part des dépenses de la fonction publique dans le total des dépenses de l'Etat est en faible progression, pour ne pas dire constante. En effet, cette part avoisinait 20 p. 100 en 1960, il y a donc dix ans. Elle est maintenant un peu supérieure à 22,5 p. 100, après avoir atteint un maximum de 22,7 p. 100 en 1968. Si l'on tient compte du développement constant des tâches imparties à l'Etat, on peut, je crois, raisonnablement conclure que cette progression n'a rien d'alarmant.

Par conséquent, qu'il s'agisse du coût ou du nombre, la réponse donnée aux questions posées semble, *a priori*, rassurante.

Toutefois, deux correctifs doivent être apportés à cette constatation.

En premier lieu, s'il est vrai que l'évolution de la part des dépenses de rémunération dans les dépenses de l'Etat n'a rien d'inquiétant, il en va différemment lorsqu'on y ajoute les charges sociales et les retraites. Alors que la part des rémunérations était, en 1968, de 22,7 p. 100 et qu'elle est descendue à 22,5 p. 100 en 1970, le total des rémunérations, des charges sociales et des retraites est passé de 31,9 p. 100 en 1968 à 33,9 p. 100 en 1970. Ces pourcentages sont significatifs. Ils montrent une distorsion, si légère soit-elle, entre l'évolution des dépenses de rémunérations et l'évolution du total des dépenses de fonction publique.

S'agit-il d'une distorsion accidentelle ou, au contraire, d'un phénomène de fond ? La question mérite d'être posée et j'y reviendrai tout à l'heure.

Les données budgétaires et statistiques révèlent, si l'on tient compte de l'évolution particulière des effectifs militaires, une évolution des effectifs de la fonction publique moins heureuse qu'il ne semble à première vue.

C'est ainsi que, de 1952 à 1967 — dernière année pour laquelle on dispose de statistiques complètes et précises — le nombre des postes budgétaires s'est, en gros, accru de deux cent mille. Mais, durant cette même période, deux cent mille postes ont été supprimés au titre du ministère des armées. On a donc autorisé le recrutement de quatre cent mille agents dans les autres administrations. Mais il est évident que, lorsque la décroissance des effectifs militaires aura atteint son point le plus bas, la compensation des créations de postes budgétaires pour des emplois civils par la diminution des postes pour emplois militaires ne jouera plus. En conséquence, il faudra soit modérer la croissance des effectifs des agents civils, soit admettre un taux d'accroissement des effectifs civils beaucoup plus important qu'au cours des quinze dernières années.

Ces deux observations, ou ces deux correctifs, montrent que si, dans l'ensemble, le nombre des agents de l'Etat et le coût de la fonction publique en France semble relativement normaux, il se pose néanmoins quelques problèmes sur lesquels je ne doute pas que le Gouvernement nous donnera d'utiles indications tout à l'heure. En tout état de cause, ces faits confirment l'intérêt d'un contrôle parlementaire sur les dépenses de fonction publique. Malheureusement, ce contrôle est très difficile à exercer pour cette raison fondamentale que la charge des dépenses de fonction publique est tout à la fois disparate, difficilement appréciable et finalement très mal connue.

Disparate d'abord quant à la répartition fonctionnelle.

En effet, sur un million et demi d'agents de la fonction publique, l'éducation nationale, les postes et télécommunications et les armées en occupent à eux seuls 70 p. 100. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un problème général des effectifs de la fonction publique. Il se pose un problème des effectifs du ministère de l'éducation nationale, un problème des effectifs des postes et télécommunications, un problème des effectifs des armées. Puis restent les autres effectifs.

La deuxième disparité résulte de la répartition géographique. Je citerai seulement deux chiffres. Sur quelque 1.515.000 agents de la fonction publique, on en compte 238.440 à Paris et 1.232.046 en province, toujours d'après les statistiques de 1967. Je n'insisterai pas sur le fait que la répartition des agents affectés en province est elle-même très variable. Il est donc difficile d'apprécier convenablement la répartition des effectifs sans pousser l'analyse dans le moindre détail.

La troisième disparité concerne l'évolution des effectifs. En effet, si l'on considère globalement cette évolution, on ne peut en avoir qu'une vue très imparfaite. C'est ainsi que, sur les 203.700 agents recrutés par l'Etat de 1962 à 1967, plus de 120.000 l'ont été au titre de l'éducation nationale et 43.000 au titre des postes et télécommunications, 38.000 seulement étant affectés à d'autres ministères.

Là encore, une analyse de l'évolution des effectifs employés dans la fonction publique n'a de sens et d'intérêt que si elle est très minutieuse, effectuée secteur par secteur et, par conséquent, au prix d'un travail qui, à ma connaissance, n'a jamais été véritablement entrepris.

La deuxième difficulté tient à ce que l'évolution de la masse salariale, c'est-à-dire du total des rémunérations de la fonction publique, ne donne absolument pas une idée précise de l'évolution des revenus effectivement perçus par les fonctionnaires. En effet, pour que l'évolution de la masse salariale traduise dans les faits une évolution similaire des revenus perçus par les fonctionnaires, il faudrait — et cette hypothèse est évidemment irréalisable — que l'on raisonne sur des effectifs constants ayant une ancienneté et une technicité constantes.

Effectifs constants, cela va de soi car si la masse salariale s'accroît en fonction des effectifs qui s'accroissent encore plus vite, on ne peut évidemment en déduire que les revenus individuels aient augmenté.

Technicité constante et ancienneté constante, bien sûr, puisqu'elles ont une influence directe sur le montant des rémunérations. L'évolution de la masse salariale doit tenir compte, si l'on veut l'apprécier sous l'angle des revenus, de cette technicité et de cette ancienneté.

Enfin, la troisième difficulté, et qui n'est pas la moindre, réside dans ce que l'on peut appeler généralement les rémunérations accessoires ou complémentaires. Vous savez, en effet, que les fonctionnaires, en plus de leur traitement proprement dit, ont droit tout d'abord à des indemnités aux dénominations diverses qui leur sont versées à des titres non moins divers : indemnité de résidence, indemnité de fonction, indemnité de risque, indemnité de séjour, indemnité technique, que sais-je ? car le vocabulaire en cette matière est extrêmement riche.

Ajoutez à ces avantages, bien que l'indemnité dont je vais parler n'existe ni dans tous les services ni à tous les échelons, ce que l'on appelle les primes de rendement, primes sur lesquelles je reviendrai tout à l'heure, car elles constituent un problème important, enfin ce que des auteurs ont appelé « rémunération de services rendus à des tiers ». Il s'agit là essentiellement du pourcentage dont bénéficient, par exemple, les ingénieurs du génie rural ou des ponts et chaussées à l'occasion de travaux effectués sous leur direction, ou de la part d'intéressement dont bénéficient les comptables du Trésor et de nombreux employés du ministère des finances.

Il faut cependant comprendre que ces rémunérations de services rendus à des tiers représentent, en effet, le paiement de services rendus et par conséquent, en tant que telles, ne sont pas choquantes. Mais il convient de faire toutefois deux observations.

La première, c'est que ces rémunérations complémentaires ne sont pas nécessairement payées sur le budget de l'Etat, en particulier celles qui sont versées aux corps techniques. Il s'agit de frais souvent pris en charge par les collectivités locales. Lorsqu'une commune ou un département confie aux ponts et chaussées ou au génie rural le soin d'exécuter tels ou tels travaux, il est bien évident que le pourcentage dont bénéficient ces corps techniques n'est pas imputé au budget de l'Etat, mais vient en supplément des charges déjà inscrites au budget des collectivités locales.

Par conséquent, il serait erroné de croire que le total des rémunérations de la fonction publique relève des deniers appartenant à l'Etat, puisqu'une part provient des collectivités locales. En second lieu, si l'on ne tient pas compte de ces rémunérations accessoires, dont le nombre et le montant sont extrêmement variables, on ne peut absolument pas se faire une idée précise de l'importance des revenus effectivement perçus par les fonctionnaires. Par conséquent, on ne peut ni apprécier valablement la situation d'ensemble de la fonction publique, ni évaluer les disparités et encore moins les remèdes à apporter à ces disparités.

Malheureusement, si l'importance de ces problèmes de rémunérations accessoires ne me paraît pas nécessiter une discussion, il est très difficile d'obtenir, en cette matière, des renseignements précis. Comme je l'ai noté dans mon rapport écrit, les questions que j'ai posées, en tant que rapporteur spécial de notre commission des finances et non pas en mon nom personnel, sont pratiquement restées sans réponse, ou, pour être plus précis, les réponses qui m'ont été données étaient hors du sujet.

Comme j'ai le sentiment, à l'expérience, que les conditions dans lesquelles j'ai pu travailler avec M. le secrétaire d'Etat à la fonction publique étaient parfaites et m'assuraient de pouvoir obtenir les indications nécessaires à mon rapport, j'en conclus que c'est au cours de la pégrination suivie par les documents qui m'ont été envoyés qu'ont pu intervenir des accidents qui expliquent la situation dont je me plains aujourd'hui. (Sourires.)

Je dois d'ailleurs souligner que votre commission des finances, après avoir très vivement exprimé son regret de n'avoir pu être mieux informée à propos d'un problème dont l'importance lui a paru certaine, a demandé à la Cour des comptes de mener

une première enquête sur les éléments qui concourent à l'enchérissement du coût des travaux d'équipement effectués par les collectivités locales.

M. Jean Fontaine. Très bien !

M. Mario Bénéard, rapporteur spécial. En outre, votre commission des finances m'a prié de souligner auprès du Gouvernement et de M. le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, l'importance qu'elle attache au problème des primes de rendement, problème qui préoccupe également un certain nombre de nos collègues et notamment le président du groupe d'études de la réforme administrative. Ce problème mérite en effet d'être examiné attentivement car, chacun de nous le sait, les primes de rendement tendent de plus en plus à être considérées comme un complément de salaire beaucoup plus que comme un moyen de récompenser les meilleurs fonctionnaires.

A la vérité, c'est tout un état d'esprit qu'il conviendrait d'analyser à cette occasion, et je me plais à répéter que les fonctionnaires français doivent être d'une rare qualité pour travailler avec autant de zèle et d'efficacité quand leur situation et leur avancement dépendent si peu de leur activité.

M. Raymond Boisdé, vice-président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Comme cela est bien dit !

M. Mario Bénéard, rapporteur spécial. Je crois donc que tout ce que nous pourrions faire pour aider à promouvoir ceux qui, très nombreux, mettent tout leur cœur dans leur travail, sera conforme non seulement à l'intérêt des fonctionnaires, mais aussi à celui de l'Etat.

En troisième lieu, votre commission des finances a souhaité que la distorsion à laquelle j'ai fait allusion tout à l'heure entre l'évolution des rémunérations et l'évolution du total formé par les rémunérations, les charges sociales et les retraites, soit analysée et que le Gouvernement puisse lui indiquer s'il s'agit d'une distorsion accidentelle ou d'un phénomène plus profond qui, dès lors, ne laisserait pas de poser quelques problèmes.

En venant à l'examen des données budgétaires, je soulignerai l'extrême modicité des crédits. Ils concernent en fait l'école nationale d'administration, le centre des hautes études administratives sur l'Afrique et l'Asie modernes, l'Institut international d'administration publique, les instituts régionaux d'administration, et enfin — ce qui est nouveau — le chapitre 31-94.

Les crédits demandés pour l'E. N. A. sont de 1.604.000 francs au titre des mesures acquises et de 196.271 francs au titre des mesures nouvelles, lesquelles correspondent essentiellement à l'extension en année pleine de mesures de revalorisation des rémunérations et à un très léger renforcement du personnel de service de l'école. Cette demande n'appelle donc pas de remarques particulières, si ce n'est qu'à cette occasion je n'ai pas manqué, évidemment, de demander où en était le projet de réforme de l'E. N. A. Or la réponse qui m'a été donnée a été tout aussi concise qu'imprécise. Je ne doute pas que M. le secrétaire d'Etat à la fonction publique pourra très bien fournir une réponse à cette question importante.

Cependant — et je l'ai souligné dans mon rapport écrit — la fonction publique comprend plus d'un million et demi d'agents ; il serait donc tout à fait abusif d'attacher une importance exclusive à un projet de réforme concernant une école qui fournit, bon an mal an, une centaine de fonctionnaires, même si ceux-ci doivent à leur qualité d'occuper les postes les plus remarquables.

Certes, la réforme de l'E. N. A. est une question sérieuse, mais il serait regrettable de considérer que son règlement vaudrait pour l'ensemble des problèmes posés par la fonction publique.

Pour le centre des hautes études administratives sur l'Afrique et l'Asie modernes et l'Institut international d'administration publique, les crédits demandés correspondent, essentiellement, à l'extension en année pleine de mesures de revalorisation antérieurement décidées.

Il est heureux de noter que les crédits qui nous sont demandés pour les instituts régionaux d'administration permettront la création de trente emplois destinés à assurer le recrutement des personnels nécessaires aux instituts de Lille et de Lyon.

La commission des finances s'est unanimement réjouie de cette demande de crédits qui permettra l'ouverture d'instituts dont le besoin n'est pas contestable.

Il convient de souligner que ces mesures de déconcentration très importantes élaborées par le Gouvernement, décidées pour partie et dont l'achèvement nous est annoncé, supposent que soient rapidement mis en œuvre les moyens qui permettront qualitativement et quantitativement d'assurer en province les services d'une fonction publique à la hauteur des tâches qui lui seront confiées.

En fait, le problème de la fonction publique en province est capital. S'il n'est pas convenablement réglé, c'est toute la répartition des responsabilités entre Paris et la province qui sera « bloquée », pour reprendre une expression fort à la mode.

D'ailleurs, dans la mesure où l'on veut décentraliser, et où l'urbanisation de nombre de communes se fera au cours des prochaines décennies, en fonction de l'accroissement de leur population, il est certain que, dans ces communes où les pouvoirs seront de plus en plus importants, il faudra des fonctionnaires locaux d'une qualité sans cesse croissante et en nombre sans cesse plus considérable.

Par conséquent, de même qu'il se pose un problème de la fonction publique d'Etat en province, il se pose un problème des fonctionnaires locaux. Je ne doute pas, là encore, que M. le secrétaire d'Etat à la fonction publique pourra nous donner d'utiles indications sur les intentions et les projets du Gouvernement.

Le chapitre 31-94 constitue une sorte de provision mise à la disposition de M. le ministre de l'économie et des finances pour lui permettre de faire face, en cours d'année, aux augmentations de rémunération qui viendraient à être décidées. Les indications qui m'ont été données sur la façon dont le Gouvernement envisage d'utiliser cette provision, ne sont pas très précises. Mais je ne crois pas qu'on puisse en faire grief à ceux qui nous ont répondu car le Gouvernement ne peut s'engager par avance dans une matière qui, en tout état de cause, fait l'objet de discussions constantes et en étroite liaison avec les organisations représentatives, c'est-à-dire les syndicats.

Il serait toutefois important — et votre commission des finances en a exprimé le vœu — que le Gouvernement puisse assurer que les augmentations qui pourraient être données grâce à cette provision permettront un accroissement, non pas seulement du revenu nominal, mais véritablement du revenu réel des agents de l'Etat.

Je ne voudrais pas, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, terminer ce long exposé sans rappeler que notre administration et ses fonctionnaires font depuis longtemps l'admiration et l'envie des grands Etats. Cette administration et le statut qui régit ses agents appellent des révisions ou des réformes, cela n'est pas contestable. A cet égard, la mission de l'administration et des fonctionnaires qui est de servir et par conséquent de s'adapter aux circonstances n'est pas pour la fonction publique une simple nécessité, c'est véritablement un devoir.

Mais il faut, également, ne pas perdre de vue qu'aucune organisation, aucune structure, aucune situation ne peuvent prétendre échapper au mouvement général des choses et des civilisations. Si l'administration a besoin de réformes, on ne saurait le lui reprocher. Il serait tout à la fois vain et odieux d'imputer aux fonctionnaires et à la fonction publique une situation qui rend son évolution et son adaptation nécessaires.

En fait, je suis sûr d'être votre interprète à tous en exprimant ici notre gratitude envers ces serviteurs de l'Etat qui, chacun à son rang, obscurément et patiemment, concourent à la bonne marche des affaires publiques, à la prospérité de notre pays et au bien-être de ses habitants. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Delachenal, 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 Delachenal, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, 1.900.000 Français et Françaises ont pour mission de participer à l'administration de notre pays et d'assurer le fonctionnement des services de l'Etat. C'est probablement plus que dans les autres Etats européens encore que, comme l'a fort bien dit M. Mario Bénéard, les comparaisons sont en la matière difficiles à faire, les attributions des fonctionnaires variant selon les pays considérés.

Ce n'est d'ailleurs pas le nombre des agents de l'Etat qui est inquiétant. Il n'apparaît pas qu'il y ait en ce domaine pléthore, compte tenu de l'accroissement des charges assumées par l'Etat. Mais c'est le rendement et l'efficacité de la fonction publique qui doivent nous préoccuper, en même temps que nous devons poser la question de savoir si l'Etat est un bon patron, assumant ses responsabilités à l'égard des employés et du personnel placés sous sa direction.

Tels sont les quelques points que je voudrais examiner rapidement, au nom de la commission des lois.

Le personnel de la fonction publique est extrêmement divers. Depuis les savants théoriciens de l'E. N. A., école qui, selon M. Saint-Geours dans la revue *Esprit*, fabrique des « promotions de premiers ministres de moins de trente ans », jusqu'à l'huissier de service du ministère, dont le traitement sert de référence aux pensions militaires, la fonction publique comprend une variété

considérable d'agents aux missions diverses, souvent concurrentes, parfois contradictoires et qu'il est difficile d'englober dans une classification unique.

A cette variété de la fonction correspondent des traitements calculés selon un système de classement enfermant tous les fonctionnaires dans une grille de salaires avec échelles et indices, qui, rébarbative pour les non-initiés, se révèle souvent dénaturée dans les faits.

Notre curiosité concernant les traitements réels de la fonction publique n'a été qu'en partie satisfaite. Les renseignements qui nous ont été communiqués nous ont permis de constater que certains fonctionnaires touchent, en plus de leur traitement, divers compléments de salaire qui sont d'ailleurs répartis entre les agents d'une manière assez surprenante.

L'égalité des traitements pour une même échelle indiciaire est bien inscrite dans la loi, mais la réalité est fort différente.

Aussi faut-il être circonspect lorsqu'on examine les mesures qui ont été prises, au cours de l'année, pour assurer l'amélioration des traitements de la fonction publique.

M. Jean Fontaine. Très bien !

M. Jean Delachenal, rapporteur pour avis. Les répercussions de ces augmentations sont bien différentes selon les fonctions exercées ; le sens de la justice distributive n'est guère respecté.

Peut-on remédier à cette situation ? Nombreux sont les gouvernements qui ont tenté de le faire et n'y sont pas parvenus, les habitudes et les droits acquis s'opposant aux réformes.

Votre rapporteur ne se fait guère d'illusions sur le vœu qu'il souhaiterait pourtant voir se réaliser d'un peu plus de franchise, de clarté et de justice dans les rémunérations de la fonction publique.

Il n'en reste pas moins vrai que plusieurs décisions ont été prises par le Gouvernement au cours de cette année en vue d'améliorer la situation des fonctionnaires.

Parmi celles-ci notons la majoration des traitements des agents de l'Etat, à laquelle s'ajoute l'augmentation de cinq points de chacun des indices de traitement ; l'incorporation d'un point de l'indemnité de résidence dans le traitement, réclamée depuis longtemps par les syndicats ; l'application, au 1^{er} janvier 1970, de nouveaux indices pour les catégories C et D.

Ces mesures, certes heureuses, ont permis de répondre aux légitimes aspirations des fonctionnaires. Elles devraient s'accompagner d'une modification profonde de la formation des agents de l'Etat et des écoles fournissant les cadres supérieurs de la fonction publique, et notamment de l'école nationale d'administration dont l'enseignement devrait être orienté davantage vers les réalités économiques et administratives quotidiennes que vers des études théoriques à l'intérêt certain mais toutefois insuffisant.

A cet égard, monsieur le secrétaire d'Etat, nous écouterons avec intérêt la communication que vous nous avez promise et dans laquelle vous définirez les orientations du Gouvernement. A l'occasion de ce débat, nous vous soumettrons toutes les suggestions qui nous paraîtront utiles.

Félicitons-nous dans tous les cas de la mise sur pied, le 1^{er} janvier 1971, des instituts régionaux d'administration de Lyon et de Lille, qui doivent permettre la formation de cadres administratifs de province, rendus encore davantage indispensables par la politique heureuse de déconcentration du Gouvernement.

L'ensemble de ces mesures, dont j'ai donné le détail dans mon rapport écrit, mérite d'être approuvé, mais devrait s'accompagner d'une orientation nouvelle des règles qui régissent la fonction publique.

La démocratie a été définie comme étant le pouvoir du peuple par le peuple, pour le peuple. Elle ne doit pas devenir en France le gouvernement des fonctionnaires par les fonctionnaires, pour les fonctionnaires.

L'administration, sauf exception, doit jouer un rôle dans la conception et être chargée de l'exécution. Mais la décision doit incomber, elle, à l'élu, seul responsable devant le pays.

M. Jean Fontaine. Nous en sommes loin !

M. Jean Delachenal, rapporteur pour avis. Il faut restaurer l'autorité du pouvoir politique.

A l'échelon municipal, en assurant le regroupement et l'autonomie des collectivités locales et en leur assurant les ressources nécessaires pour une bonne gestion. La réforme timide proposée par le Gouvernement et dont le Parlement sera prochainement saisi doit se poursuivre, sans peur de secouer les habitudes et les routines, afin que les communes puissent être administrées comme une entreprise moderne, disposant des moyens efficaces permettant aux élus de prendre effectivement leurs responsabilités sans s'en remettre au bon vouloir de l'administration ou à l'efficacité du député. (Applaudissements.)

A l'échelon départemental, en donnant au conseil général une plus large représentation et en accordant à l'assemblée départementale des pouvoirs accrus.

A l'échelon national, en donnant au Gouvernement responsable de sa politique devant le Parlement les moyens de faire appliquer ses décisions.

Durant la IV^e République, la fonction publique assurait la continuité de l'Etat par suite de l'instabilité du pouvoir politique. Actuellement il n'en est rien, grâce aux institutions que la France s'est données en 1958.

