

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

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

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION : 26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15 — Tél. : 306-51-00
Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

PREMIER^e SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

COMPTE RENDU INTEGRAL — 65^e SEANCE

1^{re} Séance du Vendredi 16 Novembre 1973.

SOMMAIRE

1. — Loi de finances pour 1974 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5887).

Services du Premier ministre : économie et finances (fonction publique).

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

MM. Malaud, ministre de la fonction publique; Bouvard, rapporteur pour avis.

MM. Pierre Joxe, Renard, Rossi, Burckel, Hamel.

M. le ministre de la fonction publique.

Le vote sur les crédits de la fonction publique aura lieu ultérieurement.

Santé publique et sécurité sociale.

M. Dubedout, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

Renvol de la suite de la discussion budgétaire.

2. — Ordre du jour (p. 5904).

★ (2 f.)

PRESIDENCE DE M. PIERRE ABELIN,
vice-président.

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1974 (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 1974 (n° 646, 681).

SERVICES DU PREMIER MINISTRE :
ECONOMIE ET FINANCES

Fonction publique

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

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

M. Franck Cazenave, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre de la fonction publique, mesdames, messieurs, rapportant pour la première fois le budget de la fonction publique, je prie mes collègues de m'excuser car, outrepassant les consignes qui m'avaient été données en commission des finances, j'ai rédigé un volumineux rapport dont la lecture vous a peut-être été quelque peu fastidieuse, mais qui me permettra d'économiser un temps précieux dans la discussion budgétaire. Je pense que vous l'apprécierez.

Je ne reviendrai donc pas sur les détails et me contenterai, si vous le voulez bien, de tirer la philosophie du budget examiné.

Une première question s'impose : qu'est la fonction publique ? Vous me pardonnerez, monsieur le ministre, cette comparaison fort peu respectueuse, mais il m'a bien semblé que, comme dans les auberges espagnoles d'autrefois on y trouvait ce qu'on y apportait. Dans ma candeur de néophyte, j'avais toujours eu l'impression que, tel un puissant seigneur, vous administriez, contrôliez, dirigiez près de 2.500.000 sujets. Je devrais dire 2.500.000 emplois. Il faut d'ailleurs noter que paradoxalement, si 2.074.710 emplois — je reviendrai sur ces chiffres — semblent exister, en augmentation de 37.128 sur l'année dernière, il n'est absolument pas certain qu'ils soient comblés, alors que 20 p. 100 d'auxiliaires, de contractuels, de vacataires et de temporaires attendent leur titularisation.

Quoi qu'il en soit, je pensais donc que vous gouverniez un peuple nombreux, soumis à la sacro-sainte loi que constitue le statut de la fonction publique. J'ai dû déchanter et je dois indiquer — comme je l'ai fait en commission des finances — qu'il n'en est rien. Effectivement, s'il y a un statut de référence, il a enfanté une nombreuse progéniture. Si vous avez parcouru avec attention mon rapport, mes chers collègues, vous avez trouvé, au travers d'une vingtaine de pages, 483 de ses enfants : 483 statuts particuliers. Il convient de se demander, monsieur le ministre — et je me le demande avec vous — si un tel état de choses n'a pas quelque chose de choquant et de dangereux.

La commission en a tellement été persuadée qu'elle a souhaité dans sa quasi-unanimité qu'une très sérieuse remise en question soit envisagée.

Mais pour atteindre cet objectif, il serait nécessaire de savoir de quoi et surtout de qui l'on parle.

Or, encore chose curieuse, aux questions qu'il a posées, votre rapporteur, mes chers collègues, n'a obtenu que des réponses non pas vagues, mais précises, assez curieuses, datant de 1969 et résultant de quatre années de recherches. Il est tout de même étonnant que l'on puisse se baser sur des chiffres de 1969. S'il ne m'a pas été donné de réponses plus précises, ce n'est pas par mauvaise volonté — on a tellement évoqué ce problème à cette tribune que je tenais à le signaler — mais bien parce qu'il n'existe aucun système d'informations statistiques permanent permettant de répondre à ces questions.

C'est pourquoi le nombre que j'ai cité, de 2.500.000 emplois, est sujet à caution, cela va de soi.

Monsieur le ministre, je sais que vous envisagez de pallier cette grave lacune, et que vous êtes prêt, comme vous l'a demandé la commission, à mettre les ordinateurs en route pour atteindre ce but. Nous devons tout de même marquer notre étonnement devant un pareil état de choses.

L'on nous a dit que le calcul était difficile. Mais, que je sache, les fonctionnaires sont payés, et pour cela, je le suppose, parfaitement recensés. Est-il si difficile de faire une simple addition ? Je ne le crois pas. En tout cas, c'est une idée. En attendant les ordinateurs, il y a suffisamment de fonctionnaires pour en affecter, munis de crayons bien aiguisés — encore que ce ne soit plus de mode — à l'addition souhaitée.

Partant de ce point et considérant le problème résolu, il convient de mieux fixer le rôle que le Gouvernement veut voir jouer par la direction de la fonction publique. Je le disais au début de mon exposé : en réalité, que commandez-vous ? Ou plutôt, qui commande ?