C'est au Gouvernement, émanant du Président de la République et responsable devant le Parlement d'imposer à l'administration ses décisions en prévoyant une responsabilité accrue des fonctionnaires occupant des postes de direction. (*Applaudissements.*)

La proposition faite à cet égard par le ministre de l'équipement doit être encouragée. A cette autorité restaurée du pouvoir politique doit correspondre l'efficacité de la fonction publique. Le facteur « temps », trop souvent absent des études administratives des dossiers, qui doit être remis en valeur.

La capacité d'un pays se juge autant à son taux d'investissement qu'à sa capacité de décider rapidement : *time is money*. De plus en plus, plusieurs mois, parfois plusieurs années se passent avant la réalisation d'un projet, ce qui entraîne une augmentation fort substantielle de son coût et provoque, il faut bien le dire, le découragement des responsables locaux désireux d'entreprendre.

Des mesures ont déjà été prises pour les permis de construire ou pour les délibérations des conseils municipaux. Elles doivent être étendues, et activement, dans d'autres secteurs pour assurer une meilleure efficacité de l'administration.

Enfin, le rendement de la fonction publique doit être amélioré par le recyclage des agents de l'Etat et leur mobilité, au moins aux postes supérieurs de la hiérarchie. On a parlé du mandarinat ou de la patrimonialité des fonctions de certains corps de l'Etat, ce qui a fait dire à un membre éminent du Conseil d'Etat, qui a joué dans cette Assemblée un rôle politique, que les fonctionnaires passaient les deux tiers de leur temps à défendre leurs attributions et le tiers restant à essayer de conquérir celles de leur voisin. (*Sourires et applaudissements sur plusieurs bancs.*)

Dans la mesure où un tel état de fait existe, il doit disparaître au profit de l'ouverture des postes de responsabilité aux plus aptes, aux plus compétents, et pas nécessairement aux mieux diplômés. Ce n'est pas sur un concours passé à l'âge de vingt ans qu'on doit juger de la valeur d'un fonctionnaire pendant toute sa carrière ; c'est sur ses qualités techniques, professionnelles, humaines que doit être assurée la promotion en prenant essentiellement en considération le talent et le mérite.

La France, et M. Mario Bénéard a eu raison de le rappeler, possède une administration intègre et compétente que de nombreuses nations lui envient. Il faut lui donner davantage d'efficacité, sinon notre pays ne tardera pas à s'embourber dans la bureaucratie.

André Piettre a écrit « les sociétés naissent dans la religion et finissent dans la bureaucratie ». C'est pour éviter à la France de sombrer dans la bureaucratie qu'il faut réformer la fonction publique en invitant les fonctionnaires et l'ensemble du pays à participer à cette œuvre d'intérêt général. (*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. 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, selon une habitude récente, mais qui tend à devenir la règle, les problèmes de la fonction publique font l'objet d'un rapport et d'un avis particuliers.

Je remercie M. Mario Bénéard et M. Delachenal de leur rapports très complets et excellents, ainsi que votre Assemblée de l'intérêt qu'elle porte ainsi à la fonction publique et de la possibilité qu'elle me donne d'évoquer des problèmes qui, en dépit de leur aspect technique, intéressent l'ensemble de la nation.

En effet, notre administration tient une place trop importante dans le pays pour que tous les citoyens ne soient pas intéressés à son bon fonctionnement et, au premier chef, les membres de votre Assemblée.

Mon exposé aura pour seul objet de vous fournir quelques précisions sur les mesures prises ou envisagées dans la fonction publique.

Je vous parlerai d'abord du problème des rémunérations. Dès le début de l'année, le Gouvernement, qui avait garanti aux fonctionnaires le maintien de leur pouvoir d'achat en 1969, a réuni les organisations syndicales afin d'examiner avec elles la situation au 31 décembre 1969.

Les augmentations consenties en 1969 — majoration de 5 p. 100 du traitement de base — n'ayant pas couvert l'effet de la hausse des prix à la même date, une nouvelle majoration de 1 p. 100 fut accordée à compter du 1^{er} janvier 1970. Cette mesure, bien qu'intervenue en 1970, doit être considérée comme relative à l'année 1969 et n'a pas, de ce fait, à figurer au nombre des décisions de l'année 1970 concernant les rémunérations.

Après d'assez longues discussions, un constat d'accord fut dressé le 21 avril 1970 au sujet des rémunérations. Ce constat comportait les mesures suivantes :

Augmentation du traitement de base de 3 p. 100 au 1^{er} avril 1970 ;

Nouvelle augmentation du traitement de base de 1,25 p. 100 le 1^{er} octobre 1970, accompagnée d'une majoration uniforme de cinq points d'indice à tous les niveaux de la hiérarchie ; cette majoration en points d'indice équivaut à une progression de 1,68 p. 100 de la masse salariale en année pleine et représente une amélioration de plus de 3 p. 100 des traitements à la base de la hiérarchie et d'environ 0,3 p. 100 au sommet ;

Incorporation dans le traitement soumis à retenue pour pension d'un point de l'indemnité de résidence, qui était prévue à compter du 1^{er} avril 1970 ; cette mesure accroît de près de 1 p. 100 supplémentaire la pension des retraités ;

Suppression de la dernière des zones d'indemnité de résidence à compter du 1^{er} octobre 1970 ; dans cette zone, l'indemnité de résidence était fixée à 9,75 p. 100 du traitement de base avant le 1^{er} octobre ; elle est passée à 11 p. 100 à compter de cette date, ce qui représente une majoration mensuelle supplémentaire de 1,15 p. 100 pour les fonctionnaires en service dans cette zone, soit près du quart de la totalité des fonctionnaires.

En outre, un certain nombre de mesures catégorielles ont été inscrites dans les budgets de divers ministères ; elles représentent 0,43 p. 100 de la masse salariale.

Enfin, en application de l'accord passé le 11 octobre 1969 entre le Gouvernement et les organisations syndicales, une première tranche de la réforme des catégories C et D a été réalisée au 1^{er} janvier 1970. La dépense représente 0,75 p. 100 de la masse totale, mais elle ne profite qu'aux fonctionnaires et agents des catégories C et D, qui sont cependant près de 700.000. Elle apporte à ces agents une nouvelle majoration de traitement légèrement supérieure à 3 p. 100 en moyenne.

Dans la mesure où les décisions prises en 1970 n'ont pas toujours été hiérarchisées, elles ont eu pour effet d'améliorer proportionnellement davantage le sort des petits fonctionnaires. C'est ainsi que l'augmentation moyenne annuelle est de l'ordre de 10 à 12 p. 100 pour la catégorie D et pour la catégorie C, et seulement de 5,6 p. 100 au sommet de la hiérarchie.

M. Mario Bénéard a exprimé le souhait que les augmentations prévues pour 1971 permettent un accroissement non du seul revenu nominal, mais du revenu réel des fonctionnaires.

C'est un souci constant du Gouvernement qui s'est déjà manifesté en 1970. En effet, le constat du 21 avril 1970 contenait une clause de sauvegarde aux termes de laquelle il serait procédé à un nouvel examen au cas où, en fin d'année, l'augmentation des prix se révélerait supérieure aux 4 p. 100 initialement prévus.

Le Gouvernement n'a pas attendu la fin de l'année pour procéder à une première amélioration de la situation des fonctionnaires et il a été décidé, à la suite de nouvelles négociations, d'accorder une majoration supplémentaire de 1 p. 100 à compter du 1^{er} octobre 1970.

La politique contractuelle, qui a permis d'améliorer la situation réelle des fonctionnaires, sera poursuivie, malgré ses difficultés, en 1971.

Elle devrait avoir les mêmes effets.

Une provision destinée à l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires a été inscrite au budget de 1971. Comme l'année passée, je discuterai avec les organisations syndicales des mesures à prendre. C'est à ce moment-là qu'elles seront fixées.

M. Mario Bénéard a évoqué deux autres problèmes concernant l'un la croissance de la dette viagère, l'autre la croissance des effectifs de la fonction publique. En effet, ces problèmes d'une particulière importance peuvent être préoccupants. Je lui donnerai quelques indications.

La croissance de la dette viagère de l'Etat provient essentiellement de deux causes principales. En premier lieu, des dégage-ments des cadres consécutifs au rapatriement des agents servant outre-mer et à la réduction massive des effectifs d'officiers

et de sous-officiers, toutes mesures assorties d'avantages divers en matière de retraites, de retraites anticipées, de congés spéciaux, etc.

En second lieu, des mesures générales décidées dans les dernières années au profit des retraités : la suppression de l'abattement du sixième, l'intégration de 3 points de l'indemnité de résidence et diverses revalorisations catégorielles faisant suite à des réformes statutaires.

Enfin, d'autres causes de caractère général sont d'ordre démographique. Ce sont essentiellement la longévité accrue, phénomène bien connu, mais qui semble particulièrement accentué chez les agents de la fonction publique — on ne peut que s'en réjouir ; et l'âge moyen relativement de plus en plus élevé de l'ensemble de la fonction publique, en raison des recrutements massifs effectués à certaines époques.

S'agissant de la croissance des effectifs de la fonction publique, votre rapporteur avait noté que plus de 80 p. 100 des emplois créés intéressaient l'éducation nationale et les postes et télécommunications, c'est-à-dire 60 p. 100 environ pour l'éducation nationale et 20 p. 100 pour les postes.

Je n'ai pas besoin d'insister sur l'ampleur des besoins de l'éducation nationale et sur le développement des activités de ce ministère ; dans la mesure où, en France, l'enseignement est à la charge de l'Etat, l'augmentation des effectifs de la fonction publique est inévitable.

De même, l'accroissement des effectifs du ministère des postes et télécommunications correspond à la croissance réelle et constante du trafic que l'Etat est bien obligé de suivre.

La modestie des créations d'emplois en faveur des autres administrations montre bien la prudence avec laquelle le Gouvernement envisage l'accroissement des effectifs de la fonction publique.

Outre les questions touchant à l'évolution des effectifs et de la masse salariale, votre rapporteur spécial a également évoqué le problème de la diversité des éléments composant la rémunération des fonctionnaires et agents de l'Etat. Il s'agit là d'un problème particulièrement complexe pour lequel il n'a pas été possible, pour des raisons essentiellement pratiques, de dresser un bilan qui, pour être valable, aurait dû être complet et concerner l'ensemble des secteurs de la fonction publique.

Une telle étude pour être probante, suffisamment précise et claire doit en effet non seulement s'attacher aux divers « accessoirs » du traitement mais également faire ressortir tous les autres éléments qui concourent à former la situation des fonctionnaires, c'est-à-dire les rythmes de carrière et d'avancement, les pyramides des âges, les débouchés offerts par telle ou telle carrière dans le secteur public, les possibilités éventuelles de départ dans d'autres secteurs, les conditions de travail et les régimes de congés, les limites d'âge et les régimes de retraite. Tous ces éléments doivent nécessairement être pris en considération si l'on veut procéder à des comparaisons fructueuses des avantages offerts par les divers corps de la fonction publique. C'est une très lourde tâche que nous nous efforcerons de mener à bien mais qui nécessitera d'assez longs efforts.

Toujours dans le cadre de la politique de concertation poursuivie par le Gouvernement, j'indique qu'un comité interministériel des services sociaux a été créé.

Composé de représentants des administrations et de représentants des organisations syndicales, il est chargé de donner un avis sur la répartition des crédits affectés aux services sociaux et de proposer une amélioration du régime des œuvres sociales dont peuvent bénéficier les fonctionnaires. C'est un élément qui doit également être pris en considération lorsqu'on compare un corps de fonctionnaires à un autre.

Dans le même domaine, en septembre dernier, une charte des droits syndicaux dans la fonction publique a été mise au point avec les divers partenaires sociaux.

J'en viens maintenant à la loi que votre Assemblée a adoptée lors de sa session de printemps et qui a modifié le statut général des fonctionnaires et introduit le travail à mi-temps dans l'administration. Il s'agit-là d'une innovation très importante.

Les décrets d'application viennent d'être approuvés par le Conseil d'Etat, et leur publication est imminente. Ainsi sera rendue effective une réforme attendue avec impatience par certains fonctionnaires et notamment par les femmes chargées de famille.

Pour éviter de désorganiser les services, l'octroi de cette facilité statutaire a été naturellement entouré de certaines garanties. C'est ainsi que seuls pourront exercer à mi-temps les fonctionnaires ayant des enfants à charge de moins de douze ans, un enfant infirme, un conjoint ou un ascendant victime d'accident ou de maladie grave, ou bien les fonctionnaires pouvant justifier d'un taux élevé d'invalidité.

Dans le cadre ainsi fixé, l'administration s'efforcera d'appliquer libéralement un texte dont le caractère social est évident, et qui doit apporter à des dizaines de milliers de mères de famille une solution au problème que leur pose la nécessité d'élever leurs enfants tout en ne perdant pas leur acquis professionnel.

C'est également pour des raisons sociales que je me suis efforcé, au cours de cette année, d'examiner par priorité la situation des personnels chargés du traitement automatisé de l'information, mécanographes et informaticiens, dont le travail est particulièrement pénible.

Le Gouvernement, comme vous le savez, a déposé au début de septembre un projet de loi dont l'objet est à la fois d'améliorer la situation de ces personnels et d'améliorer les conditions de leur utilisation. Votre Assemblée aura à en connaître prochainement.

En fait, il s'agit essentiellement d'assurer à l'avenir le recrutement d'un personnel que l'Etat, comme l'ensemble des entreprises, va employer de plus en plus.

Dans le passé on recrutait des spécialistes et on les intégrait ensuite dans les corps spécifiques qui leur étaient réservés et qui ne regroupaient en fait que des spécialistes. Or l'informatique, si elle nécessite la connaissance d'une technique, pénètre de plus en plus la vie quotidienne de l'administration. De plus en plus, les fonctionnaires doivent tenir compte, dans leurs prévisions, dans leurs décisions, dans leurs études, des impératifs de l'informatique. Inversement, il est indispensable que les spécialistes de l'informatique ne soient pas seulement des spécialistes, mais aussi des agents polyvalents ayant une bonne connaissance de l'administration et des problèmes qu'elle pose.

A l'avenir, les informaticiens seront donc recrutés pour les besoins des corps normaux de la fonction publique et devront, à côté de leurs connaissances techniques, posséder une culture administrative générale qui leur permettra de mieux appréhender les problèmes, et aussi de retrouver un emploi dans un autre service si l'évolution rapide de l'informatique ou la pénibilité reconnue de leur service le rendaient nécessaire, en leur interdisant d'envisager de faire toute leur carrière dans le cadre de l'informatique.

Bien entendu, les droits des personnels en service seront sauvegardés par une intégration dans les corps de fonctionnaires appelés, à l'avenir, à spécialiser certains de leurs agents dans l'informatique.

L'utilisation par l'administration des techniques de pointe rend indispensable des reconversions de personnel, qu'il faut s'efforcer d'assurer dans les meilleures conditions possibles.

C'est le cas notamment pour l'administration des postes et télécommunications où, comme on peut l'espérer, le téléphone manuel aura bientôt vécu, l'automatisation de l'ensemble du réseau étant prévue pour 1975.

A cette date, 15.000 opératrices devront avoir été reconverties et employées dans d'autres services. Le ministre des postes et télécommunications peut, certes, utiliser une bonne partie de ce personnel dans d'autres secteurs de son activité, mais la nécessité de procéder au plus grand nombre possible de reclassements sur place, afin d'éviter les problèmes sociaux que poserait la mutation de nombreuses opératrices dont le mari peut avoir un emploi dans la même localité, a conduit le Gouvernement à inviter l'ensemble des administrations à participer à l'opération de reclassement. C'est l'objet d'un projet de loi dont votre Assemblée est saisie et qui a pour but de permettre l'intégration des opératrices du téléphone dans des corps de niveau équivalent des autres ministères et administrations.

Dans le domaine social également, je suis toujours préoccupé par les problèmes difficiles que pose le reclassement des handicapés dans la fonction publique. En dépit de mes efforts, et malgré l'existence de textes contraignants, ce reclassement a relativement peu avancé.

Vous savez que le contingent global des emplois réservés aux handicapés s'élève à 3 p. 100 des effectifs budgétaires ; certes, un pourcentage de cet ordre ne peut être atteint que progressivement. Mais, malgré les facilités offertes aux handicapés et notamment la faculté de prendre part aux examens organisés pour les catégories B, C et D, en application de la législation sur les emplois réservés, malgré les reculs de limite d'âge qui leur sont accordés, malgré les commissions spéciales d'appréciation de l'aptitude physique, les résultats obtenus sont encore assez décevants puisque le nombre total des handicapés recrutés au cours de l'année 1969 s'élève à 131, dont 119 au titre des emplois réservés.

Pour faire avancer plus vite cette affaire, j'ai pensé qu'il fallait en confier l'animation à un handicapé ayant lui-même une connaissance directe des problèmes.

J'ai donc décidé de nommer à mon cabinet un handicapé, professeur certifié de lettres, aveugle et vice-président du groupement des intellectuels handicapés physiques.

Il aura essentiellement trois missions : d'abord, assurer la liaison avec les diverses associations d'handicapés, afin de permettre un regroupement des efforts, qui me paraît seul susceptible d'aboutir enfin à quelques résultats concrets ; ensuite, informer surtout les handicapés des possibilités offertes par la fonction publique et veiller, par une pression constante, à l'application par l'administration des textes en vigueur en la matière ; enfin, présenter les projets de réforme nécessaires à la simplification des procédures de reclassement des handicapés et à l'amélioration des conditions de recrutement et des possibilités d'emploi.

Il ne faut plus que les administrations considèrent le fonctionnaire comme un athlète capable de remporter des performances aux jeux olympiques. Elles doivent admettre que de nombreuses tâches peuvent être exercées avec succès par des handicapés physiques. (Applaudissements.)

A propos d'un autre budget, j'ai eu récemment l'occasion de vous parler de la formation professionnelle en général ; je veux maintenant vous parler de la formation des fonctionnaires. Elle est à mes yeux particulièrement importante, autant parce qu'elle est une condition essentielle de la compétence et de l'efficacité de l'administration que parce qu'elle permet la promotion professionnelle et sociale que réclame justement notre société et dont le Gouvernement a fait une de ses préoccupations premières.

Les efforts en ce domaine sont nombreux et divers. Pour les agents des catégories B, C et D et pour une partie de la catégorie A, les opérations de formation en début et en cours de carrière sont généralement menées par les différentes administrations. Les principaux ministères présentent à ce titre des réalisations exemplaires ; c'est le cas, par exemple, des finances et des postes et télécommunications. Le rôle d'un échelon interministériel comme le mien est d'encourager, d'harmoniser et de coordonner ces efforts. Mais il faut aussi assurer directement certaines missions, notamment en ce qui concerne la formation d'un certain nombre d'agents de catégorie A. C'est ainsi que l'année 1970 a vu aboutir un projet auquel je tenais particulièrement : la création des instituts régionaux d'administration.

Prévue par la loi du 3 décembre 1966 sur la formation professionnelle, la naissance de ces organismes a été assez difficile, soit que l'esprit conservateur des administrations devant un nouveau mode de recrutement se soit manifesté, soit que des querelles entre les corps sur le niveau d'un recrutement qui, dans leur esprit, conditionne le classement hiérarchique, se soient trouvées exacerbées ou que la nécessité de négocier avec l'université certaines équivalences de titres ait retardé les projets. En fait, bien des éléments se sont ligués pour retarder la mise en place des instituts régionaux d'administration.

Ces obstacles sont enfin aplanis et la publication des textes de principe régissant les instituts et organisant la scolarité dans ces établissements est intervenue le 13 mai dernier.

Recrutés en général après deux années d'études supérieures dans les facultés ou les instituts universitaires de technologie ou parmi les fonctionnaires comptant au moins cinq ans de services, les élèves des I. R. A. recevront durant deux ans une formation théorique mais aussi et surtout une formation pratique très poussée grâce à de multiples stages dans les administrations.

Cette formation préparera ainsi de façon pratique les élèves des I. R. A. à occuper des fonctions d'attaché d'administration centrale, de préfecture, d'intendance universitaire, d'inspecteur de l'action sanitaire et sociale et de beaucoup d'autres corps homologues des services extérieurs de l'Etat. Les programmes et les méthodes de ces établissements ont été spécialement conçus pour former des fonctionnaires ayant le sens des réalisations et de l'efficacité. Le ministère de l'éducation nationale apportera aux I. R. A. une collaboration particulièrement précieuse. Le diplôme d'administration publique, délivré à la fin d'une scolarité de deux ans, ouvrira en effet des droits équivalents à ceux d'une licence. Il permettra non seulement l'accès aux concours administratifs qui exigent normalement la possession de ce grade universitaire, mais également l'inscription dans les cycles d'université préparant au diplôme d'études supérieures et ultérieurement au doctorat d'Etat.

Je tiens à souligner l'originalité de cette formule. Il s'agit d'un système de formation de haut niveau, intégralement ouvert vers les plus hauts grades universitaires et qui donne en même temps, en une durée raisonnable — quatre ans après le baccalauréat — une qualification adaptée aux besoins de l'emploi.

Du point de vue de la fonction publique et de notre administration en général, la création des I. R. A. a également une importance déterminante.

Pour l'administration centrale, ce sera une pièce fondamentale du réaménagement de la catégorie A et de la clarification des rôles des différents corps. Depuis vingt-cinq ans, il faut bien le dire, une certaine confusion règne dans la répartition

des tâches entre les différents corps. Les réformes de 1945 n'ont pas toujours reçu la suite logique qu'elles impliquaient, au point que parfois l'organisation de la fonction publique supérieure paraît moins rationnelle qu'elle ne l'était avant 1939. Les attachés devraient être, et seront de plus en plus, des rédacteurs d'administration centrale, ou des services extérieurs. Ils devront constituer la cheville ouvrière des services. Ils pourront et devront recevoir les responsabilités que justifie leur niveau. Leurs possibilités de carrière devront être organisées en conséquence, notamment par rapport aux corps recrutés par l'E. N. A. qui resteront largement ouverts à la promotion interne. Un système harmonieux de fonction publique exige des recrutements à divers niveaux pour allier la vivacité et l'imagination de la jeunesse à la sûreté de l'expérience. Il exige aussi et surtout qu'aucun obstacle artificiel ne vienne interdire les possibilités de promotion et freiner la concurrence entre les meilleurs agents, quels que soient l'origine de leur recrutement et le corps auquel ils appartiennent.

Dans les services extérieurs, les I. R. A. vont permettre d'assurer un recrutement régulier et de qualité pour tous les corps administratifs du niveau de celui des attachés de préfecture, par exemple. Nous disposerons ainsi de fonctionnaires particulièrement qualifiés pour les nouvelles tâches qui résulteront par ailleurs de l'effort de déconcentration.

Enfin, les I. R. A. joueront un rôle important dans la nouvelle vie régionale. Par les cycles de perfectionnement qu'ils organiseront dans l'avenir, ils permettront d'améliorer la collaboration entre les fonctionnaires administratifs et les fonctionnaires techniques, entre les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités locales. Ces collectivités pourront en effet, si elles le désirent, passer des conventions avec les instituts pour la formation et le perfectionnement de leurs agents.

Deux instituts ont été créés, l'un à Lille, l'autre à Lyon. Ils ouvriront leurs portes le 1^{er} janvier 1971. Le premier concours a été organisé le 16 septembre 1970. Soixante-quinze places par établissement ont été mises au concours à titre de première expérience, mais la capacité normale d'un institut est de 150 places. Malgré la date tardive à laquelle a été annoncé le concours, 700 candidats se sont présentés. Ces candidatures sont d'ailleurs de qualité puisque le jury a déclaré 260 admissibles qui vont être départagés par les épreuves orales qui se déroulent actuellement.

Si l'expérience réussit, ce dont je suis pour ma part tout à fait convaincu, d'autres instituts régionaux d'administration seront créés au cours des prochaines années.

J'avais espéré vous apporter des informations aussi précises en ce qui concerne la réforme de l'E. N. A. et celle de l'emploi et des carrières des fonctionnaires que recrute cet établissement, encore que, comme l'a très bien dit M. Mario Bénard, il ne faille pas trop s'attarder sur le problème de l'E. N. A. et considérer que cette école est la voie unique de recrutement des fonctionnaires. En effet, et à tout prendre, elle ne fournit aux corps supérieurs de la fonction publique que cent agents par an. Ce sont les fonctionnaires sortis des I. R. A. qui constitueront en fait l'épine dorsale des administrations.

La complexité du problème explique le délai de réflexion que s'est donné le Gouvernement, soucieux de bien évaluer toutes les conséquences des choix possibles. Dans l'attente de ces choix, nous ne sommes cependant pas restés inactifs, même si des textes nouveaux n'ont pas encore été pris.

Depuis deux ans, la formation dispensée à l'E. N. A. a été repensée de fond en comble. Ayant cessé d'être théorique et abstraite, elle est désormais essentiellement orientée vers les besoins des administrations et vers les techniques modernes de gestion. Sans compromettre la communauté de formation qui contribue à l'unité de l'administration, les spécialisations sont et seront développées à l'intérieur de l'E. N. A. afin de préparer précisément les jeunes fonctionnaires au métier qui sera le leur. Je crois en effet nécessaire de restaurer à l'E. N. A. la notion de vocation à des métiers précis ; les goûts pour la carrière de sous-préfet et les aptitudes requises sont distincts de ceux qu'appelle le service dans telle ou telle administration centrale.

De même, nous ferons en sorte que l'E. N. A. n'apparaisse plus comme une sorte d'établissement universitaire supérieur fréquenté par des étudiants prolongés et irresponsables. Elle est, et sera de plus en plus, un centre de formation pour divers métiers administratifs et ceux qui la fréquentent sont des fonctionnaires déjà intégrés au service public avec les avantages, mais aussi les servitudes et les responsabilités que cela doit comporter en toutes circonstances.

En fait, si délicate que soit cette question, elle ne doit pas cacher les réalités. Votre rapporteur, M. Mario Bénard, a eu tout à fait raison de le souligner, le problème est en réalité celui de l'administration supérieure, prise dans son ensemble, et de sa faculté de remplir ses tâches.

Les corps de fonctionnaires, de si haut niveau soient-ils, ne sont que des moyens au service de la nation : s'ils sont inadaptés, il n'est pas douteux qu'il faut les réformer.

Les réformes auront pour premier objectif de fournir en nombre et en qualité suffisants les fonctionnaires de haut niveau dont ont besoin toutes les administrations, qu'elles soient financières, économiques, ou qu'elles appartiennent au secteur social, à l'éducation ou à la culture. A cet égard, il convient d'harmoniser les conditions de carrière pour attirer et maintenir les meilleurs agents dans les services moins recherchés, en rationalisant leur emploi pour éviter les gaspillages d'énergie et en leur faisant bénéficier de possibilités de mobilité raisonnables et de moyens de formation permanente.

Ce dernier point est essentiel, non pas, comme on le dit parfois, que rien ne soit fait actuellement pour la formation permanente des hauts fonctionnaires — nombreux sont les cycles de perfectionnement plus ou moins spécialisés organisés par les diverses administrations — mais ces efforts doivent être coordonnés, harmonisés et parfois complétés.

De plus et surtout, c'est dans cette perspective de la formation permanente que doit s'inscrire la nouvelle école nationale d'administration, car elle ne saurait dispenser une science définitive et encore moins garantir l'accès à une sorte de « maréchalat ». Elle n'est que le moyen d'accéder aux fonctions de début de métiers dont l'évolution rapide exige des efforts permanents de formation complémentaire et au sein desquels les responsabilités doivent être distribuées non en fonction de l'ancienneté ou encore moins de l'origine, mais par le jeu de la concurrence entre les meilleurs.

Sur ces divers points, après une phase d'études qui a été — je le reconnais — longue et délicate, des discussions approfondies ont eu lieu entre les ministres intéressés et des propositions précises sont actuellement examinées par le Gouvernement.

Des décisions ne devraient plus tarder ; elles seront prises avant la fin de la présente session parlementaire. Je vous tiendrai informés.

Ces mesures comprennent naturellement l'ensemble des dispositions prévues par le rapport Bloch-Lainé et vont même au-delà, dans certains domaines, par l'aménagement des conditions de sélection au niveau du concours d'entrée en vue de sa démocratisation, par la diversification de la formation des élèves et par le renforcement de la notion de vocation à des carrières déterminées et spécialisées.

Il me reste à évoquer brièvement d'autres activités de formation de mon ministère dont le budget rend partiellement compte par les crédits affectés à l'institut international d'administration publique.

Cet établissement, créé en 1968, a pour mission, vous le savez, de contribuer à la formation des hauts fonctionnaires étrangers qui souhaitent connaître les méthodes françaises d'administration. Ces derniers sont de plus en plus nombreux et leurs pays de plus en plus divers.

Au cours de l'année universitaire 1970, l'institut a ainsi accueilli 325 stagiaires pour des cycles longs de quatorze mois, environ 240 stagiaires en cycles complémentaires ou de perfectionnement de deux à huit mois et organisé de nombreux stages individuels pour des hauts fonctionnaires étrangers.

Au total, 63 nationalités ont été représentées. Pour un grand nombre de pays, la coopération donne lieu à un fort contingent de stagiaires chaque année et s'appuie sur les institutions locales de formation administrative.

L'institut a désormais acquis une réputation mondiale par son enseignement comme par les travaux de documentation ou de recherche qu'il mène ou favorise, et son rôle est important dans le rayonnement de la France à l'étranger.

Je pense qu'il n'est pas inutile de rappeler cet attrait de nos méthodes et de nos institutions administratives à l'étranger. Il est de bon ton et facile de critiquer notre administration. Sans doute celle-ci n'est-elle pas parfaite et appelle-t-elle des modernisations.

C'est bien en ce sens que nous agissons. Mais les efforts que nous accomplissons et qui doivent être permanents ne doivent pas faire oublier que notre administration reste une des meilleures du monde par la qualité de ses méthodes et de ses agents. Je veux, à ce propos, rendre hommage à la compétence et à la conscience professionnelle dont font preuve les fonctionnaires français.

L'action sur les structures administratives a suivi les mêmes voies que l'an dernier et certains des sujets que je vais aborder ont déjà été cités par moi à cette même tribune en novembre 1969. Cependant, beaucoup de chemin a été parcouru et des résultats importants ont été enregistrés.

Il en est ainsi notamment de la déconcentration. Je rappelle que celle-ci répond à quatre objectifs qui n'ont pas varié :

Dégager l'administration centrale d'une multitude de décisions mineures qui accaparent son temps et affaiblissent sa capacité de concevoir et de commander ;

Simplifier la répartition des compétences entre les divers échelons de l'Etat pour clarifier les pouvoirs et accélérer les décisions ;

Restaurer le sens de la responsabilité administrative et financière des administrateurs locaux ;

Rapprocher le plus possible l'administration des usagers pour permettre une action plus efficace et la participation des administrés.

Ces objectifs ont constitué les critères d'une action volontairement pragmatique et concertée. En effet, le parti a été pris de faire participer à l'action de déconcentration le plus grand nombre possible d'administrations et de fonctionnaires. Aussi bien dans l'animation que dans la coordination de cette politique, les principaux intéressés en ont été également les artisans. Ainsi, pour l'analyse des problèmes il a d'abord été fait appel aux administrations centrales, puis, allant vers la « base », aux préfectures et aux services extérieurs eux-mêmes.

Le nombre des textes de déconcentration parus depuis le mois d'octobre 1968, s'élève à plus de deux cents. Cet effort est poursuivi et un nouveau train de quatre-vingts mesures est envisagé d'ici à la fin de l'année. Il s'agit de transferts de pouvoirs au niveau des préfets de région et de département et de leurs chefs de service. Ils portent sur des problèmes parfois dérisoires mais souvent essentiels. Ces transferts de compétence sont de plus en plus importants et, surtout, de plus en plus systématiques.

Après une période d'empirisme, nous atteignons en effet maintenant le stade de la systématisation en matière de déconcentration. C'est ainsi que l'on étudie la déconcentration de secteurs entiers d'activité : gestion du personnel, entretiens des bâtiments, marchés publics, contentieux de l'Etat, dans lesquels on cherche à faire de la déconcentration la règle et de la centralisation l'exception.

Viennent s'y ajouter un certain nombre de mesures coordonnées dans les secteurs où la centralisation, aggravée par la multiplication des centres de décision, était un facteur inextinguible de complexité et d'indécision.

C'est le cas de la réforme des procédures consultatives en matière immobilière où les quatre grandes commissions interministérielles, qui étudiaient successivement les dossiers d'opérations immobilières réalisées par l'Etat ou avec son aide, ont été remplacées par des conseils départementaux et régionaux polyvalents donnant un avis unique sur tous les aspects du projet. Cela va être le cas, dans des conditions analogues, du secteur de l'hygiène publique où la lourdeur de la procédure n'était guère moindre.

On est allé encore plus loin dans deux textes qui viennent d'être adoptés.

Le premier, dont je vous avais parlé l'année dernière, concerne la déconcentration et l'allègement du contrôle financier. La centralisation du contrôle institué par la loi de 1922 dans les administrations centrales avait deux inconvénients majeurs : elle conduisait à garder à Paris certaines attributions, notamment lorsque des normes techniques et financières ne pouvaient être définies, ou bien à déconcentrer en principe, mais en maintenant, pour les besoins du contrôle, des va-et-vient de dossiers préjudiciables à la marche rapide des affaires.

Désormais, un contrôle considérablement allégé sera exercé sur le lieu même de la dépense, permettant ainsi gain de temps et examen concret des projets.

Il faut surtout souligner l'importance du décret qui vient d'être adopté sur la déconcentration des compétences ministérielles en matière d'équipements collectifs.

Cette mesure de déconcentration s'étend à tous les équipements collectifs — routes, écoles, hôpitaux — autres que ceux qui revêtent un intérêt strictement national. Un classement de l'ensemble des équipements collectifs exécutés ou financés par l'Etat interviendra prochainement par décret et répartira ces équipements en quatre catégories : équipements d'intérêt national, régional, départemental, communal. Le décret de déconcentration s'appliquera à l'ensemble des équipements des trois dernières catégories.

La portée du décret de déconcentration des équipements collectifs tient à ce qu'il s'applique à l'ensemble des opérations : programmation, agrément, décision financière. En effet, pour tous les équipements autres que les équipements d'intérêt national, l'ensemble des compétences actuellement détenues par les ministres et donc exercées à Paris, sera transféré, selon les cas, soit aux administrations régionales, soit aux administrations départementales.

Il est prévu, en particulier, que, pour tous ces équipements, les crédits de l'Etat seront, secteur par secteur, délégués globalement par les ministres aux préfets de région, puis aux préfets de département.

C'est donc sur place, à l'échelon de la région ou du département, que seront décidées, dans le cadre des programmes régionaux et départementaux élaborés pour l'exécution du Plan, les diverses opérations à financer. L'ensemble de ces dispositions entrera en vigueur à la date du 1^{er} janvier 1971.

L'ampleur prise récemment par la politique de déconcentration posera sans doute le problème des moyens en personnel des services extérieurs de l'Etat. Un nouvel équilibre devra, en effet, être trouvé entre le nombre et la qualité de ceux qui définissent la politique et qui en contrôlent les résultats d'une part, et le nombre et la qualité de ceux qui, sur place, appliquent cette politique et assurent la gestion quotidienne de l'Etat, d'autre part.

Cette question fondamentale doit être abordée, elle aussi, d'une manière pragmatique et à son niveau actuel, c'est-à-dire sans en ignorer ni en exagérer l'importance. Les premiers remèdes sont d'ailleurs mis en place ou étudiés: par exemple, les missions placées auprès des préfets de région viennent d'être renforcées par la création de postes de chefs de mission, par une augmentation du nombre des chargés de mission et par une amélioration de leur situation.

Cette action sera également poursuivie de plus en plus systématiquement.

Le développement rapide de la déconcentration administrative laisse un peu dans l'ombre l'action de simplification administrative et d'humanisation des rapports entre les services publics et leurs usagers, entreprise à la demande de M. le Premier ministre.

La politique de simplification a commencé un an environ après le début de l'effort de déconcentration et elle suit le même chemin en partant de l'action ponctuelle pour dégager peu à peu des lignes de force et atteindre enfin aux mesures d'ensemble. Nous n'en sommes pas encore là, mais l'action ponctuelle est d'ores et déjà bien engagée.

L'an dernier, je vous avais décrit la mission des deux groupes d'enquête qui avaient été envoyés pour observer la vie administrative dans le Nord et en Aquitaine. Ces deux groupes ont rapporté, il y a quelques mois, de nombreuses suggestions de simplification dont certaines ont déjà été traduites dans les faits — pour l'accélération de la liquidation des retraites ou dans le domaine de l'état civil, par exemple. Les autres recommandations sont examinées avec les ministères intéressés.

Une attention particulière est apportée aux rapports entre l'administration et les personnes âgées d'une part, entre l'administration et les entreprises d'autre part. Dans ces deux ordres de préoccupations, de caractère social pour le premier, économique pour le second, des chargés de mission ont été désignés par le Premier ministre et des mesures coordonnées seront prises.

Faciliter les contacts entre l'administration et les administrés est une tâche qui se rapproche beaucoup des précédentes, qui y est liée pas bien des aspects mais qui peut emprunter aussi d'autres moyens.

L'an dernier, je vous avais fait prévoir une extension du centre interministériel de renseignements administratifs — le C. I. R. A. C'est maintenant chose faite. Je vous rappelle que le C. I. R. A. est composé de fonctionnaires prêtés par les grandes administrations. Sa compétence concerne aussi bien la fiscalité que la législation sociale, la construction, l'état civil, l'éducation nationale ou le service militaire. Il s'agit donc de tous les problèmes administratifs courants qui constituent l'essentiel des rapports des Français avec l'administration. Le centre évite ainsi au public de faire des démarches inutiles, de présenter des dossiers d'une manière incomplète, ou de les envoyer à une adresse erronée.

Je ne suis aussi efforcé, dans une certaine mesure, d'atténuer l'anonymat administratif, déplaisant et incommode pour les administrés et qui, en même temps, va à l'encontre de la confiance que l'administration doit témoigner à ses fonctionnaires.

Cette évolution doit déboucher sur une restauration de la notion de responsabilité à tous les niveaux et, par exemple, sur une certaine fonctionnalisation des emplois supérieurs de l'Etat.

Je veux dire par là qu'il m'apparaît nécessaire, notamment dans certains emplois de responsabilité, de dissocier nettement le grade d'un fonctionnaire de la fonction qui lui est confiée par l'administration. Si la fonction est trop strictement attachée au grade, les changements nécessaires dans l'organisation des services, notamment les mutations, sont parfois difficiles à effectuer. Si, au contraire, la fonction peut être confiée à des agents

de grades différents ou, mieux encore, appartenant à plusieurs corps de fonctionnaires, les changements dans l'attribution des fonctions peuvent être effectués sans mettre en cause les grades des agents.

C'est ce qui existe déjà pour les emplois d'encadrement des administrations centrales et qui vient d'être étendu aux emplois de direction des services extérieurs du ministère de l'équipement: directeur départemental et chef de service régional. Pourront être nommés dans ces emplois, indépendamment de leur grade, des fonctionnaires appartenant au corps des ingénieurs des ponts et chaussées mais aussi à ceux des urbanistes, des administrateurs civils, et des personnels administratifs d'encadrement des services extérieurs.

Si l'intérêt du service l'exige, on pourra retirer ces emplois à ceux qui les détiennent sans mettre en cause leur situation juridique. J'attache pour ma part beaucoup d'intérêt à une formule qui permet d'introduire un peu de souplesse dans un système très hiérarchisé, qui met davantage en relief la notion de responsabilité et doit contribuer par là à moderniser notre administration.

Sur ce point, je suis tout à fait d'accord avec M. Delachenal: c'est bien dans le sens qu'il a esquissé que je me suis efforcé d'orienter la fonction publique.

M. Delachenal a aussi insisté sur le caractère particulariste des statuts de fonctionnaires, sur le cloisonnement des corps qui en résulte, ainsi que sur la diversité des règles de rémunération.

Je reconnais avec lui qu'il s'agit là d'une des difficultés majeures que rencontrent dans leur tâche les services de coordination comme ceux de la fonction publique.

J'ai déjà eu l'occasion de rappeler l'an passé que de nombreux services vivent comme des sociétés closes au sein desquelles les règles coutumières s'ajoutent au poids des règles écrites. Mais je crois aussi que le remède à cette situation n'est pas dans une modification des textes, mais dans l'évolution des coutumes et des mentalités, car la fonction publique n'est, en cette matière que le reflet de la société française, elle-même composée de groupes innombrables dont les membres sont liés par des intérêts communs ou le souci de privilèges à sauvegarder.

La modernisation de l'administration, l'humanisation de ses rapports avec les administrés, la simplification de son fonctionnement m'apparaissent essentielles. Un pays moderne, en raison de la complexité de sa structure, ne peut vivre sans une administration qui constitue en quelque sorte ses organes de transmission.

Mais précisément, en raison du rôle charnière qu'elle joue, l'administration peut être l'instrument du dynamisme d'un pays comme l'instrument de sa sclérose. Inutile de vous dire où vont mes préférences et combien je suis persuadé que, malgré l'ampleur des tâches qui restent à accomplir, l'administration contribuera efficacement au développement de notre pays.

Il ne vous échappera pas toutefois, mesdames, messieurs, que, pour parvenir sans heurts à des résultats dans un domaine où ces derniers sont, au demeurant, peu spectaculaires, la continuité de l'action est un facteur déterminant. *(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. La parole est à M. Tiberi.

M. Jean Tiberi. Mesdames, messieurs, après les excellents rapports écrits et oraux de mes collègues MM. Mario Bénéard et Delachenal et l'exposé fort complet de M. Malaud, mes propos seront plus brefs.

Je veux d'abord me féliciter de la coopération qui s'est instaurée depuis quelques années entre vous, monsieur le secrétaire d'Etat, la commission des lois et les membres de cette Assemblée. Les progrès déjà obtenus sur la longue voie qui nous reste à parcourir pour aboutir à des résultats complets sont encourageants, et je tenais à vous le dire aujourd'hui même.

Le problème de la fonction publique n'est pas un problème facile; on l'a dit et répété, et vous l'avez déclaré vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat.

Il est difficile pour plusieurs raisons. Mais, ainsi qu'on l'a souligné tout à l'heure, nous devons de toute façon saluer le dévouement et la capacité des fonctionnaires, qui rendent un très grand service à l'Etat. Vous avez fait allusion au rayonnement que confère à notre administration l'institut international d'administration publique. Hommage doit donc être rendu à nos fonctionnaires.

Néanmoins, des critiques s'élèvent, qui sont fondées. Elles ne tiennent pas aux hommes mais plutôt à un état d'esprit, à certaines structures.

Il y a d'abord cette rigidité dont on a parlé souvent, cette absence de responsabilité, ce manque de contacts humains auquel vous essayez de remédier, et nous vous en remercions.

Dans quelle direction doit-on s'orienter ?

Il faut instaurer le dialogue et, d'abord, au sein de l'administration. Cela est déjà commencé et les nombreuses commissions qui ont été mises en place ont obtenu des résultats probants, notamment dans le domaine social et dans celui du droit syndical.

Le dialogue doit également porter sur la promotion sociale, et je salue que vous en êtes conscient, monsieur le secrétaire d'Etat. Il s'agit ici de la formation permanente et de l'admission des handicapés au sein de l'administration. Ce dernier problème, en soi très important, montre combien il est difficile de percer des structures parfois archaïques où se manifestent certaines réticences. A cet égard, la nouvelle que vous avez annoncée est pour nous d'un grand réconfort.

Il y a aussi, vous l'avez évoquée l'année dernière, la question des limites d'âge prévues pour les concours internes. Se pose également celle de la suppression des barrières établies entre les différentes catégories. Vous l'avez dit en ce qui concerne l'E. N. A. et les instituts régionaux, mais cela est valable pour tous les corps ; il faut développer l'information des fonctionnaires qui veulent améliorer leur situation.

Mais au dialogue intérieur il faut ajouter le dialogue avec l'extérieur, point sur lequel vous avez également insisté. Il faut — c'est un vieux thème que l'on répète souvent, monsieur le secrétaire d'Etat, et, une fois de plus, je vais le rappeler car il répond à une préoccupation de plus en plus importante du monde moderne — il faut, dis-je, rapprocher l'administration de l'administré, et cela, bien sûr, grâce à la déconcentration.

Dans ce domaine également, votre action a été efficace. A cet égard, vous avez rappelé le nombre impressionnant de textes que vous avez pris. Certes, nous sommes conscients que, les textes étant pris, ce n'est pas en quelques mois que l'on pourra se rendre compte de leur efficacité ; mais je suis sûr que les résultats obtenus sont sur la bonne voie, et je souhaite que vous puissiez poursuivre votre action dans cette voie-là.

Et puis, les mesures plus vastes, les mesures d'ensemble que le Gouvernement a prises à l'initiative de M. le Président de la République, dans le sens d'un allègement de la tutelle à la fois administrative et financière de l'Etat sur les collectivités locales, seront des atouts très précieux pour la déconcentration. Il s'agit là, certes, comme on l'a dit, d'une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, entre l'Etat et la province, entre Paris et la province, mais c'est à la fois la déconcentration des compétences en matière d'équipements collectifs, l'allègement et la déconcentration en matière de contrôle financier.

M. le Premier ministre avait bien raison de dire, récemment, qu'il s'agissait d'une révolution tranquille, mais d'une véritable révolution.

Il faut dialoguer en améliorant aussi les relations avec le public : c'est le fameux problème de l'humanisation, que vous avez évoqué cet après-midi et qui est particulièrement ressenti en ce qui concerne les rapports avec les personnes âgées. Oui, il faut, à cet égard, que les administrations fassent un effort particulier, en plus de celui que vous avez souligné.

D'autre part, nous aimerions obtenir — peut-être pas aujourd'hui même, mais dans quelque temps — de plus amples précisions sur les missions auxquelles vous avez fait allusion dans votre exposé, monsieur le secrétaire d'Etat, et qui ont déjà produit quelques résultats, car je suis persuadé que ces missions, au contact des réalités, ont tiré de très précieux enseignements. D'avance, nous vous en remercions.

Je n'insisterai pas sur le problème de l'école nationale d'administration.

On a eu raison de dire — vous l'avez vous-même confirmé — que la réforme ne concernait pas seulement l'E. N. A. Ce qui est en cause, c'est la réforme à la fois de l'administration supérieure, du concours, de la scolarité et des carrières.

C'est là un vaste problème, et vous avez eu raison d'affirmer que l'orientation devait se faire dans le sens d'une application dans cette école, et non pas d'une espèce de scolarité, telle qu'elle était conçue jusqu'à présent.

Nous attendons que le Gouvernement prenne, à cet égard, une position définitive, et nous espérons que la réforme revêtira l'ampleur que vous souhaitez qu'elle ait.

Les instituts régionaux d'administration seront, certes, un élément très important, mais seulement dans la mesure où ils constitueront un complément de la déconcentration et de l'ouverture vers l'enseignement supérieur. Car une des conséquences de leur création réside dans le fait que les élèves issus de ces instituts pourront entrer en doctorat.

Il importe, là encore, de porter l'effort sur deux points, qu'il s'agisse de l'E. N. A. ou des instituts régionaux : il faut développer l'information et la formation des fonctionnaires qui veulent

accéder à des postes supérieurs. Il s'agit là d'un élément fondamental de la promotion sociale. Toutes les administrations — et nombre d'entre elles le font déjà — doivent donner à leurs fonctionnaires les moyens d'accéder à la préparation aux concours. Cela est important non seulement pour les fonctionnaires eux-mêmes, mais aussi pour le bon fonctionnement de l'administration.

Je voudrais aussi évoquer brièvement le problème de l'Institut international d'administration publique, dont vous avez souligné le rôle éminent.

Créé en 1966, cet institut est à la fois un centre de formation et de perfectionnement et un centre d'échanges. Ses activités se développent de façon considérable, ce qui prouve le rayonnement de l'administration française et, par là même, de la France.

Que les fonctionnaires de nombreux Etats viennent se former dans cet institut, c'est un résultat que nous devons souligner, et je voudrais que l'on puisse, dans le public, mieux faire connaître cet établissement, mieux faire savoir ce qu'on y fait et le prix que les pays étrangers y attachent.

En conséquence, je souhaite que, l'année prochaine, vous interveniez très fermement auprès de M. le ministre de l'économie et des finances, afin que les crédits affectés à l'institut soient augmentés, car l'augmentation de cette année n'est pas réelle.

Certes, nous connaissons les problèmes budgétaires, mais, compte tenu du rayonnement de l'Institut international d'administration publique, et du rayonnement de la France à travers lui, je souhaite que les crédits soient augmentés l'année prochaine.

Pour terminer, monsieur le secrétaire d'Etat je parlerai du travail à mi-temps et des administrateurs de la Ville de Paris.

Vous l'avez dit, le travail à mi-temps constitue un élément essentiel de l'amélioration des conditions sociales de certaines catégories de fonctionnaires, notamment des mères de famille qui, jusqu'à ces derniers temps, étaient obligées de demander leur mise en disponibilité.

Je ne reviendrai pas sur le texte que j'ai eu l'honneur de rapporter devant l'Assemblée, cette année, et que toutes les couches sociales ont accueilli avec un très grand intérêt. Appliquée avec prudence — comme nous en avons l'un et l'autre souligné la nécessité, à l'époque, car il ne faut point bouleverser l'administration — cette loi peut être très efficace, notamment pour résoudre certains problèmes de la vieillesse, comme elle peut avoir d'heureux effets sur le plan économique.

Je suis persuadé que les décrets d'application seront publiés rapidement. Je souhaite surtout, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous veilliez tout spécialement à l'application de ce texte, afin que nous sachions quels en sont les avantages et les inconvénients, et que, éventuellement, son champ d'application soit étendu.

Enfin, le problème des administrateurs de la Ville de Paris.

Après une passagère mise en cause en 1945, la présence fonctionnelle de fonctionnaires de catégorie A de type « administration centrale » dans les administrations parisiennes a été confirmée à la suite de différents examens en commissions, d'inspections et d'arbitrages.

La loi du 10 juillet 1964, portant réorganisation de la région parisienne, a décidé que les administrateurs de la Ville de Paris constituaient un corps de fonctionnaires de l'Etat, homologues à celui des administrateurs civils. En application de ce texte, le décret du 14 mars 1967, fixant le statut particulier des administrateurs de la ville de Paris, a confirmé la parité de ce corps avec celui des administrateurs civils, en prévoyant notamment que son recrutement s'effectuait par l'Ecole nationale d'administration.

Cette situation se trouve critiquée par la commission présidée par M. Bloch-Lainé.

Dans son rapport, après avoir reconnu l'importance des tâches confiées aux administrateurs de la Ville de Paris, cette commission estime « nécessaire de revoir les textes pour mettre au point des modalités particulières de recrutement pour les administrateurs de la Ville de Paris », sous prétexte que les candidats à ces fonctions ont une « vocation essentiellement locale et parisienne ».

Je vous demande de vous pencher tout spécialement sur ce problème, monsieur le secrétaire d'Etat.

La réforme de l'E. N. A. devant intervenir bientôt, je souhaite que, contrairement aux affirmations de la commission Bloch-Lainé — et j'ai déjà eu l'occasion de m'entretenir avec vous de ce sujet — la structure des administrations parisiennes, définies jusqu'à présent comme homologues des administrations centrales, et structurées comme telles, ne soit pas remise en cause.

Il semble nécessaire également que soit retenu le principe d'une affectation de fonctionnaires issus de l'Ecole nationale d'administration et précisant la dénomination d'administrateurs

civils, et que l'intégration dans le corps des administrateurs civils des administrateurs de la Ville de Paris actuellement en fonctions accompagne cette réforme.

Il semble que ces dispositions, si elles étaient retenues, seraient l'aboutissement normal de l'évolution constatée au cours de ces dernières années.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les quelques observations que je voulais présenter, au nom de mon groupe, à propos de la fonction publique, dont le domaine est bien vaste.

Je crois que la volonté de M. le Président de la République, du Gouvernement, de vous-même, de la commission des lois et des membres de cette Assemblée est unanime. Nous sommes sur la bonne voie ; continuons sans relâcher notre effort.

Nous vous remercions par avance de tout ce que vous ferez, comme nous vous remercions de tout ce que vous avez fait jusqu'à présent. (Applaudissements.)

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

M. René Lamps. Mesdames, messieurs, ce débat devrait être une occasion à la fois d'apprécier la situation actuelle de la fonction publique et de débattre des orientations à retenir en vue des adaptations nécessaires.

Une fois de plus, on ne fera ni l'un ni l'autre.

Si, à juste titre, par exemple, le rapport de la commission des lois « rend hommage à l'intégrité et au dévouement des agents de l'Etat », on ne saurait dire que les développements dont elle fait suivre cette appréciation expliquent les critiques si nombreuses dont les services publics font l'objet.

Quant aux réformes envisagées, le Parlement en sera, comme toujours, informé *a posteriori*, sans avoir pu en aucune manière exprimer le sentiment des usagers.

Il conviendrait pourtant, selon nous, d'être clair en cette matière.

Les agressions qui se multiplient à l'encontre des locaux et des personnels administratifs prouvent, en effet, que des usagers mal informés ou mal orientés attribuent assez facilement aux exécutants que sont les fonctionnaires des responsabilités qui n'incombent en réalité qu'au pouvoir politique.

Ainsi, quand on parle des « effectifs imposants », y aurait-il lieu de préciser qu'un fonctionnaire sur deux est enseignant, qu'un sur cinq est postier, que les forces de l'ordre et les personnels des travaux publics représentent respectivement quelque 7 p. 100 et 5 p. 100 des effectifs civils, et que, par conséquent, le nombre total des agents purement administratifs, de ces « bureaucraties » dont on critique si facilement à la fois le coût et l'inefficacité, ne doit pas atteindre, pour ces personnels titulaires, quatre cent mille.

Enfin, si l'on veut établir des comparaisons avec d'autres pays, il convient de rappeler l'appréciation suivante, que j'ai relevée dans l'un des documents de préparation du VI^e Plan :

« On constate que la France est, à part le Japon, le pays où les dépenses de fonctionnement des administrations publiques sont les plus faibles, par rapport au produit national brut. De plus, la France est le seul pays où ces dépenses croissent moins vite que le produit national brut depuis 1959. »

Ces éléments permettraient sans doute de mieux éclairer l'opinion publique et de désarmer les préventions que des informations incomplètes ou malveillantes ont fait se développer.

A partir de cette plus saine appréciation des réalités pourrait s'instaurer entre le Gouvernement et les assemblées, les fonctionnaires et les utilisateurs des services publics un débat sur l'adaptation et la modernisation de l'administration française.

A l'évidence, ce n'est pas là le vœu du Gouvernement. Procédant par voie réglementaire, sans consultation ni des organisations syndicales de fonctionnaires ni du Parlement, il ne cherche nullement à éliminer les points de friction avec le public ; ceux-ci ne peuvent que se multiplier dans la mesure où s'accroît la pression de l'Etat dans tous les domaines de la vie économique et sociale du pays.

Le conflit à régler n'est pas, comme le suggère le rapport de la commission, entre « un pouvoir politique démocratisé dont les attributions sont réduites, et une administration repliée sur elle-même, à tendance aristocratique, dont les pouvoirs se sont considérablement développés » ; il est, au contraire, entre un pouvoir politique qui cherche de plus en plus à assujettir toute forme d'activité populaire et l'aspiration de plus en plus large et vigoureuse à une véritable démocratie.

Ainsi que l'ont déclaré les fonctionnaires eux-mêmes, notamment à l'occasion d'un récent congrès des fédérations C. G. T., la réforme administrative ne vise qu'à adapter l'administration au rôle actuel de l'Etat, qui intervient de plus en plus, sur les instances du grand capital et aussi à son seul profit, dans tous les domaines de la vie économique, qu'il s'agisse de la production, des échanges ou de la consommation.

Le transfert aux départements et aux régions de certaines attributions actuelles des ministères, en matière d'équipement ou même de contrôle financier, ne constitue nullement une décentralisation du pouvoir au profit des assemblées élues ; il constitue seulement une extension nouvelle des pouvoirs des préfets, représentants de plus en plus puissants du Gouvernement.

En définitive, il s'agit tout à la fois de mieux encadrer toutes les formes de l'activité sociale et d'ouvrir des chemins plus faciles au grand capital vers toutes les sources de profit.

Une telle orientation implique évidemment des changements profonds au sein d'une administration considérée, au surplus, comme une entreprise, elle-même source de profits, tant par l'exploitation accrue de ses personnels que par le transfert au secteur privé des services rentables ou décisifs pour le grand capital.

Elle ne va pas sans provoquer des phénomènes de résistance active ou passive au sein de l'administration elle-même. Aussi s'attache-t-on à lui donner un encadrement politique plus strict et à placer progressivement à chaque poste important un homme fidèle au régime, efficace et sûr.

A cela tendent naturellement des expériences analogues à celle qui, à l'initiative de M. Chalandon, est actuellement tentée au ministère de l'équipement et, d'une manière plus générale, toutes les tentatives et menaces dirigées contre le statut général de la fonction publique.

Sous prétexte de corriger la rigidité du statut, le Gouvernement ne vise rien moins qu'à supprimer toutes les garanties fondamentales que ce statut a consacrées et à mettre progressivement chaque fonctionnaire à la merci absolue de son supérieur hiérarchique. Ce serait alors le règne du bon plaisir, du favoritisme et de l'arbitraire.

Or il n'est ni de l'intérêt des fonctionnaires, ni de celui des usagers, qu'une telle orientation se perpétue. Avec les syndicats de fonctionnaires, nous la considérons comme néfaste et dangereuse.

A cet égard, nous aimerions connaître, au moins dans leurs grandes lignes, les premières conclusions des travaux des missions expérimentales qui ont été envoyées, à la fin de 1969 et au début de 1970, dans le Nord et en Aquitaine, ainsi que l'état actuel des projets de la direction générale de la fonction publique en matière de déconcentration de la gestion des personnels.

Examinons maintenant la question des rémunérations.

Le Gouvernement se targue de largeur d'esprit et de libéralisme à propos de la majoration supplémentaire de 1 p. 100 des traitements et retraites qui a été consentie le 1^{er} octobre dernier. A la vérité, il fait, une fois de plus, de nécessité vertu.

Face au mécontentement croissant, il a préféré user de la tactique bien connue du contre-feu. Au surplus, il a tenté de mettre à son actif les décisions auxquelles il se sentait contraint.

Les fonctionnaires ont-ils tout lieu de se satisfaire de ces décisions ? A lire la presse syndicale, il semble que tel ne soit pas leur avis.

Si l'on examine la réalité, mois par mois, il apparaît que, au bout du compte, cela aura tout juste permis de maintenir sur l'année le pouvoir d'achat du 1^{er} janvier 1970. C'est ce que déclarent ou démontrent, chacun à sa manière, les dirigeants syndicaux, C. G. T., C. F. D. T., F. O. et F. E. N.

Et cela n'est même pas vrai dans tous les cas, ce qui signifie que le Gouvernement a trouvé le moyen de transférer en partie sur d'autres catégories le reclassement indispensable et même insuffisant des catégories C et D, l'intégration trop limitée de l'indemnité de résidence et la timide atténuation des abattements de zone qui l'affectent.

Ainsi, en moyenne, le pouvoir d'achat des fonctionnaires aura été simplement maintenu pour 1969 et 1970 ; il demeurera inférieur, pour les deux tiers d'entre eux, au niveau découlant du constat de juin 1968.

Cela démontre une fois de plus que la vigilance des organisations de la C. G. T. à l'égard des contrats ou accords, de quelque dénomination qu'on les pare, demeure absolument légitime.

M. le rapporteur a beaucoup insisté sur les disparités résultant du système de primes au sujet duquel je ferai quelques suggestions.

En effet, la multiplication des primes à caractère de salaire qui est le résultat d'une politique délibérée conduit à des disparités incontestables dans la fonction publique. D'autres primes ou indemnités — dites de pénibilité ou de technicité —, qui ont également été acquises par la lutte syndicale, et sont justifiées par des considérations spécifiques, concourent aussi à ces disparités.

Dans tous les cas, le syndicat des fonctionnaires de l'U. G. F. F. demande la répartition des primes proportionnellement aux traitements, de même que le contrôle syndical par les comités techniques paritaires. Une telle mesure permettrait effectivement de mettre plus de clarté dans le système des rémunérations.

D'autre part, les autres indemnités représentatives de frais, de fonctions, etc., sont en général insuffisantes. Il serait légitime d'en relever les taux.

Pour 1971, nous avons le sentiment que les intentions du Gouvernement en matière de rémunérations publiques sont loin de correspondre aux revendications des fonctionnaires. Ici, nous avons peu de renseignements à ce sujet — le rapporteur a bien voulu le signaler lui-même — mais, d'après les déclarations du ministre des finances, les crédits supplémentaires inscrits au budget des charges communes représenteraient une augmentation de l'ordre de 7 p. 100. Déduction faite des crédits de reconduction, de ceux destinés aux rajustements interministériels et ministériels, de l'éventuelle mise à jour au 1^{er} janvier 1971 si la hausse des prix dépasse 5 p. 100, il ne restera probablement pas davantage que ce qui figurait au budget 1970, c'est-à-dire environ 3 p. 100. C'est donc la même politique d'austérité, de freinage, voire de blocage du pouvoir d'achat, que le Gouvernement entend poursuivre. Sur ce sujet, nous aimerions avoir quelques explications.

Les fonctionnaires, sous diverses formulations, mais de manière unanime, réclament au contraire le rétablissement de leur pouvoir d'achat au niveau découlant du constat de juin 1968, son maintien par un système de véritable échelle mobile, sa progression diversifiée — plus importante pour les petites et moyennes catégories — à mesure qu'augmente le revenu national.

Cela permettrait notamment : la réalisation accélérée du reclassement des catégories C et D réclamée aujourd'hui même par les signataires du contrat d'octobre 1969 ; le rehaussement indiciaire de la catégorie B et du début de la catégorie A ; un plan pluriannuel pour la poursuite de l'intégration de l'indemnité de résidence dans les traitements et de la suppression des abattements de zones.

Estimant légitimes ces revendications générales, notre parti et son groupe parlementaire sont bien décidés à soutenir, comme ils ont coutume de le faire, les luttes que les fonctionnaires seraient contraints de mener pour les faire aboutir. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

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

M. Maurice Brugnon. Monsieur le président, mes chers collègues, il n'est pas facile et ce serait sans doute fastidieux, alors que nous devons discuter en si peu de temps le budget de la fonction publique, d'énumérer toutes les revendications des fonctionnaires et les réformes catégorielles qu'elles rendent nécessaires.

Le mécontentement des fonctionnaires vous est connu, monsieur le secrétaire d'Etat. Pourtant les mouvements revendicatifs auxquels ils sont parfois conduits, s'ils comportent une défense des intérêts matériels des personnels, n'ont d'autre fin que d'assurer un meilleur fonctionnement de l'administration et par là de mieux répondre aux besoins des usagers. Ils devraient donc être écoutés.

Mais si les options du VI^e Plan sont maintenues, si les équipements socio-collectifs se trouvent demain sacrifiés aux grandes industries pour accroître le taux d'expansion, si le coût de la vie continue à monter, nous risquons de connaître d'autres mouvements qui, au-delà d'intérêts purement catégoriels, défendront des objectifs généraux conformes à l'intérêt du pays.

Le problème des traitements et retraites des fonctionnaires est toujours remis en question et si mon ami Charles Privat n'avait pas dû s'absenter aujourd'hui — et il le regrette vivement — il vous aurait dit que, comme l'ouvrage de Pénélope, chaque année il fallait le reprendre en répétant les mêmes mots. Rattrapage, parités, juste part du revenu national, progression du pouvoir d'achat, tel est le langage, toujours le même, qui marque le désaccord profond entre l'Etat patron et ses salariés, les fonctionnaires.

Alors, se livre une bataille de chiffres — voire une bataille juridique — le Gouvernement prétendant qu'il n'avait même pas à proposer 1 p. 100 d'augmentation, tandis que les intéressés savent bien, eux, que cette « générosité » est loin de compenser une hausse des prix que personne ne conteste : de 3,9 p. 100 pour 1970 selon les prévisions initiales, elle est passée à plus de 4,10 p. 100 au 1^{er} octobre, et le Gouvernement estime aujourd'hui qu'elle dépassera 5 p. 100 à la fin de l'année, puisque M. Giscard d'Estaing la situe dans une fourchette de 5 p. 100 à 5,7 p. 100. Le pari de limiter la hausse des prix à 4 p. 100 au plus a été perdu à 50 p. 100 puisqu'elle atteindra 6 p. 100.

Pour être logique d'abord, juste ensuite — ce qui est tout de même important — il eût fallu accorder aux fonctionnaires, au titre de la simple revalorisation du pouvoir d'achat, une augmentation proportionnelle à la hausse des prix, ce qui vous aurait amené à octroyer une majoration de 3 p. 100 au 1^{er} octobre. En leur donnant 1 p. 100 vous ne compensez que pour un tiers seulement la perte du pouvoir d'achat qu'ils ont subie, comme tous les autres consommateurs, en raison de la hausse des prix.

Cette majoration limitée volontairement par le Gouvernement à 1 p. 100 est si manifestement insuffisante qu'aucune organisation syndicale ne l'a acceptée ; toutes ont marqué le désaccord profond qui les sépare de vous. Nous ne pouvons que les soutenir, sans réserve, en regrettant une fois de plus la carence de l'Etat envers ses serviteurs.

L'Etat n'hésite pas, lui, à augmenter le prix des services qu'il offre, qu'il s'agisse des bonds spectaculaires des tarifs postaux ou de la progression constante du prix du billet de chemin de fer. Mais pour le paiement des services qu'il reçoit de ses fonctionnaires, il ergote, il discute, il nie et, enfin, il refuse.

M. Gilbert Faure. Très bien !

M. Maurice Brugnon. Or, dans le cadre de la répartition plus juste du revenu national ou dans celui de l'expansion, la progression du pouvoir d'achat promise par les accords d'avril dernier se fait attendre.

L'enrichissement national doit passer de 9 à 11 p. 100 en 1970. Quand complexez-vous, monsieur le ministre, accorder aux fonctionnaires la part à laquelle ils peuvent prétendre de l'accroissement de ce revenu compte tenu de l'accroissement du pouvoir d'achat ?

A ce propos, permettez-moi de vous poser une question au sujet des crédits inscrits à votre budget pour les traitements. S'agit-il d'une provision ou d'une limite qui ne saurait être dépassée lors des négociations ?

Selon nous, les négociateurs ne peuvent être limités par des crédits et se borner à choisir au mieux leur utilisation. La masse salariale devrait être déterminée après qu'auront été fixées les améliorations à apporter aux rémunérations.

Ce qui importe, c'est d'arrêter les dispositions indispensables, ce qui est du ressort du Gouvernement. Il apparaît donc normal de considérer la prévision budgétaire comme un crédit indicatif, qui devra être adapté aux besoins et tenir compte du résultat de négociations.

Le financement des mesures catégorielles relève également de la répartition de la masse salariale.

Reclassement des catégories C et D, mesures relatives au glissement, au vieillissement et à la technicité, intégration de l'indemnité de résidence, abrogation des zones d'indemnité de résidence, réforme de la catégorie B si l'on s'y engage ; toutes ces mesures entraînent des prélèvements sur la masse salariale alors que celle-ci n'a été appréciée qu'en fonction de l'évolution du coût de la vie et du revenu national.

Ainsi, jusqu'à présent, la méthode utilisée et la limitation du crédit font que l'ensemble des fonctionnaires supporte le coût de toutes les dispositions particulières justes et nécessaires, ce qui conduit à limiter d'autant l'évolution du pouvoir d'achat, c'est-à-dire à supprimer, pour un nombre important d'agents de l'Etat, le bénéfice qu'ils pourraient tirer de l'augmentation du revenu national.

La correction de toutes ces distorsions, inégalités, rattrapages, retards se fait purement et simplement sur le dos de l'ensemble des fonctionnaires. Ce n'est ni juste, ni logique.

Sans doute, tout ne peut-il se faire en une seule fois ! Il faudrait déterminer les étapes, en les étalant sur un laps de temps aussi bref que possible : par exemple, intégrer au minimum deux points par an de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue pour la retraite.

Quant aux autres problèmes relatifs à la fonction publique, je ne signalerai que le rattrapage, qui reste à faire et auquel le Gouvernement semble ne pas vouloir s'attaquer, entre les différents secteurs privé, nationalisé et public. La distorsion ne s'atténue pas entre ces secteurs et l'érosion de la monnaie aggrave la situation.

La fiscalité concerne la France entière. Nous ne sommes pas assurés que la louable volonté de supprimer la fraude qui semblait avoir animé un moment le Gouvernement, soit sur le point de se manifester dans les faits.

La fiscalité injuste aggrave la situation faite aux salariés, à tous les salariés et par conséquent aux fonctionnaires.

Qu'il s'agisse de la fiscalité directe ou indirecte, de l'impôt sur la consommation — la T. V. A. — ou de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, tout défavorise le salarié, tout favorise les sociétés, le capital. Il n'est que de voir l'augmentation du nombre des assujettis pour en être convaincu : de 4 millions et demi en 1958, ce nombre dépassera 9 millions l'an prochain et cet accroissement résulte essentiellement de la hausse nominale des salaires due à l'inflation continue des prix, alors que les tranches du barème d'imposition ont été à peine modifiées.

Cette augmentation ne marque absolument pas une amélioration du niveau de vie et le mécanisme fiscal français sanctionne très sévèrement le salarié.

Les quelques aménagements apportés cette année n'empêcheront pas l'augmentation de l'impôt. Le refus d'aménager correc-

tement les tranches d'imposition, malgré l'article 15 de la loi du 28 décembre 1959 qui en faisait obligation au Gouvernement, mais que vous n'avez jamais appliqué, aggrave les difficultés d'existence des petits salariés.

En résumé, des majorations de salaires insuffisantes, un contentieux qui s'alourdit, une pression fiscale qui s'aggrave, telle est la situation faite aux salariés et aux employés de l'Etat.

Le succès remporté par l'exposé des rapporteurs montre que la volonté de l'Assemblée nationale est qu'un minimum de justice soit respecté. Nous espérons, monsieur le ministre, que vous tiendrez compte de cette volonté. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

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

Mme Suzanne Ploux. Mes chers collègues, j'avais l'intention de présenter trois remarques. Mais l'exposé de M. le ministre, qui s'est étendu longuement tout à l'heure sur la question de l'insertion des handicapés sociaux dans la fonction publique, me dispense de faire de longs développements sur ce sujet.

Cependant je voudrais, pour illustrer ce que vous avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre, citer un fait précis que je connais bien.

Une jeune fille qui avait demandé à passer le concours d'agent d'exploitation mais qui avait une légère séquelle à la suite d'une luxation de la hanche, a reçu la lettre suivante, lettre qui date de janvier 1970 :

« J'ai le regret de vous informer que le médecin-chef de mon administration centrale vous a déclarée physiquement inapte à l'emploi d'agent d'exploitation. »

Cependant, après une lettre que j'ai écrite à M. Fontanet, celui-ci, dans sa longue réponse, me précisait que les régies en la matière avaient été rappelées il y a peu de temps aux diverses administrations par le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et qu'il demandait que soit examinée avec bienveillance la situation des handicapés.

Je vous remercie donc dès à présent de tous les efforts que vous faites, monsieur le ministre, pour régler favorablement cette question des handicapés physiques parfaitement aptes à remplir des emplois dans la fonction publique, et qui en sont écartés alors que, dans l'industrie, si je ne me trompe, on fait obligation d'engager 3 p. 100 de ces handicapés.

Je compte sur vous, monsieur le ministre, pour que cette question soit réglée enfin favorablement et réellement.

La seconde question que je voulais traiter est relative au sort de certains fonctionnaires du cadre local d'Algérie qui, faute d'avoir demandé la nationalité française dans un certain délai, ne peuvent faire valider les services qu'ils ont accomplis en Algérie, même s'ils ont été réintégrés dans la fonction publique en France.

A cet égard également, je vous lirai quelques lignes d'une lettre que j'ai reçue il y a quelques jours et qui, précisément, concerne un tel cas, parmi tant d'autres.

Il s'agit d'un inspecteur départemental primaire dont la femme était institutrice et qui a exercé, en Algérie, le métier d'instituteur pendant de longues années. Ayant passé avec succès le concours de l'inspection primaire, il a rempli par la suite les fonctions d'inspecteur primaire. Ce ménage est resté en activité pendant dix-sept ans en Algérie.

Or ce fonctionnaire, pour des raisons familiales très graves, n'a pu demander la nationalité française — et, partant, la validation de ses services antérieurs — que quelques mois après la date limite prévue.

Il a été, certes, réintégré dans la fonction publique puisqu'il exerce maintenant, ainsi que sa femme, dans le Finistère.

Je vous lis néanmoins un court passage de la lettre qu'ils m'ont adressée ces jours-ci :

« Non seulement nous avons tout perdu — biens, parents, amis — mais nous devons encore, pour comble de malchance, refaire notre carrière. Dix-sept ans de services rayés d'un trait de plume ! »

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous nous avez indiqué que de tels problèmes pouvaient être réglés par la voie réglementaire.

Vous avez laissé entendre que serait bientôt publié un règlement qui permettrait de donner une suite favorable à tous ces cas douloureux, sans qu'il soit nécessaire de recourir au vote sans débat d'une proposition de loi qui serait déposée à cet effet.

J'espère donc que, conformément à l'indication qui m'a été donnée en réponse à une question écrite concernant un problème analogue, vous pourrez leur apporter des solutions réglementaires. Il faut agir vite.

J'évoquerai maintenant une situation très irritante qui dure depuis l'occupation allemande et qui n'est pas encore réglée : je veux parler des zones de salaires.

★

Le Gouvernement a supprimé les différences de zone en ce qui concerne le S. M. I. C., mais il les a maintenues pour les traitements des fonctionnaires. Ces différences entre Paris, les grandes villes et certaines zones de province me paraissent abusives. L'abattement va de 4 à 0 p. 100.

Un problème délicat se posera sans aucun doute si les zones de salaires ne sont pas supprimées dans un délai fort bref.

Pour l'indemnité de résidence, monsieur le secrétaire d'Etat — et nous nous en félicitons — trois points sont incorporés dans le traitement lui-même. Je ne sais pas si c'est le nombre de points ou la valeur du point qui fait la différence entre les zones « zéro » et la zone d'abattement de « 4 p. 100 », mais il n'empêche que, lorsque la totalité des points sera intégrée au traitement, les retraites seront différentes suivant les zones, entre les fonctionnaires de même catégorie qui ont accompli les mêmes fonctions durant le même temps.

C'est aussi le cas que je vous signale, bien que cela ne soit pas de votre ressort, des ouvriers d'Etat et des fonctionnaires des collectivités locales.

De tels errements vont à l'encontre de la décentralisation administrative que nous souhaitons, comme d'ailleurs de la décentralisation tout court, je veux dire la décentralisation industrielle.

Je vous citerai deux exemples que l'on peut qualifier d'absurdes.

Dans ma propre commune fonctionne un établissement de la défense nationale, dont le personnel est soumis à l'abattement de 4 p. 100. A côté, dépendant des P. T. T., se trouve un poste émetteur, dont les employés sont soumis au régime de Brest, où l'abattement est différent.

Dans une autre commune de ma circonscription, à Lanvéoc-Poulmic, une partie du personnel de la marine, considérée comme étant en mer, ne subit pas d'abattement ; des ouvriers détachés de l'arsenal sont soumis au régime de Brest ; quant aux autres fonctionnaires — instituteurs, postiers secrétaire de mairie — ils sont frappés de l'abattement de 4 p. 100.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il importe de mettre un terme à cette discrimination.

De telles différences se justifient encore moins pour les allocations familiales. L'absurdité du salaire moyen départemental, qui sert de base à leur calcul, n'a rien à voir avec la réalité puisque, dans le Finistère, il n'atteint pas 400 francs par mois.

Sans doute la différence en numéraire n'est-elle pas considérable entre l'abattement zéro et l'abattement de 4 p. 100. Il est cependant inacceptable pour un chef de famille de percevoir, pour un même nombre d'enfants à charge, des allocations familiales moins élevées que dans la ville voisine.

Et je la sais par expérience, car j'ai vécu longtemps en province, dans une zone où l'abattement est le plus fort. Quand les enfants grandissent et qu'on est obligé de les mettre en pension, il en coûte parfois beaucoup plus que d'élever ses enfants à la ville. J'ai vécu à la ville comme à la campagne, et je puis affirmer que la réglementation est surtout défavorable aux familles qui vivent à la campagne.

Je souhaiterais donc, monsieur le secrétaire d'Etat, que les allocations familiales soient les mêmes pour les fonctionnaires dont vous avez la charge, qu'ils exercent en province, à Paris ou dans une autre grande ville.

Enfin, il est une mesure qui me paraît excessive : la suppression de l'allocation de salaire unique pour la mère de deux ou trois enfants qui travaille. C'est ainsi que, dans la région parisienne, une mère de deux enfants ne doit pas percevoir un salaire supérieur à 100 francs par mois sous peine de perdre le bénéfice de l'allocation. Or nombreuses sont les femmes de petits fonctionnaires qui essaient d'améliorer le budget familial en travaillant une vingtaine d'heures par mois. Même pour les besognes les plus modestes, le salaire horaire de 5 francs est facilement dépassé. Le plafond autorisé de 100 francs est donc aisément franchi. Il est inadmissible que cette limite soit maintenue à un niveau aussi bas.

J'ajoute que ce cas n'est pas spécial à la fonction publique et qu'il intéresse de nombreux autres salariés. En fin de compte, la sécurité sociale en pâtit, car de nombreuses femmes travaillent sans déclarer leur salaire.

Je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, que, en collaboration avec M. Fontanet et M. Boulin, vous remédiez à ces irritants problèmes que je viens d'évoquer — handicapés physiques, anciens fonctionnaires en Algérie, zones de salaires, allocation de salaire unique — et ce, dans un délai que j'espère aussi court que possible. (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. La parole est à M. Bécam.

M. Marc Bécam. Mes chers collègues, quand un fonctionnaire obtient de l'avancement, bénéficie d'une promotion, que croyez-vous qu'il arrive ? Que son traitement net mensuel augmente, diminue ou reste inchangé ?

Si cette question était posée au public par un institut de sondage, j'ai le sentiment que la plupart de nos compatriotes répondraient que s'ensuivrait une amélioration du traitement.

Eh bien non ! Quand un fonctionnaire en poste dans une sous-préfecture comme Brest, dans le Finistère, obtient de l'avancement, bénéficie d'une promotion, est nommé au chef-lieu, à Quimper, sa rémunération nette mensuelle diminue et reste diminuée pendant plusieurs années, jusqu'à ce qu'il gravisse un nouvel échelon.

Je souhaite, avec Mme Ploux, que cesse cette anomalie, cette injustice, qui est encore plus criante lorsque d'une ville classée en zone 2 on passe au chef-lieu du département, en zone 5.

Le système des abattements de zone a eu raison d'être. Il avait été institué pour tenir compte de situations très diverses suivant les zones territoriales. J'en rappelle le cheminement.

En 1948, il y avait dix zones, avec un abattement pour les salaires de 0 à 25 p. 100, une indemnité de résidence de 0 à 30 p. 100.

En 1951, sept zones subsistaient, avec abattement de 0 à 13,5 p. 100 pour les salaires et une indemnité de résidence de 12 à 25 p. 100. Déjà un rapprochement se dessinait.

Il faut attendre 1962, soit onze années, pour avoir six zones au lieu de sept, l'abattement étant de 0 à 6 p. 100 et l'indemnité de résidence de 12,75 à 20 p. 100.

En 1968, le Gouvernement a accordé aux fonctionnaires une intégration partielle de l'indemnité de résidence dans le calcul de la retraite, d'où une diminution de deux points : 10,75 à 18 p. 100 suivant les zones.

En 1970 enfin, six zones en avril, cinq à partir du 1^{er} octobre, et une indemnité de résidence de 11 à 17 p. 100 suivant ces zones.

Voilà les étapes. Il est juste de souligner qu'entre dix zones, avec indemnité de résidence de 0 à 30 p. 100, et cinq zones, avec indemnité de résidence limitée entre 11 et 17 p. 100, du chemin a été parcouru. Mais il faut noter aussi qu'en vingt-deux ans tout a évolué, et de façon considérable, si bien qu'on est en droit de se demander ce qui peut encore justifier le maintien de cinq zones.

A cet égard il est intéressant d'étudier les réponses faites par le Gouvernement à nos questions écrites. Elles témoignent d'une grande prudence, à défaut d'intentions précises. Pour ma part, j'en ai extrait quatre notions qui m'ont paru fondamentales : les conséquences financières seraient très lourdes ; un caractère différent marque les diverses zones de France ; dans le domaine privé, malgré la limitation des abattements de zone déjà intervenue et qui n'intéresse que le S. M. I. C., les différences de salaire sont beaucoup plus considérables que dans la fonction publique ; enfin, le Gouvernement reconnaît que le classement actuel est parfois irrationnel.

Il est facile de répondre.

Si les conséquences financières sont très lourdes, c'est que les différences de traitement sont très sensibles, sans qu'elles soient pour autant justifiées.

Je mets quiconque au défi de me prouver que le coût de la vie à Quimper est moins élevé qu'à Brest. Car Brest, lors de ses quinzaines commerciales, se targue d'être « la ville la moins chère de France ». Sans doute faut-il faire la part de la publicité. En tout cas, j'affirme que la différence que je dénonce n'est pas justifiée.

Le Gouvernement s'en tient toujours aux mêmes réponses :

« La solution ne peut être trouvée que dans le cadre d'un plan d'ensemble de réaménagement qui nécessite une étude délicate... ».

Qu'on la fasse donc, cette étude délicate, et qu'on réaménage les choses puisque ce phénomène est ressenti comme très injuste par les intéressés !

D'autre part, « le Gouvernement ne peut, pour l'instant, s'engager dans un calendrier de réductions progressives, et il est obligé chaque année d'opérer un choix entre les différentes mesures qui s'imputent sur la masse salariale disponible... ».

Je pense, quant à moi, que mieux eût valu, en 1968, supprimer définitivement ces zones de salaire, sur lesquelles les fonctionnaires étaient particulièrement sensibilisés, plutôt que de procéder à l'intégration progressive de l'indemnité de résidence dans le calcul de la retraite, encore que cette mesure importe beaucoup aux yeux des fonctionnaires. La suppression des zones de salaires aurait mieux marqué la solidarité des régions qui sont à la zone zéro à l'égard de celles qui sont plus défavorisées.

Des solutions s'imposent donc, dont l'une serait à terme. Car les intéressés sont raisonnables. Ils ne demandent pas que du jour au lendemain on supprime toutes les zones, car ils

savent que le coût d'une telle mesure serait élevé. Ils demandent que l'on établisse un calendrier et que, pour ce faire, on vaine la résistance du ministère de l'économie et des finances.

M. Michelet, dont j'étais le suppléant, et qui a assumé vos responsabilités en 1967 et en 1968, avait essayé de résoudre ce problème. Mais il s'est heurté au barrage dressé par la Rue de Rivoli. Il faudra tout de même que ce barrage cède un jour ou l'autre. Quel est votre sentiment sur ce point ?

Une autre solution, à effet plus immédiat, pourrait résoudre partiellement ces injustices. Il s'agirait de classer les chefs-lieux, pour le calcul de l'indemnité de résidence et des traitements, dans la même zone que la ville la plus favorisée du département. Peu de départements sont concernés. Ce sont surtout les départements où la ville la plus importante est une préfecture maritime, comme le Var, le Finistère, ou un grand port, comme le Morbihan, la Manche. Le fonctionnaire promu au chef-lieu ne serait alors plus frappé d'une diminution de sa rémunération nette globale.

Je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, d'être très attentif à ce problème, sur lequel les organisations syndicales de fonctionnaires comme les préfets ont appelé maintes fois votre attention.

On ne saurait, si l'on veut une décentralisation, si l'on veut encourager les fonctionnaires les plus compétents à exercer dans les provinces les plus lointaines, leur offrir des traitements inférieurs à ceux qu'ils percevaient s'ils demeuraient dans la capitale. (*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. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Je limiterai mes réponses aux quelques points que je n'ai pas évoqués dans mon intervention introductive.

M. Tiberi m'a fait part des inquiétudes des administrateurs de la Ville de Paris. La commission d'étude des problèmes de l'Ecole nationale d'administration, présidée par M. Bloch-Lainé, avait effectivement préconisé la cessation du recrutement de ce corps par l'E. N. A. et l'institution d'un recrutement autonome comportant une partie de la scolarité à l'E. N. A. selon les règles actuellement en vigueur pour les administrateurs des P. T. T.

Le Gouvernement n'a pas encore arrêté sa position sur ce point ; mais, quelle que soit la solution retenue, il n'est pas dans son intention d'abaisser le niveau de recrutement des administrateurs de la Ville de Paris, dont, nous en sommes bien conscients, les tâches sont essentielles pour la plus importante des collectivités françaises.

Si les solutions que j'étudie actuellement sont adoptées, le problème des administrateurs de la Ville de Paris et des conditions de leur recrutement ne se posera plus.

MM. Lamps et Brugnon m'ont interrogé au sujet du niveau des rémunérations dans la fonction publique au cours des exercices 1970 et 1971.

Je rappelle d'abord que les décisions prises pour l'exercice 1970 ont varié suivant les catégories de fonctionnaires ; comme je l'ai indiqué, la fourchette est du simple au double puisqu'elle va de 6 à 12 p. 100 pour les catégories qui étaient les plus défavorisées.

Il faut se replacer dans cette perspective pour pour bien voir le problème.

D'autre part, l'augmentation de 1 p. 100 accordée le 1^{er} octobre ne constitue qu'un acompte et, par conséquent, ne peut pas être considérée comme soldant le contentieux de la fonction publique pour l'exercice 1970.

Bien sûr, si la hausse des prix se poursuit, le constat prévu dans l'accord conclu avec les organisations syndicales le 21 avril dernier interviendra en fin d'année ou au début de l'année prochaine, dès que nous disposerons de l'ensemble des renseignements indiciaires permettant d'avoir une vue globale des problèmes de l'exercice 1970. A cette occasion, nous reconsidérerons l'ensemble du problème à la lumière de la clause dite de sauvegarde, qui garantissait aux fonctionnaires une révision de leurs traitements dans la mesure où la hausse des prix dépasserait celle de 4 p. 100 qui avait été envisagée au début de l'année.

Par conséquent, on ne saurait prétendre que les fonctionnaires seront lésés puisque leur situation sera revue entièrement dès que nous disposerons de l'ensemble de ces renseignements indiciaires concernant l'exercice 1970.

Quant à l'exercice 1971, il est bien évident que je ne puis vous donner d'indication précise sur ce que je compte proposer aux organisations syndicales. Celles-ci ne manqueraient pas de me représenter que si les décisions sont déjà prises, les négociations manquent d'objet.

Comme vous l'avez indiqué, des crédits provisionnels figurent nécessairement au budget. Je ne puis préciser ce qui sera réalisé cette année au terme des négociations que nous aurons avec les fonctionnaires. Ce que je puis dire, c'est que, l'an dernier, le budget contenait également une simple provision; mais, naturellement, cette provision ne peut pas être sans signification, et il existe un équilibre budgétaire global dont on ne peut s'écarter fondamentalement.

Mme Ploux m'a posé une question intéressante, en ce sens qu'elle a fait état d'une décision qui paraît, en effet, inadmissible de la part d'une administration, au sujet de l'admission d'un handicapé dans la fonction publique. Je lui demande de bien vouloir me communiquer le dossier, afin que j'essaie d'obtenir la révision de cette décision.

Je regrette que des administrations, en dépit des textes, continuent à appliquer, notamment en ce qui concerne le contrôle médical, des réglementations qui semblent dater de l'époque de la Grande Armée, selon lesquelles tout fonctionnaire devrait être un athlète complet capable d'accomplir des performances dans tous les domaines.

En ce qui concerne les fonctionnaires d'Algérie forclos quant à leur intégration dans la fonction publique française, il s'agit, en effet, d'une sérieux problème d'équité. Il est regrettable que de longs services accomplis en Algérie par des fonctionnaires qui ont ensuite opté pour la nationalité française — même si, du fait de circonstances exceptionnelles, ils ne l'ont pas fait en temps utile — ne puissent être pris en considération à la lumière de certains arguments de justice et d'équité. Je demande à Mme Ploux de me transmettre également les cas qu'elle peut connaître et qui s'ajoutent à ceux que nous connaissons déjà. Nous nous efforcerons de les résoudre, à une réserve près: si l'on prolonge un délai de forclusion, on risque de créer un précédent qui remettrait en cause les innombrables délais de forclusion qui existent dans tous les domaines.

Mme Ploux et M. Bécarn ont enfin traité du problème des zones d'indemnité de résidence dans le département du Finisère. C'est un problème que je connais bien; il m'a été signalé à de nombreuses reprises comme très brûlant par le préfet de ce département; il n'a donc pas échappé à l'attention du Gouvernement.

La situation de la fonction publique dans ce domaine ne semble tout de même pas justifier la transposition automatique des mesures prises dans le secteur privé pour le salaire interprofessionnel de croissance car la suppression totale des zones d'indemnité de résidence non seulement entraînerait de lourdes incidences financières, mais ne tiendrait pas compte du caractère différent des zones dans la fonction publique et dans le secteur privé où les écarts réels de salaires demeurent beaucoup plus élevés en dépit de la suppression des zones le 1^{er} juin 1968.

La politique suivie à l'égard du S. M. I. C. s'est révélée sans effet direct sensible sur l'ensemble des salaires privés, les écarts réels de salaires par rapport à Paris étant de 18 p. 100, alors que, dans la fonction publique, l'écart maximum depuis le 1^{er} octobre n'est que de 5,12 p. 100.

Pour prendre l'exemple du Finistère, la suppression de la dernière zone a permis le reclassement de 281 communes, dont celle de Quimper, sur les 286 que comporte ce département. L'effort consenti dans le cadre des négociations du 21 avril 1970 avec les organisations syndicales a donc donné un premier résultat satisfaisant sur le plan des problèmes de ce département. La mesure ne répond certes pas entièrement à l'attente de tous les fonctionnaires mais, compte tenu de ses incidences importantes, le Gouvernement doit nécessairement prendre en considération la conjoncture financière et opérer dans le cadre de la négociation avec les organisations syndicales, et en accord avec elles, un choix entre les différentes mesures qui viennent s'imputer sur la masse salariale.

J'ai noté d'autre part une réflexion de Mme Ploux qui me paraît devoir retenir l'attention du Gouvernement, concernant des communes dans lesquelles les fonctionnaires auraient des traitements différents.

Mme Suzanne Ploux. C'est le cas de ma commune.

M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Sur ce plan qui me paraît en effet tout à fait aberrant, je vous serai obligé, madame, de me transmettre quelques indications précises. Cela pourrait utilement contribuer à éclairer nos travaux ultérieurs. (Applaudissements.)

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

J'appelle maintenant les crédits des services du Premier ministre inscrits aux titres III et V de la section I (services généraux) qui avaient été réservés jusqu'à l'examen des crédits concernant la fonction publique.

J'indique que les crédits concernant la fonction publique inscrits au titre III de la section I (charges communes) du ministère de l'économie et des finances seront appelés lors de l'examen des crédits de ce ministère.

ETAT B

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

« Titre III: + 11.506.025 francs. »

ETAT C

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

TITRE V. — INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ETAT

« Autorisations de programme, 9.500.000 francs ;

« Crédits de paiement, 4.088.000 francs. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix le titre III.

M. René Lamps. Le groupe communiste vote contre ces crédits et les crédits suivants.

M. Georges Carpentier. Le groupe socialiste fait de même.

(Le titre III est adopté.)

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

(Les autorisations de programme du titre V sont adoptées.)

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

(Les crédits de paiement du titre V sont adoptés.)

M. le président. Nous avons terminé l'examen des crédits concernant la fonction publique.

AFFAIRES CULTURELLES

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère des affaires culturelles.

La parole est à M. Raymond Boisdé, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les affaires culturelles.

M. Raymond Boisdé, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, vous faites face en ce moment, avec beaucoup de distinction, aux tâches qu'assumaient avant vous, suivant vos propres paroles, un homme de génie qui nous est heureusement conservé puis un saint qui nous a été, hélas! enlevé. J'ai tenu, au nom de la commission des finances, à saluer l'un et l'autre dans mon rapport écrit.

Si vous le voulez bien, je me contenterai de paraphraser brièvement à cette heure les commentaires qu'a suggérés à la commission l'étude de votre budget.

Les « affaires » dont votre ministère a à connaître ne concernent guère les niveaux de vie de la population mais davantage le style de vie ou, comme l'on dit maintenant, la « qualité de vie ». S'il est un budget dont les chiffres, déjà non satisfaisants par eux-mêmes, sont insuffisants à éclairer l'activité à laquelle ils se rapportent, c'est bien celui des affaires culturelles. Ici, les aspects qualitatifs l'emportent largement sur les éléments quantitatifs.

Cependant, notre mission, celle de votre commission des finances, est bien de considérer d'abord le montant des crédits, de signaler leur évolution, puis de juger de leur affectation. Encore faut-il analyser d'une part les besoins, d'autre part l'emploi des ressources. Or, les besoins sont par essence illimités et indéfinis, de même l'utilisation des ressources est de nature ambiguë et pleine de contradiction.

Il s'agit, d'un côté, en effet, du service des arts ou activités artistiques, ce qui implique que l'on ne puisse se référer à des normes ni recourir à des contraintes, les unes et les autres incompatibles avec la liberté des créations, l'audace des recherches, les jeux de l'imagination ou de l'inspiration.

Il s'agit, d'un autre côté, de services publics, alimentés par des fonds publics dont l'emploi exige un minimum d'ordre ou de discipline, un maximum de neutralité politique, un raisonnable respect des conditions économiques et une grande application à satisfaire à des considérations sociales. M. Edmond Michelet d'ailleurs, participant à la réunion des ministres des affaires culturelles à l'U. N. E. S. C. O., avait insisté sur le caractère social de ce genre d'activités, d'où découlent des responsabilités plus grandes encore qu'on ne l'imagine de la part des gouvernements.

Ajoutons que ces activités culturelles sont aussi, par nature, souvent discontinues ou épisodiques. Nous pourrions citer maintes anecdotes illustrant tantôt des réussites fracassantes, tantôt des échecs retentissants, des coups d'éclat ou bien des fugues discrètes, ou encore des disparitions regrettables.

Cependant l'évolution des crédits, recettes et dépenses, permet de déceler certaines lignes de force dans votre action. Aussi, dans mon rapport écrit, ai-je recouru à des tableaux nourris de chiffres et d'éléments de comparaison, bien que, dans l'espèce, « comparaison ne vaille pas raison ».

Pour l'exemple, prenons un chiffre fameux : le 1 p. 100 du budget général qui fait l'objet de nombreuses revendications, alors que nos 665 millions de crédits ne représentent cette année que 0,40 p. 100 environ dudit budget, lequel est cependant en augmentation de 14 p. 100 sur l'année dernière, pendant que celui de l'Etat en est à 8 p. 100 de majoration en moyenne. On voit donc que l'augmentation du budget des affaires culturelles est largement supérieure à la moyenne d'augmentation des autres budgets.

C'est bien le cas de mettre en doute le raisonnement statistique, puisque, en fin de compte, les dépenses des activités culturelles atteignent ce fatidique 1 p. 100. En effet, à bien y regarder, elles sont le fait non seulement du présent ministère mais aussi des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, des affaires étrangères, voire de la radio-télévision. Ce dernier budget vaut trois fois le vôtre, celui de l'éducation nationale est cinquante fois plus important et celui de la jeunesse et des sports deux fois plus. Les villes et les départements enfin prennent une part, que je souhaiterais grandissante, à la satisfaction de besoins, de jour en jour plus étendus, bien que, souvent, localisés. Il y a donc bien lieu de refaire l'addition et de s'écarter de la pure comparaison de chiffres qui ne recouvrent pas toute la réalité.

Monsieur le ministre, c'est avec le souci de jauger les dépenses et les besoins que nous avons étudié vos crédits en les divisant en trois grands chapitres : les soins consacrés d'abord à l'héritage du passé, puis à la préparation du futur et enfin aux soucis du présent.

Dans le premier chapitre figurent l'archéologie, l'architecture, les musées, les secteurs sauvegardés, le régime des travaux de restauration des bâtiments historiques ou des monuments classés, les archives enfin ; dans le deuxième, les divers enseignements, l'institut, récemment fondé, de l'environnement, les incitations à la création, la coordination avec l'éducation nationale ; dans le troisième, figurent l'utilisation des éléments existants : le Centre national d'art contemporain, les troupes et théâtres, les maisons de la culture, les diverses formes de soutien aux activités cinématographiques, et enfin l'application de la loi sur le mécénat dont je crois avoir lu que les décrets d'application, longuement attendus par les futurs donateurs ou par leurs proches héritiers, venaient d'être mis au point.

En conclusion, et tout en ayant pris le risque de décevoir les curieux qui souhaiteraient être éclairés sur les destinées de l'Opéra et de l'Opéra-Comique, des théâtres nationaux et des troupes de ballet, des centres d'art dramatique ou lyrique et des orchestres régionaux, je me permets de renvoyer à mon rapport écrit — fort copieux puisqu'il compte une centaine de pages — qui, malgré son volume, les décevra sans doute encore. Il pourrait certes contenir bien davantage de détails hétéroclites, mais il se fermerait alors tout espoir d'être lu — espoir bien présomptueux de toutes façons !

La leçon serait d'ailleurs sans doute bonne à appliquer à toutes les activités culturelles : ne met-elle pas en évidence les périls du mélange des genres et le danger de l'éparpillement ? Ces périls, ces dangers, monsieur le ministre, sont familiers à votre administration. Pour nous, ce risque d'être trop bref nous a paru impossible ici à éviter. Il est des cas où il faut sous la contrainte recourir au raccourci.

Du moins, après avoir exprimé l'espoir que vous répondrez favorablement à une confortation de certains crédits par trop insuffisants, et en souhaitant que vous nous donniez les informations de nature à rendre sans objet notre amendement relatif au Fonds national d'intervention culturelle, nous pouvons conclure à l'adoption de votre budget dont les schémas, sinon le montant de l'enveloppe globale, nous paraissent dignes d'être approuvés, parce qu'ils constituent un témoignage certain de volonté de perfectionnement.

A cette tâche, monsieur le ministre, l'Assemblée nationale est assurément prête à s'associer. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. de la Verpillière, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour les affaires culturelles.

M. Guy de la Verpillière, rapporteur pour avis. Rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité et, d'abord, de la France au plus grand nombre possible de Français, assurer la

plus vaste audience à notre patrimoine culturel, favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent, telles étaient les missions assignées par André Malraux au ministère des affaires culturelles.

Pour une tâche aussi vaste, mais exaltante, des moyens financiers sont indispensables, monsieur le ministre.

Le crédit de 665 millions de francs qui vous est attribué pour 1971 est encore très insuffisant, bien que ne traduisant pas la totalité des interventions culturelles de l'Etat. En effet, des domaines aussi importants que l'édition ou les bibliothèques ne relèvent pas de votre autorité.

Cependant la commission des affaires culturelles ne perd pas de vue son objectif maintes fois exprimé : obtenir le doublement de vos crédits actuels. Elle souhaite l'atteindre au cours du VI^e Plan.

M. Georges Carpentier. Ce n'est hélas ! pas certain.

M. Guy de la Verpillière, rapporteur pour avis. Certes, des moyens financiers sont nécessaires, mais aussi des hommes. Or ce ministère est certainement le seul à ne posséder qu'une administration squelettique : une poignée de responsables doit assurer des tâches de gestion et de direction considérables.

C'est pourquoi nous approuvons la priorité accordée aux dépenses de fonctionnement. Leur progression de 15,6 p. 100 suit en cela les recommandations de la commission du Plan qui l'estimait indispensable pour permettre à ce ministère de faire face à ses tâches essentielles, qu'il est traditionnel de classer en quatre grandes rubriques : protection, diffusion, formation et création.

Je n'ai pas la possibilité d'étudier successivement les nombreuses activités qu'elles comportent, et je bornerai mon propos à quelques réflexions sur les monuments historiques, les musées, les théâtres nationaux et lyriques, pour terminer d'un mot sur les manufactures nationales.

« La France vient du fond des âges » et notre patrimoine architectural, d'une incomparable richesse, l'atteste.

Sur 27.000 édifices classés, parvenus jusqu'à nous, conservés parfois malgré l'indifférence de leurs propriétaires, clercs ou laïcs, pèse le poids des ans. Un tel héritage appartient à notre peuple tout entier. Nous en sommes comptables envers les générations futures et le Gouvernement, par l'entremise de ce ministère, se doit d'animer, de conduire et de mener à bien leur restauration ou leur préservation.

La commission des affaires culturelles qui, chaque année, suit avec passion les efforts entrepris dans ce but, se réjouit de la politique nouvelle de sauvegarde et de mise en valeur des monuments historiques élaborée par la direction de l'architecture. Vous devez, monsieur le ministre, aller jusqu'au bout des réformes préconisées tant dans les structures que dans les modes d'action du service des monuments historiques. Vous le rendez plus adapté aux réalités, aux contingences économiques, et vous lui permettez de retrouver une efficacité digne de sa longue tradition.

Abandonnez le perfectionnisme dans la restauration. Vos crédits sont faibles, utilisez-les au maximum pour sauver et mettre hors d'eau le plus grand nombre d'édifices.

M. Alain Peyrefitte, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Bravo !

M. Guy de la Verpillière, rapporteur pour avis. C'est d'une nécessaire urgence.

Deux lois de programme successives ont permis, par des opérations individualisées, d'entreprendre sur les grands monuments les travaux considérables qu'il est inutile de rappeler. Le monde entier a pu constater hier le visage rajeuni de Notre-Dame.

La deuxième loi de programme arrive à son terme ; il est temps d'en préparer une autre consacrée, elle aussi, à nos grands monuments, à ceux qui expriment avec le plus d'éclat le génie de notre race et qui sont notre orgueil. (Applaudissements sur plusieurs bancs.)

Le budget de 1971 prévoit un certain nombre de mesures nouvelles en faveur des musées et une augmentation sensible des crédits. Il sera possible de procéder aux créations d'emploi rendues nécessaires par les aménagements intervenus aux musées du Louvre et de Versailles, ainsi que par l'ouverture de la totalité des galeries nationales au Grand Palais.

Notre commission l'enregistre avec satisfaction, mais, comme chaque année, elle remarque la disproportion dans la fréquentation des musées, et elle estime, selon le mot d'un de ses membres, que les musées « ne savent pas se vendre ».

Il faut apprendre au grand public que le Louvre et Versailles ne sont pas les seuls à renfermer les trésors de l'art, que certains, même en province, comme il est écrit dans les guides, valent le voyage.

Un poste de relations publiques pourrait être utilement créé à la direction des musées et, grâce à la liaison permanente envisagée avec l'O. R. T. F., une propagande efficace engagée.

Depuis plusieurs années, notre commission déplore l'absence d'inventaire photographique qui, sous forme de catalogue, renfermerait les principales œuvres en notre possession. N'est-il pas possible de recruter un photographe qui pourrait en quelque années mener à bien ce travail qui rendrait service à beaucoup ?

Autre volet de cette grande rubrique de la diffusion de notre culture : le théâtre et, en ce qui nous concerne, principalement la Comédie française et l'Opéra.

La Comédie française, malgré les siècles, reste un théâtre vivant, déployant une activité intense, s'attachant à conserver le répertoire dramatique national, mais aussi à l'enrichir. La Comédie française prêterait même son talent à des auteurs nouveaux dont les pièces seront montées et jouées par les comédiens du Français.

Si le plateau est brillant, les coulisses cachent la vétusté et la misère des équipements. Faudrait-il qu'une crise secoue la maison de Molière pour entreprendre enfin la modernisation, parfois simplement les réparations qui s'imposent ?

Grand est le mérite de nos comédiens qui ne s'abandonnent pas au découragement, sans doute parce qu'un chant intérieur les soutient. Ils rêvent d'une seconde salle : l'Odéon pourrait leur convenir.

Vous avez voulu, depuis le départ de Jean-Louis Barrault, faire de ce théâtre une salle d'accueil pour les troupes de province et de l'étranger. L'idée pouvait paraître séduisante surtout à un député de province, très sensible à cette décentralisation inversée, mais l'expérience montre que la formule adoptée reste un échec quant aux résultats financiers bien sûr, mais, ce qui est plus grave, quant au nombre de spectateurs. C'est-à-dire en ce qui concerne l'impact culturel de l'entreprise.

Nous pensons, monsieur le ministre, qu'il faut reconsidérer la mission du théâtre de France en adoptant une solution de bon sens, et ne plus stériliser une salle de cette importance.

Du bon sens, il en faudrait beaucoup, mais du bon sens partagé pour sortir de la confusion qui règne à l'Opéra. D'importants travaux sont en cours au palais Garnier qui est fermé pour un an. D'ici là, nous l'espérons, les difficiles négociations engagées permettront une réouverture dans des conditions satisfaisantes pour les deux parties. Sinon, il faudra envisager la solution radicale de la fermeture de la réunion des théâtres lyriques nationaux, car l'Etat ne peut continuer à verser 40 millions de francs par an dans ces conditions, soit pour l'année dernière, environ 100 francs par spectateur.

Il est heureusement un domaine où l'action menée depuis plusieurs années commence à porter ses fruits.

Les manufactures nationales et le mobilier national, modernisés, transformés ou en voie de l'être, retrouvent une activité croissante et un souffle créateur encourageant.

Cependant, on peut se demander si le statut de ces établissements est particulièrement adapté à leur nouvelle mission et à leur réussite. Il est difficile de gérer sur des bases commerciales une entreprise soumise à des règles de gestion administrative. Ne faudrait-il pas les transformer en établissements publics à caractère industriel ou commercial.

En terminant, je voudrais souligner l'intérêt porté par la commission à une mesure nouvelle importante de ce budget : la création du fonds d'intervention culturelle, recommandé par le commissariat du Plan pour financer des actions culturelles interministérielles.

Nous y voyons l'amorce non seulement d'une expérience, mais peut-être même de la création d'un grand ministère de la culture regroupant toutes les interventions de l'Etat en ce domaine.

Vous n'avez pas précisé comment vous envisagiez l'utilisation du crédit de 10 millions de francs qui lui est consacré. Notre commission accepte de vous faire confiance pour cette année de démarrage, se réservant évidemment de juger « sur pièces » l'année prochaine.

Autre initiative intéressante : la charte de collaboration entre votre ministère et l'O. R. T. F. Elle vous permettra d'élargir votre audience, vous procurera l'impact populaire indispensable.

Nous avons noté, monsieur le ministre, l'augmentation de votre budget. Il ne vous permet pas cependant d'atteindre la dimension du rayonnement culturel que nous souhaiterions connaître, qui ne sera du reste atteint, au-delà des problèmes d'argent, que le jour où chaque Français se sentira concerné par la vie culturelle.

Telles sont, rapidement exprimées, quelques-unes de nos observations extraites du rapport écrit, présenté à la commission des affaires culturelles qui a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de ce ministère. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Beauguitte, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour le cinéma.

M. André Beauguitte, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, il m'appartient de compléter le rapport écrit qui a été distribué par quelques appréciations et commentaires.

Le cinéma, vous le savez, traverse toujours une crise profonde. L'exploitation des salles diminue sans cesse. En 1969, le nombre des salles était inférieur de 1.117 à celui de 1964. Mais si des salles disparaissent, d'autres, en revanche, se créent : salles jumelées, cinémas dans les centres de loisirs et même des cinémas en plein air accessibles aux automobilistes.

Nous sommes donc en face d'une évolution du goût des spectateurs qui, pour peu que l'on se préoccupe davantage encore de leurs aspirations, permet d'espérer des résultats positifs.

Le volume des entrées suit en quelque sorte le même rythme, car si le nombre des entrées a subi en 1969 une baisse de 10 p. 100 par rapport à 1968, une salle sur cinq est en bonne position et accroît, parfois jusqu'à 10 p. 100, son taux de fréquentation. Ce phénomène est dû aux efforts accomplis par certains propriétaires ou directeurs de salles.

Pour le premier semestre de 1970, un ralentissement de la baisse de fréquentation est enregistré. Le nombre des entrées n'a en effet diminué que de 1 p. 100 par rapport au chiffre correspondant de 1969. Si, du fait d'une réadaptation et d'une modernisation, on parvient à freiner encore ce rythme, la baisse pourrait être totalement enrayerée à la fin de l'année.

Le nombre des sociétés de production a diminué. Celui des films produits est en baisse, sauf pour les films intégralement français, qui passent de 45 en 1964 à 70 en 1969. Les investissements en argent augmentent, ainsi que le soutien financier de l'Etat : 41 films ont bénéficié en 1969 des avances sur recettes.

L'application de la T. V. A. a marqué un progrès très sensible qu'il faut souligner. Bien que le calcul de la détaxation sur recettes soit complexe, on ne saurait passer sous silence la nette amélioration qui en résulte pour l'exploitation cinématographique. Les petites salles étaient assujetties à l'impôt sur les spectacles à un taux inférieur à celui relevant de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée. Elles seraient perdantes s'il n'y avait eu la majoration de la cotisation professionnelle qui leur assure des versements compensateurs.

Quelles sont les critiques formulées par les milieux cinématographiques ? Des chiffres les indiquent dès le départ.

En 1969, le cinéma accueille 200 millions de spectateurs ; l'O. R. T. F. visionne pour 2 milliards de téléspectateurs. Par rapport à 1957, les spectateurs de films sont cinq fois plus nombreux, mais le public payant sa place dans les salles est deux fois moins nombreux.

Il faudrait parler à nouveau des télétransmissions. J'y viendrais brièvement, car je me suis attardé longuement l'an dernier sur ce sujet. L'industrie cinématographique en est toujours à la pellicule, aux coûteuses copies de films, ce qui l'empêche de présenter ces œuvres dans leur nouveauté. La télétransmission permettrait une diffusion massive et rapide et ouvrirait le réseau des salles à la diffusion programmée de la culture et de la formation en assurant le financement procuré par un prix d'entrée. La cassette, support bon marché, permettrait, par la constitution de filmothèques, de multiplier les œuvres et de varier les programmes.

L'O. R. T. F. est hostile à ces initiatives, pourtant conformes au décret du 25 juin 1953.

Le cinéma mérite d'être soutenu. Les spectateurs veulent une sortie de qualité puisque, tous les jours, ils disposent de la télévision. Les jeunes aspirent à s'évader du foyer et de leur cadre quotidien de vie. Nous n'en sommes plus à l'époque du cinéma du samedi soir et des fauteuils à claquettes.

Or les subventions du fonds en remboursement partiel des travaux ne sont versées qu'au fur et à mesure de la naissance des droits acquis par les salles proportionnellement à la taxe additionnelle prélevée sur leurs recettes, d'où un grand retard en dépit d'un système d'avances. Il faudrait modifier la réglementation.

Malgré les réformes apportées par le Gouvernement, la fiscalité reste lourde pour le cinéma. La T. V. A. est à 17,6 p. 100 tandis que le théâtre et le livre ne supportent que 7,5 p. 100. Le droit de timbre existe toujours, ce qui n'est pas le cas pour le théâtre.

Les salles de quartier ou de banlieue ont, pour une large part, disparu. En raison du bas prix des places, elles ne peuvent projeter des programmes attractifs comme le font les salles d'exclusivité. Une chute de 64 p. 100 est à enregistrer pour les salles de quartier entre 1957 et 1969.

Est-ce une évolution fatale ? Peut-être ! En tout cas, aux Etats-Unis d'Amérique, d'où j'arrive, la télévision est dans tous les foyers ; néanmoins, la fréquentation cinématographique par habitant est encore aussi forte qu'elle l'était en France en 1957, avant le commencement de la récession.

Il faudra donc remettre sur le chantier la réglementation du cinéma dans le cadre de la fiscalité et du régime des prix. Cette

perspective reste ouverte étant donné que la politique de dialogue, de concertation et les concours du centre national ont entraîné de nombreuses réformes heureuses.

Des mesures s'imposent d'autant plus que la télévision offrant des films tous les jours quasi gratuitement, le public n'ira que dans les salles où quelque chose l'attire, le prix revêtant ainsi un caractère secondaire. La meilleure politique serait celle qui laisserait jouer la loi du marché, donc qui assurerait la liberté du prix des places.

En quelques mots, je traiterai de l'appel des loisirs.

Lieu de rencontre entre le public et les œuvres cinématographiques, la salle doit être implantée, conçue, aménagée de manière à faciliter cette rencontre. La promotion du cinéma passe par une implantation judicieuse et une animation intelligente des séances. Le potentiel de fréquentation dépend de l'environnement : accessibilité à un parking, pôle d'attraction, proximité des centres commerciaux. Or, d'après une statistique que j'ai sous les yeux, un Français sur deux ne va pas au cinéma. Si l'on songeait davantage à l'amélioration des salles et à l'environnement, les chiffres seraient profondément modifiés.

Un régime préférentiel a été maintenu pour le cinéma d'art et d'essai dans le cadre de la T. V. A. par l'article 26 de la loi du 9 juillet 1970. Le ciné-club bénéficie d'une exemption fiscale à condition que la diffusion soit celle de la culture.

Je consacrerai maintenant quelques mots à l'institut des hautes études cinématographiques.

Un conseil pédagogique provisoire composé d'étudiants, d'enseignants et de représentants des catégories professionnelles du cinéma et de la télévision s'est efforcé de tracer une ligne nouvelle orientée vers la technique et la vie pratique du cinéma. Les étudiants sont polyvalents, puis précisent leur vocation en seconde année avec des moniteurs professionnels. Chaque élève-réalisateur fait un film de promotion.

En 1970, il n'y a pas eu de recrutement en raison des difficultés d'installation. Ce problème n'est toujours pas réglé.

Les studios du boulevard d'Aurelle-de-Paladines ayant été démolis pour faire place au boulevard périphérique, l'affectation avait été envisagée à Joinville, puis abandonnée. On s'est alors replié sur une location du cinéma « Ranelagh » de 1968 à 1970, solution provisoire ne convenant pas à l'enseignement audiovisuel. On pense aujourd'hui au parc floral de Vincennes pour deux ou trois ans à partir de 1971-1972. Il faudrait trouver enfin une solution définitive.

La production m'a fait part de ses revendications qui se situent sur le plan du compte « soutien financier à l'industrie cinématographique ». Elle considère que l'examen des dépenses supportées en 1970 par le compte de soutien à l'industrie cinématographique montre que trop de dépenses qui incombent à l'Etat sont supportées par la profession. Il s'agit des dépenses d'enseignement et de recherche, des dépenses de fonctionnement du C. N. C. — le centre national du cinéma — de dépenses de prestige et de défense de la culture française.

Les ressources du compte de soutien devraient être augmentées. Mon collègue M. Boisdé s'est préoccupé du problème de la fiscalité ; la commission des affaires culturelles est en plein accord avec lui.

Je ne reviendrai pas sur les autres dispositions du budget du cinéma qui sont évoquées dans mon rapport écrit.

Avant de terminer, il me semble nécessaire de résumer la position que la commission des affaires culturelles a prise quant à la rétrocession au secteur privé de l'union générale cinématographique.

M. le président de la commission des affaires culturelles m'ayant demandé d'entretenir nos collègues de ce sujet, j'ai cru opportun de leur donner connaissance de la réponse qui m'a été faite par le Gouvernement sur ce point. J'ai reproduit cette réponse dans mon rapport, si bien que vous êtes tous informés et que vous connaissez les mobiles qui animent le Gouvernement. Ces mobiles n'ont pas entraîné de longues discussions au sein de la commission. Mais plusieurs collègues, inquiets de savoir si les perspectives dont il s'agit n'appartiennent pas au domaine législatif plutôt qu'au domaine réglementaire, se sont demandé si le Gouvernement avait consulté le Conseil constitutionnel, comme il l'avait fait en 1960 pour la S. N. E. P.

Il y a là un problème de répartition des compétences dont je n'ai pas été chargé de me préoccuper, la commission m'ayant seulement prié de demander des éclaircissements au Gouvernement. J'en ai averti le cabinet du ministre des affaires culturelles et le ministre des affaires économiques et financières.

Je me permets d'insister auprès de notre ministre de tutelle, pour qu'il veuille bien nous fournir sur ce point les explications voulues.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les observations que je voulais présenter à l'appui de mon rapport sur le cinéma. La situation, vous l'avez constaté, n'est pas désespérée, elle a plutôt tendance à une limitation de la dégradation.

Je demande au Gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent et qui, ajoutées à celles qui sont déjà prises, assureront, j'en suis certain, au cinéma, la sauvegarde de ses intérêts. (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. Ducloné.

M. Guy Ducloné. Monsieur le ministre, les rapporteurs du budget des affaires culturelles s'engageaient, l'an dernier, à ne pas admettre pour 1971 « un budget aussi misérable ». La question se pose donc aujourd'hui : le budget est-il moins misérable ?

Vous manifestez votre satisfaction de recevoir 13,5 p. 100 de plus que l'an dernier. Soit ! Cela ne peut cependant effacer le fait que, compte tenu de la diminution du budget de 1970, les crédits de votre budget n'augmentent cette année que de 5,6 p. 100 par rapport à 1969.

Alors que de l'avis même de tous les intéressés, le seuil de 1 p. 100 du budget national pour les affaires culturelles est un minimum, la part de votre budget n'est que de 0,39 p. 100. Si celle-ci est en progrès de 2 p. 100 sur l'an dernier, elle est en retard de 4 p. 100 sur 1960 et bien plus encore sur 1968. On peut conclure que c'est, encore, un budget de misère.

Cette situation se traduira en 1971 par une insuffisance des équipements, une impossibilité de mettre en place une véritable politique d'enseignement artistique, mais ce seront, en revanche, des charges plus lourdes pour les collectivités locales tandis que les difficultés continueront pour les théâtres nationaux, les musées et les manufactures d'art.

Nous assisterons — mais cela fait partie de votre plan — à une mainmise plus forte encore du secteur financier privé sur ce que vous êtes censé protéger. N'est-il pas lamentable de vouloir appliquer à la culture et aux arts, le sacro-saint principe de ce régime qu'est la rentabilité ?

Il est bien évident que la culture, sa diffusion, la connaissance et l'entretien des œuvres du passé, l'effort permanent de création ne peuvent être soumis à un quelconque mécénat, aux caprices de riches particuliers et encore moins aux aléas des décisions des conseils d'administration de sociétés.

L'effort doit être national. L'Etat en est l'élément décisif. La part consacrée au budget national en est la traduction.

L'an dernier, Edmond Michelet commençait son intervention en indiquant que « la tâche du ministère d'Etat consiste avant tout à aider les Français à se cultiver eux-mêmes en entretenant pour cela notre patrimoine artistique et littéraire, en faisant en sorte qu'il s'accroisse à la mesure de son passé et qu'il soit à la disposition de tous et non seulement d'une petite élite de l'argent ou du snobisme ».

Nous souscrivons à une telle déclaration. Mais, en réalité, qu'est-il fait pour « aider » les Français à se cultiver eux-mêmes ?

Cette question se pose avec d'autant plus de force que la diffusion de la culture dépend de tout un ensemble, de toute une politique dont vous-même, monsieur le ministre, et votre Gouvernement êtes responsables.

Il n'est pas possible, en effet, de séparer les difficultés en matière scolaire, les conditions sans cesse plus pénibles de travail, de transport ou de logement qui, du fait de la fatigue engendrée, diminuent encore le temps des loisirs.

L'insuffisance de votre budget pour 1971 nous fera assister à la poursuite du délabrement du patrimoine culturel et, comme vient de le dire M. le rapporteur pour le cinéma, à une tendance à « limiter la dégradation ».

S'il est, à ce sujet, réconfortant de voir des jeunes, et des moins jeunes, participer à des opérations de sauvetage de « chefs-d'œuvre en péril », cela ne fait que souligner la carence notoire du Gouvernement pour sauvegarder le patrimoine artistique de la France.

N'a-t-on pas assisté, cette année, à l'achat par des Américains d'un tableau de Cézanne à un prix bien supérieur à la totalité des crédits d'achat affectés à l'ensemble des musées nationaux ?

La loi a décidé le transfert des archives publiques au ministère des affaires culturelles, mais aucune mesure financière n'en permet l'application. Peut-être direz-vous, monsieur le ministre, qu'avec l'augmentation des crédits de fonctionnement vous aurez plus de personnel ? Mais sait-on que, faute de création d'emplois aux archives, un seul agent doit se préoccuper présentement de quinze kilomètres d'archives ?

Dans le secteur des musées, le mouvement de grèves des gardiens du musée du Louvre, au mois de juillet dernier, a mis en évidence une triste situation.

Or, malgré les promesses faites alors par le ministère aux organisations syndicales, aucun texte d'application n'a encore été pris concernant le règlement de ces promesses. L'insuffisance de personnels est préjudiciable à ce règlement, aux visiteurs de nos musées et à la sauvegarde du patrimoine. La fermeture fréquente de salles du musée du Louvre est moins fonction de nécessaires travaux que de la pénurie de personnel disponible.

Le musée des arts africains de la porte Dorée ne compte que six gardiens. Il faudrait doubler le personnel pour assurer un fonctionnement normal.

Le musée des arts et traditions populaires est doté d'un appareil moderne, mais êtes-vous en mesure, monsieur le ministre, d'indiquer comment il pourra être utilisé à plein par le personnel actuellement en fonction ? Je me suis laissé dire qu'il n'y a que douze gardiens chargés de l'entretien des huit niveaux du musée. Je m'arrêterai là dans les exemples.

Dans le secteur de la création artistique, c'est, d'une part, l'impossibilité pour le peu de personnel en place de conserver le patrimoine, d'autre part, dans nos manufactures, c'est la réduction, faute de moyens suffisants, du nombre d'artisans et de professionnels des métiers d'art.

Ainsi, depuis 1966, date à laquelle le conseil supérieur de la fonction publique a adopté un vœu de reclassement des métiers d'art, aucune décision ministérielle n'a été prise. Là aussi, la rentabilité est mise en avant à chaque instant.

Prenez l'exemple de la manufacture de Sèvres, pour laquelle la valeur de production des pièces finies atteignait 1.850.000 francs en 1968 — d'après les chiffres que je connais — pour des dépenses d'exploitation s'élevant à 3.594.000 francs.

Mais, dans ces chiffres, ne sont pas comptés les stocks de produits semi-finis et surtout le fait que la production est évaluée aux prix de revient de 1963. Certains prix de vente seraient même aujourd'hui inférieurs de 10 p. 100 au prix de revient de 1963.

Or, la majeure partie de la production de Sèvres est absorbée chaque année par l'Etat. Il est donc évident qu'une simple réévaluation des prix permettrait un examen plus sûr de la gestion financière. Cette situation aboutit, au surplus, au fait que l'activité est pratiquement consacrée à des reproductions d'œuvres. C'est assurément fort utile. Mais ce ne peut être son activité principale au détriment de la nécessaire création, laquelle est pratiquement stoppée.

Toujours au cours du débat budgétaire de l'an dernier, le ministre avait déclaré au sujet de la musique qu'il fallait « sensibiliser davantage tous les jeunes à partir de l'école primaire », ajoutant : « Des contacts pris avec mon collègue de l'éducation nationale laissent espérer une véritable rénovation de l'enseignement de la musique dès le plus jeune âge. »

J'aimerais, monsieur le ministre, connaître les résultats de ces contacts. Mais, en attendant, je puis vous citer l'exemple de la région parisienne, qui montre que le Gouvernement tourne le dos à l'idée exprimée.

L'ancien département de la Seine avait eu l'initiative de créer, dès l'école primaire, un corps d'enseignants spéciaux non seulement de langues et de gymnastique, mais aussi de dessin et de chant. De l'avis de tous, des résultats remarquables avaient été obtenus.

Loin de généraliser un aussi bon exemple, loin de développer dans tout le pays le nombre de ces enseignants pris en charge par le ministère de l'éducation nationale, l'Etat liquide ce corps de professeurs. Aucune formation n'est plus assurée et ceux de ces professeurs qui restent encore en place sont à la charge — sans cesse plus lourde — des communes et des départements. Encore puise-t-on parmi eux lorsqu'on crée des postes de professeurs de collèges d'enseignement secondaire.

L'enseignement artistique est aujourd'hui sacrifié à l'école primaire, malgré toute la bonne volonté des institutrices et des instituteurs qui, chacun le comprendra, ne peuvent être polyvalents.

Puisque j'ai fait allusion aux charges des collectivités locales, j'ajouterai que les villes et les départements ne sont pas mieux traités dans ce domaine que dans d'autres. L'effort culturel accompli par les collectivités locales est infiniment supérieur à celui du Gouvernement, quoique celles-ci ne bénéficient pratiquement d'aucune aide. C'est le cas pour la construction de théâtres et de conservatoires où les rares subventions, quand il en existe, sont infimes. C'est le cas pour le fonctionnement des innombrables conservatoires de musique et de danse, d'écoles de chant, de musique ou de dessin, qui ne peuvent vivre et prospérer qu'avec les subventions communales et départementales.

Les observations que je viens de présenter au nom du groupe communiste montrent à l'évidence combien est justifiée la revendication du « 1 p. 100 » pour les affaires culturelles.

Je voudrais cependant en ajouter d'autres parce que votre budget a des conséquences directes sur le sort, sur l'avenir des créateurs, des interprètes et de tous les personnels attachés à la diffusion culturelle.

Prenez le cas de l'Opéra de Paris et de l'Opéra-Comique.

Nos deux grandes scènes lyriques nationales se trouvent présentement dans une situation qui inquiète à plus d'un titre tous les amateurs d'art musical, lyrique ou chorégraphique. Mais cette inquiétude est encore plus grande parmi les membres du personnel qui ont, jusqu'à présent, assuré la pérennité de ces deux scènes. En effet, les réductions opérées dans les crédits

de subventions de ces deux établissements et qui s'élevaient pour les années 1969 et 1970 à près de 25 p. 100 de la subvention initiale, justifient ces inquiétudes.

Les personnels de ces établissements sont normalement régis par voie de conventions collectives. Or, d'administration, qui a toujours été à l'origine des dénonciations de ces conventions, vient, par un acte autoritaire confirmé par M. le Premier ministre, de décider unilatéralement que la convention présente serait réputée sans effet à compter du 15 septembre dernier.

Il s'agit là d'un coup de force peu commun d'ailleurs dans les rapports entre employeurs et salariés, d'autant plus que les négociations engagées pour la conclusion d'une nouvelle convention se poursuivent et qu'il n'est pas d'usage de mettre fin à un texte qui prévoyait qu'il resterait en vigueur jusqu'à la signature d'un nouvel accord. Les professionnels de ces établissements peuvent donc apprécier à leur juste valeur les déclarations sur la participation et la concertation.

Mais il y a plus grave : le sort de l'Opéra-Comique demeure aléatoire et, en dépit des questions précises qui ont été posées, aucune réponse sur l'avenir de cet établissement n'a été jusqu'à ce jour donnée.

C'est pourquoi nous pensons que vous profiterez du débat budgétaire pour nous donner une réponse précise qui intéressera non seulement les professionnels, mais tous ceux qu'intéresse la vie musicale, lyrique et chorégraphique de notre pays.

Il en est de même pour les scènes lyriques de province qui ne reçoivent qu'une aide insignifiante de l'Etat et que votre politique condamne à une lente agonie, en dépit des efforts importants de certaines municipalités.

L'insuffisance de votre budget et la politique culturelle qui en découle aboutissent à une certaine ségrégation : elle accroît les difficultés pour les artistes, elle favorise un chômage parmi les acteurs et les interprètes.

Ne croyez-vous pas, monsieur le ministre, que les professionnels du spectacle ont raison lorsque, en plus de leurs revendications portant sur leur statut, sur la défense des conventions collectives, sur le droit de suite des artistes, interprètes et exécutants, sur la suppression de la censure, ils réclament l'organisation et la gratuité de l'enseignement artistique et le droit à la culture pour tous ?

Il en est de même lorsque les jeunes compagnies réclament le rétablissement des concours qui leur était destiné ou que soient rétablis les jeux dramatiques d'Arras.

Les artistes plasticiens défendent le droit à la culture lorsqu'ils demandent une aide importante pour la construction d'ateliers et pour que soit favorisée la création de locaux d'expositions pour une plus large connaissance de leurs œuvres et pour que celles-ci ne soient plus tributaires des galeries privées.

De même, ne pensez-vous pas nécessaire non seulement de maintenir le « 1 p. 100 » du budget de l'éducation nationale pour la décoration des bâtiments scolaires, mais de l'élargir pour l'ensemble des bâtiments publics ?

Il doit être entendu que le choix des artistes ne peut être effectué d'une manière autoritaire mais doit être opéré par l'architecte maître d'œuvre en accord avec la collectivité intéressée et avec les représentants des artistes, afin que les intérêts matériels et moraux des intéressés soient préservés.

Je voudrais, avant de conclure, faire quelques observations sur les problèmes du cinéma.

Même si dans cette dernière période la situation générale de la production cinématographique s'est momentanément améliorée, rien n'indique que nous allons vers un redressement durable.

Le rapport Astoux n'est guère rassurant même si, sous la pression des professionnels, il a été obligé de proposer des mesures tendant à remédier à un certain nombre d'anomalies financières qui constituent autant de freins à la production cinématographique.

C'est ainsi que les dépenses des organismes qui sont du ressort de l'Etat ne sont pas supportées par le budget. Toutes sont à la charge du fonds de soutien du cinéma. C'est le cas du Centre national du cinéma, de la commission supérieure technique de la cinématographie.

Les avances sur recettes non réparties qui sont consenties aux films auxquels une valeur culturelle est reconnue, sont également à la charge du fonds de soutien.

Le rapport Astoux qui essaie de limiter la responsabilité financière de l'Etat pour mettre fin de façon durable à la crise du cinéma, fait des propositions qui, même si elles sont très insuffisantes, permettraient un certain progrès. Mais même ces propositions ne sont pas suivies par vous.

Où en est la budgétisation de ces dépenses de même que celles de l'I. D. H. E. C., de la subvention au festival de Cannes, du centre de création de la recherche cinématographique ?

La politique à l'égard du cinéma, plutôt que d'être envisagée comme un moyen d'une politique culturelle, l'est davantage dans le but de réactiver les possibilités des industriels du cinéma.

Parce que le cinéma est avant tout considéré comme générateur de profits, on vise surtout à établir une sorte de moyenne dite « commerciale ».

En revanche, les moyens de développement de la création cinématographique sont encore réduits, tandis que la censure sévit de plus en plus sous de multiples formes.

Pouvez-vous expliquer enfin les motifs de la cession pour 40 millions de francs à un groupe privé du seul secteur d'Etat qu'est l'Union générale du cinéma ? Certes, nous avons lu la réponse que vous avez donnée à la commission des affaires culturelles, mais on peut dire, comme celle-ci, qu'elle ne fournit guère de clarté sur les raisons de cette cession. Or, sur ce point, on ne peut arguer de la nécessité de la rentabilité puisque pour le dernier exercice l'U. G. C. était bénéficiaire.

Je ne sais, monsieur le ministre, si la proposition d'un de nos collègues tendant à créer un style « V^e République » sera retenue.

D'ores et déjà, on peut affirmer que ce style existe : c'est celui des profits pour quelques-uns, ce sont les difficultés pour le plus grand nombre. Et, dans cet état de choses, la culture compte parmi les plus pauvres.

Le groupe communiste votera contre votre budget.

Il répondra ainsi, pensons-nous, à l'attente de tous ceux qui ont le souci de la culture et qui agissent pour lui donner toute sa place.

Notre vote prend tout le sens d'une critique contre l'insuffisance notoire des crédits qui vous sont affectés.

Il est en même temps l'affirmation de notre volonté d'agir pour que tous les citoyens français puissent avoir accès à la beauté et aux richesses culturelles de leur pays ; pour que les artistes puissent développer librement leurs facultés créatrices dans la diversité des courants et des écoles.

Nous agissons pour une politique culturelle attentive aux réalités nationales et permettant l'essor d'une culture riche de l'héritage du passé et des œuvres du présent.

C'est d'ailleurs ce que permettra la France démocratique et socialiste. (Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.)

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

M. Claude Delorme. Monsieur le ministre, vous ne serez pas étonné si je constate, moi aussi, la très grande pauvreté de votre budget.

Bien que, cette année encore, la courbe de ses dotations soit ascendante, celles-ci ne permettront pas de combler un retard trop important. En effet, compte tenu de la dépréciation monétaire et en dépit d'une augmentation notable en pourcentage, par rapport à celle des autres budgets, les crédits dont disposera votre ministère seront inférieurs à vos prévisions.

Nous avons étudié les réalisations au titre du V^e Plan : vous n'êtes pas arrivé — ces paroles ne s'adressent d'ailleurs pas à vous personnellement, puisque vous n'assurez qu'un intérim — à tenir ses promesses et vous n'aborderez pas le VI^e Plan dans des conditions normales, en raison de l'insuffisance de vos crédits.

Cette carence est très grave, car si la France a une mission, c'est bien celle de défendre sa culture et de provoquer un émulation chez les jeunes artistes. A cet égard, quand j'en viendrai aux problèmes touchant l'Opéra et l'Opéra-Comique, j'évoquerai la seule issue qui s'offre à nos jeunes artistes et à nos jeunes talents que votre ministère ne peut plus retenir en raison de la défaillance de son budget.

Pour être constructifs, nous désirerions vous voir bénéficier de crédits beaucoup plus substantiels dans la répartition des enveloppes ministérielles. Vous devriez être, en effet, à la tête d'un grand ministère et celui des affaires culturelles ne peut le devenir que s'il en a les moyens. Ce n'est pas le cas. Vous disposez — un journaliste le notait encore ce matin — d'un budget « stagnant », nous dirons dérisoire, par rapport aux objectifs que vous devriez atteindre.

Dans ce dessein, il ne faut pas craindre de s'accrocher à des slogans : celui qui réclamait l'affectation à votre département de 1 p. 100 du budget de l'Etat me paraît offrir précisément le thème d'une campagne qui doit nous mobiliser. Vous-même devez vous battre avec nous pour obtenir ce « 1 p. 100 » de vos collègues, et surtout du chef du Gouvernement.

En effet, après le vote des crédits que vous nous demandez, vous vous trouverez à la tête d'un des budgets des affaires culturelles les plus pauvres d'Europe, comparativement au budget total. C'est de l'arithmétique pure et simple ! Alors s'évanouira l'espoir de création, d'émulation !

Dans ces conditions, vous conviendrez sans peine qu'il est impossible d'envisager la création d'orchestres vivants qui don-

neraient des débouchés à nos jeunes musiciens, souvent réduits au chômage après de longues études musicales.

D'autre part, comment la culture pourrait-elle se développer au moins dans les masses populaires si vous, qui êtes à sa tête, ne fournissez pas les moyens nécessaires ?

On a déjà évoqué le cas de l'Opéra et de l'Opéra-Comique. Il faut y revenir parce que cette institution nationale, qui a été pendant des années l'honneur de notre pays dans le monde entier, subit un préjudice considérable. L'Opéra est fermé, sinon réouvert dans des conditions précaires. Si mes renseignements sont exacts, l'Opéra-Comique cessera de fonctionner le 20 mai prochain. Il n'y aura plus ni Opéra-Comique, ni Opéra ! Peut-être, comme je le souhaite, me rassurerez-vous tout à l'heure. Cependant, lorsqu'on lit qu'il vaudrait mieux pour des questions de rentabilité ou de réemploi, transformer l'Opéra-Comique en garage ou en parking, on déplore que l'on en arrive en France à cette solution désespérée.

M. Georges Carpentier. Très bien !

M. Claude Delorme. C'est la raison pour laquelle nous avons le devoir — et ce faisant nous vous aidons — de dénoncer la dégradation rapide de la situation, puisque notre académie nationale de musique, elle-même, disparaît.

Il est vraiment pénible d'assister à ce qu'on a appelé la « mise à mort » de nos théâtres nationaux. Vous ne pouvez pas, monsieur le ministre, ne pas entendre l'appel de tous ces comédiens, de tous ces artistes, de tous ces personnels qui se sont dévoués avec le sentiment de remplir une mission. Ne l'ont-ils pas accomplie très brillamment de 1945 à 1957 ? Depuis cette époque, le répertoire classique a disparu dans la proportion de 80 p. 100 ou s'est étioilé. Nous n'avons plus assisté à des créations dignes de notre pays et de notre institution nationale.

Vous devez réagir. N'est-il pas incroyable, en effet, que notre meilleur chorégraphe, Maurice Béjart, fils d'un ancien directeur de l'enseignement supérieur, mon ami Gaston Berger, soit obligé d'accepter la direction de la chorégraphie d'un théâtre à l'étranger, et qu'un de nos compatriotes, l'un des plus grands musiciens de ce demi-siècle, Pierre Boulez, manifeste dans des articles ou des déclarations son amertume et sa détresse d'être contraint de s'exiler aux U. S. A., à Londres ou à Bruxelles.

Pourquoi ne peuvent-ils pas demeurer à Paris ? Parce qu'il y a un malaise qu'il fallait dénoncer du haut de cette tribune. Il faut que tous nos talents — j'allais dire cette denrée si précieuse — restent dans notre pays. Certes, ils peuvent quelquefois être exportés, mais ils doivent surtout être exploités en France. Telle est l'observation que je désirais formuler sur ce sujet.

Monsieur le ministre, au moment où nous discutons ce projet de budget, je vous demande votre appui. Efforcez-vous d'obtenir pour nos théâtres populaires tous les dégrèvements fiscaux que nous demandons ; intervenez pour que nos salles classiques bénéficient d'une réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée, pour la ramener à zéro ; œuvrez pour que l'égalité soit respectée entre les théâtres et les tournées !

Nous vous connaissons et nous savons que vous interviendrez dans ce sens auprès de votre collègue M. le ministre de l'économie et des finances. Mais mettez-vous énergique.

Ce qui reste de nos tournées et de nos théâtres doit pouvoir subsister. En effet, si vous permettiez que ces derniers soient frappés par de trop lourdes taxes, vous porteriez la responsabilité de nombreuses fermetures !

Je vous parlerai maintenant de ce jeune théâtre qui, lui aussi, lance des S. O. S., vous demande votre appui et réclame surtout des salles.

J'ai reçu, il y a quelques jours, un groupe d'artistes venus me faire part de leurs impressions, voire de leur désespoir. En effet, par exemple, le théâtre de l'Aquarium, qui est une émanation de l'Ecole normale supérieure, avait remporté un vif succès.

Les anciens élèves de cette école étaient devenus pratiquement des professionnels et surtout des propagandistes ; ils avaient effectué des tournées à l'étranger, en Amérique du Sud notamment, et avaient bien servi le prestige de la France.

Or, ils sont aujourd'hui désespérés, car leur association est en voie de dissolution, faute de moyens.

Tous les problèmes qui se posent sont financiers.

Nous souhaiterions donc que votre aide soit en rapport avec les services rendus et profite à ceux qui s'efforcent de toucher la masse en développant les scènes populaires.

A cet égard, nous préférierions que les tournées subventionnées montent des pièces de Molière, plutôt que des œuvres peut-être faciles à écouter pour les théophilènes de la Sorbonne ou par les initiés à un théâtre hermétique mais qui, dans mes Alpes de Haute Provence, par exemple, sont difficilement comprises par les populations que nous voulons aussi initier au théâtre.

M. Alain Peyrefitte, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Très bien !

M. Claude Delorme. Je parle sans passion : il nous faut, là aussi — c'est encore votre mission — demeurer vigilants et nous livrer à une propagande intelligente.

Pensez encore à obtenir des débouchés pour les jeunes comédiens, les jeunes musiciens.

Je me souviens — je passe du coq à l'âne — que la réussite du remembrement dans ma région a souvent dépendu de l'installation d'un service d'irrigation. S'il n'y avait pas eu d'irrigation en contrepartie du remembrement, celui-ci n'aurait pas rencontré le même succès.

Dans le même ordre d'idées, ne pourriez-vous pas avertir les troupes et les théâtres qui bénéficient de subventions dans l'esprit de l'ordonnance du 13 octobre 1945 que celles-ci seraient majorées s'ils faisaient appel pendant les trois ou quatre années de leurs débuts à de jeunes comédiennes et comédiens frais émoulus de notre académie nationale ou de nos conservatoires nationaux et régionaux ?

Nous forcerions peut-être la main de certains, mais nous donnerions ainsi à de jeunes talents l'espoir de « percer ».

Loin de moi la pensée — et vous avez répondu en ce sens à ma question écrite — de faire des titulaires de diplômes des fonctionnaires ! Mais donnez-leur au moins la chance, pendant trois, quatre, voire cinq ans, de « percer ». Ils ont choisi une carrière libérale qui doit être sanctionnée par le succès, c'est-à-dire par le public. Or tous ces jeunes comédiens ou artistes de grande valeur, puisque leur talent a été reconnu par des diplômes, ne trouvent ni à l'O. R. T. F. ni dans les compagnies, ni dans les théâtres la place à laquelle ils ont pourtant droit. Je vous lance cet appel en leur faveur.

Je n'ai plus qu'une question à vous poser. Nous avons également été très émus par l'affaire de la cession de l'U. G. C. à un groupe privé. Je lisais encore ce matin dans *Le Monde* l'opinion de M. Jean de Baroncelli, que je partage entièrement :

« La cession de l'U. G. C. au secteur privé équivaut donc à un constat de carence et à une démission. L'Etat renonce à jouer son rôle d'incitateur et de protecteur dans un secteur pilote que les circonstances lui avaient attribué. »

Des questions ont été posées à ce sujet par nos collègues, et notamment par M. Gilbert Faure, à la demande de mon groupe. Pourriez-vous nous rassurer ? Nous voudrions que l'opération ne se déroule pas dans les conditions que nous avons apprises.

En conclusion, je suis navré, monsieur le ministre, de ne pouvoir, une fois encore, vous apporter notre confiance et voter votre budget. Nous le faisons parce que sa modestie ne correspond pas à la mission que la France devrait remplir dans le domaine de la culture et de l'art. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Michel Durafour. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, voici onze ans, le 24 juillet 1959, un décret assignait au ministre d'Etat chargé des affaires culturelles sa mission : « Rendre accessible les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français ; assurer la plus vaste audience au patrimoine culturel et favoriser la création des œuvres d'art et de l'esprit qui l'enrichissent ». Généreuse ambition !

La tâche confiée à André Malraux, écrivain illustre, mais aussi homme d'action, suscitait aussitôt la curiosité et l'intérêt. Est-il possible, aujourd'hui, de dresser un premier bilan ? Je ne le crois pas. Les résultats sont nécessairement fragmentaires et l'action culturelle demeure mal définie, donc, d'une certaine manière, incohérente. Constatons cependant qu'un grand bout de chemin a été parcouru grâce à André Malraux, puis à Edmond Michelet — dont je salue ici respectueusement la mémoire — et le sera demain, grâce à vous, je l'espère.

Mais d'abord, qu'est-ce que la culture ? « Ce qui reste, quand on a tout oublié », comme le disait le président Edouard Herriot ? Ou bien est-ce « la culture en question » selon quelques-uns, autrement dit une certaine connaissance traditionnelle et bourgeoise ? Ou bien ce corps à corps d'hommes confrontés à leur destin, à la recherche d'un havre interdit, fuyant l'angoisse ou se réfugiant en elle ? Ou encore, tout simplement, une façon comme une autre d'occuper ses loisirs ? Peu importe, en somme. Chacun met dans le mot ce qu'il veut. Constatons l'événement avant de l'analyser. Exceptionnellement, les conséquences de la chose précèdent sa définition.

Même incertitude, au demeurant, au niveau de l'action culturelle, elle-même considérée comme un fait social. Comment la divulgation de la culture se situe-t-elle dans le contexte politique moderne ? Quelles sont ses lois, ses limites ? Quelle est sa finalité ? A partir de quels critères convient-il de la juger ? Doivent-ils être quantitatifs ou qualitatifs ? Depuis onze ans,

on hésite à s'engager et on a raison, car à peine engagé sur une voie, on est immédiatement tenté de rebrousser chemin. L'empirisme est la règle, une règle indispensable en la circonstance, d'où le désordre apparent des entreprises successives.

En revanche, on s'est mis d'accord — ou presque — sur le droit de tout citoyen à la culture, qui elle-même dépasse la connaissance, et l'on s'est mis d'accord aussi sur la démocratisation de la culture.

André Malraux résumait tout cela en quelques phrases lapidaires à la tribune même de cette Assemblée : « Désormais, la collectivité a reconnu sa mission culturelle. Autant qu'à l'école, les masses ont droit au théâtre, au musée. Il faut faire pour la culture ce que Jules Ferry faisait pour l'instruction ».

Et c'est effectivement à partir de ce moment-là que certaines associations — je préside l'une d'elles — ont mené une campagne en faveur du « 1 p. 100 » qui n'est pas un mythe, mais le symbole d'un combat qu'il faut gagner.

Telle était la situation — et sans doute n'a-t-elle pas changé : on cernait mal le contenu à donner à l'action culturelle, mais on ressentait un besoin, on cherchait comment combler un vide.

C'est à partir de là que l'on a commis, en toute bonne foi, je crois, une erreur grave dont les séquelles menacent dangereusement les frêles structures qui ont été mises en place. La cité, cadre naturel du développement de la vie avait une vocation culturelle. Ainsi, jadis, la cité avait-elle été le berceau de l'université, des compagnies de marchands, des franchises. De cette animation qui aurait dû sourdre de la première cellule sociale, on a fait une sorte de largesse octroyée d'en haut. On redoutait — pourquoi ne pas l'avouer ? On me l'a dit à l'époque — la médiocrité de quelque conseil municipal et afin d'éviter tout risque, on a substitué à l'initiative locale, quelquefois besogneuse, j'en conviens, l'enfer technocratique.

Tout aurait été possible si l'on avait bâti la pyramide en commençant par les fondations. On l'a installée sur la pointe. Quoi d'étonnant que les utilisateurs se soient reculés un peu de crainte d'être écrasés ?

Pourtant, la commune avait donné et donne encore la mesure de sa sensibilisation au fait culturel. Tandis que les crédits du ministère d'Etat stagnent ou même régressent — de 0,43 p. 100 du budget de l'Etat en 1968 ils reviennent à 0,39 p. 100 en 1971 — les élus municipaux n'ont cessé d'accroître leurs efforts depuis dix ans. Cependant, 25 millions de Français — un sur deux — n'ont aucun moyen d'approcher le domaine de l'éducation continue. C'est ce que l'on a appelé et ce qu'on continue d'appeler le désert culturel.

M. Raclot, dans une enquête d'une qualité exceptionnelle qu'il a effectuée à la demande de la fédération nationale des centres culturels communaux, a constaté que les communes de plus de 5.000 habitants dépensaient en moyenne 25,50 francs par habitant en 1969 pour l'action culturelle sous toutes ses formes, contre 9,20 francs en 1963, soit trois fois plus. Dans le même temps, la part du budget du ministère d'Etat dans le budget général passait de 0,3 p. 100 à 0,4 p. 100 environ et cela dans le pays qui possède le potentiel culturel le plus élevé mais aussi, je le crois, le plus mal exploité.

Je regrette que le ministère d'Etat, notamment au moment de sa création, n'ait pas accepté le dialogue avec les collectivités locales et je porte témoignage qu'il lui a été offert. Les choses ont changé depuis. Quelque temps avant sa mort, M. Edmond Michelet manifestait personnellement son souci d'établir une coopération fructueuse avec les communes qui consacrent en moyenne, comme le montre l'enquête que je citais tout à l'heure, 4 p. 100 de leur budget à la culture, soit dix fois plus que l'Etat.

Cette nouvelle manière d'appréhender le problème apparaît d'ailleurs dans les conventions passées par le ministère d'Etat avec les municipalités pour la gestion des relais culturels. Pourquoi alors ne pas modifier les statuts des maisons de la culture ? Vous y serez contraints un jour ou l'autre.

Déficit n'est pas synonyme d'action culturelle, pas plus qu'ennui n'est synonyme de génie.

Il y a trois ans — vous m'excuserez de citer un exemple personnel — j'ai pris la responsabilité de gérer seul, sans le concours, ou sans le secours, comme vous voudrez, de l'Etat, la maison de la culture de Saint-Etienne, devenue de ce fait la maison de la culture et des loisirs.

Quelques esprits forts, généralement ainsi nommés à cause de la fragilité de leur jugement et de leur entendement, se sont gaussés de moi. Je livrais le Temple au Boulevard ! Je n'ai rien livré du tout. Le Temple se porte bien, Dieu merci ! Théâtre lyrique, théâtre de boulevard, théâtre engagé, comédie dramatique, classique, danse, concert, jazz, musique classique, music-hall, variétés, conférences, tout a sa place à la maison de la culture et des loisirs de Saint-Etienne qui accueille encore des congrès scientifiques, des séminaires syndicaux ou professionnels, des ateliers éducatifs. Plus de deux cents spectacles cette année,

des expositions, des grandes premières de cinéma, un cabaret littéraire, une animation complète, et tout cela aux moindres frais pour le contribuable.

Il n'y a pas de miracle. Tout simplement, je ne renonce pas aux recettes possibles. Je ne considère pas comme déshonorant qu'un public assiste à un spectacle et couvre, par sa présence, les frais du plateau.

La raison même de la création du ministère d'Etat — qui succédait au secrétariat aux beaux-arts — a été l'action culturelle. On ne saurait trop y insister.

Ayant donc rappelé la dynamique de votre département ministériel, je voudrais ajouter quelques mots concernant les actions traditionnelles qu'on a, bien entendu, tendance à oublier, tant les enfants derniers nés font quelquefois oublier les aînés.

De la crise que traverse la réunion des théâtres lyriques nationaux tous les orateurs ont parlé, ou, rassurez-vous, monsieur le ministre, parleront, sans oublier, en complément, la situation difficile des saisons lyriques en province.

L'activité de l'Opéra a été considérablement réduite par les travaux effectués au palais Garnier : 165 représentations ont été supprimées. Dans le même temps, le personnel de l'Opéra comique redoute une fermeture pure et simple de cette salle.

Le climat difficile, reconnu de vos services, monsieur le ministre, s'est instauré. L'amputation de 25 p. 100 de la subvention de fonctionnement de la R. T. L. N. a encore accru le malaise, comme la décision de déclarer caduque la convention collective et ses annexes catégorielles. D'autre part, le montant des subventions accordées à quelques scènes de province, très rares d'ailleurs, demeure pratiquement inchangé et toute aide de nouveaux opéras, comme celui de la ville de Saint-Etienne, se trouve de ce fait exclue.

Je vous pose alors ces questions : comment comptez-vous aider les villes qui ont déjà consenti un effort important ? Comment les encouragerez-vous ? Allez-vous vous borner à reconduire systématiquement les subventions ?

Vous envisagez, je cite : « de nouvelles formes d'aide capables d'inciter les théâtres à des activités novatrices tout en leur permettant d'instituer des structures musicales de base de meilleure qualité et adaptées à une vie à vocation régionale. » La formule est claire et séduisante, mais je souhaiterais que vous nous disiez comment vous envisagez cette action.

Chacun est persuadé que l'avenir du théâtre lyrique exige de profondes réformes de structure. L'incertitude actuelle paralyse, pour une part, toute évolution. Sans doute ce problème est-il complexe, sans doute l'enseignement du chant, notamment, mérite-t-il d'être repensé, sans doute des techniques dépassées, mais âprement défendues, compromettent-elles les solutions hardies indispensables. Tous ces obstacles peuvent être surmontés à condition que, placés en face des réalités, les services intéressés — dont les vôtres, pour une part — acceptent un dialogue constructif.

Je suis persuadé qu'en fin de compte le désaccord est plus apparent que réel et qu'une commune volonté de dominer le débat existe. Encore faut-il se rencontrer pour savoir si l'on est d'accord !

Je dirai quelques mots de la formation.

L'enseignement de l'architecture, des beaux-arts et de la musique connaît une mutation profonde. Des aménagements ont été opérés ici et là, mais les choses, en ce domaine, apparaissent parfois trop floues et parfois, au contraire, trop rigoureuses. On ne sort des orniers du passé que pour s'embourber dans un univers incertain.

J'admets les vertus de la méthode empirique — je la pratique moi-même — mais peut-être convient-il de s'en méfier au niveau de la distribution des connaissances.

Il est fort dommage que les écoles d'art et que les écoles de musique — j'appelle fermement votre attention sur ce point, monsieur le ministre — ne tiennent aucun compte de la nouvelle carte universitaire de la France.

De nouvelles universités ont vu le jour, comme celle de Saint-Etienne qui compte de nombreux étudiants. L'existence d'unités d'enseignement et de recherche de droit, de lettres, de sciences, de médecine crée des besoins, non seulement au niveau de ces disciplines, mais également au niveau de l'enseignement de l'architecture et de la musique. Saint-Etienne, université de qualité, réclame la création d'une unité d'enseignement de l'architecture, discipline qui conditionne pour une part l'urbanisme de demain — et n'êtes-vous pas, monsieur le ministre, doublement qualifié aujourd'hui pour connaître des problèmes d'architecture et d'urbanisme ? — mais cette unité lui a été refusée.

Je vous propose, monsieur le ministre, le pari qu'avaient accepté de tenir vos collègues de l'éducation nationale, et qui avait abouti à la création de l'université de Saint-Etienne.

L'administration municipale s'engage, dans un premier temps, à prendre à sa charge la section d'architecture. S'il est démontré, au bout d'un an, qu'un nombre d'étudiants suffisant fréquente cet enseignement, eh bien ! le ministère d'Etat chargé des affaires culturelles prendra le relais. N'est-ce pas là, finalement, l'engagement communal ?

Je ne parlerai pas du cinéma, non que le sujet ne mérite pas d'être traité — on a fait tout à l'heure allusion à un problème assez important — mais parce que le sujet me paraît trop vaste et qu'on ne pourrait, je crois, en épuiser l'examen à l'occasion de la discussion de votre budget, monsieur le ministre.

Ulérieurement, je vous demanderai d'accepter la discussion d'une question orale avec débat qui permettra peut-être de traiter le plus complètement possible ce sujet complexe, difficile, qui présente des ramifications diverses, en liaison plus ou moins étroite avec les problèmes de la télévision.

J'ai essayé d'esquisser, très imparfaitement d'ailleurs, une réflexion critique de l'action culturelle. Ce domaine est étendu et je ne doute pas que vous ne ressentiez vous-même quelque inquiétude à voir de si vastes terrains en friche. Je vous demande d'envisager une action coordonnée avec les communes et le département, c'est-à-dire avec la cellule de base. Les efforts et la volonté de tous ne seront pas de trop pour réussir cette entreprise : donner à l'homme ce supplément d'âme dont il a plus que jamais besoin, et dont a surtout besoin, ne l'oublions pas, la société qu'il a créée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, de l'Union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

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

— 4 —

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1971 (n° 1376). (Rapport n° 1395 de M. Philippe Rivain, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

— Affaires culturelles (*suite*).

(Annexe n° 1. — M. Raymond Boisdé, rapporteur spécial ; avis n° 1396, tome I, de M. de la Verpillière, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ; avis n° 1396, tome II, de M. Beauguitte (Cinéma) au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

La séance est levée.

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

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

VINCENT DELBECCHI.