Vous n'y ressemblez guère, monsieur le ministre, mais, telle une vestale, êtes-vous simplement le gardien du statut général de la fonction publique et continuerez-vous longtemps à enregistrer passivement les mouvements divers des diverses administrations au sein des divers ministères ?

Mieux vaudrait, je le crois, décider le réexamen du statut et son actualisation à la lumière de vingt-cinq années d'expérience. La commission des finances en est persuadée et n'a pas manqué de souligner le bon et le mauvais d'une pareille situation.

Si je voulais plaisanter, je dirais que, jadis, l'ancienne noblesse soucieuse de l'avenir de ses enfants, les dirigeait vers la fonction ecclésiastique ou, à défaut de vocation, ils trouvaient le confort. Il est vrai que c'était avant la Révolution.

La République a heureusement modifié tout cela, mais non moins heureusement le bon peuple de France — les peuples ne changent pas — a retrouvé la sécurité par le statut de la fonction publique, lequel établit qu'une fois entré dans la carrière, il ne reste plus qu'à ne plus en sortir, en ne faisant pas trop de vagues, cela va de soi.

A ce sujet, l'article 52 du statut général des fonctionnaires est exemplaire. Il porte que : « Le fonctionnaire qui fait preuve d'insuffisance professionnelle est, s'il ne peut être reclassé dans un autre emploi, soit admis à faire valoir ses droits à la retraite, soit licencié. »

Autrement dit, s'il n'est pas valable, on le « refille » au voisin en lui donnant de bonnes notes, pour le valoriser et l'empêcher de protester.

M. Paul Duraffour. Vous êtes sévère.

M. Franck Cazenave, rapporteur général. Je suis juste. Vous est-il jamais arrivé de vouloir vous débarrasser d'un secrétaire de mairie qui ne vous convenait pas ? Quels moyens aviez-vous de vous en défaire ?

Je vous invite à vous reporter aux six pages de mon rapport dans lesquelles j'ai analysé les sanctions applicables à un fonctionnaire. Je dois d'ailleurs signaler que la plupart des fonctionnaires sont remarquables. (*Très bien ! très bien ! sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche*) mais 3 p. 1.000 de sanctionnés dans l'année cela me paraît fort peu.

M. Pierre Joxe, il n'y en a pas assez !

M. Franck Cazenave, rapporteur spécial. Certaines fautes peuvent conduire à des révocations avec suspension des droits à la pension, suspension contre laquelle M. Marette s'était élevé. Je m'associe à sa protestation. Avant de pénaliser leurs familles, mieux vaudrait sanctionner plus efficacement les auteurs de la faute.

M. Pierre Joxe. Rapporteur ! (*Sourires.*)

M. Franck Cazenave, rapporteur spécial. Je ne rapporte rien du tout, sinon mon budget !

En somme, monsieur le ministre, je pourrais comparer les liens d'un agent avec la fonction publique, à un mariage à l'italienne, d'où le divorce est exclu.

Je présente toutes ces remarques parce qu'elles émanent des fonctionnaires eux-mêmes et témoignent d'un état de fait dont ils sont les premières victimes.

La conclusion est facile à tirer : bien courageux est le fonctionnaire qui prend des risques puisque son mérite ne peut que provoquer la jalousie et lui procurer des désagréments.

J'entends bien, monsieur le ministre, que l'avancement à l'ancienneté n'est pas toujours condamnable. Mais la commission des finances aurait souhaité que plus de facilités soient accordées aux éléments de valeur pour parcourir leur carrière, davantage en fonction de leurs mérites que de leur ancienneté. Monsieur Pierre Joxe, nous avons déploré que les éléments de grande valeur ne puissent franchir rapidement les étapes conformément à leurs mérites.

M. Bouvard analysera d'une façon plus précise la situation matérielle des fonctionnaires car nous nous sommes partagés la tâche. Il est difficile d'en parler en s'appuyant sur les chiffres du budget puisque les mesures nouvelles prévues pour les augmentations de traitements, 2.880 millions de francs, seulement provisionnelles, seront modifiées en fonction des résultats des négociations qui ne manqueront pas d'intervenir dans l'année entre les syndicats des fonctionnaires et le Gouvernement employeur, plus précisément vous-même, monsieur le ministre.

Qu'il me soit permis, à ce sujet, de regretter que ces discussions passent au-dessus de notre tête, si je puis m'exprimer ainsi, en tout cas se déroulent en dehors du Parlement, dont le rôle, en l'occurrence, se résume à un enregistrement.

Quoi qu'il en soit, mes chers collègues, la commission a déploré un décalage entre les salaires du secteur privé et les salaires du secteur public, au désavantage semble-t-il de celui-ci. Je dis bien : « me semble-t-il », car il a été impossible à votre rapporteur d'obtenir des renseignements précis sur les rémunérations annexes dont bénéficient certains fonctionnaires, en particulier ceux du ministère de l'équipement.

La commission souhaiterait que les premiers échelons de l'échelle des salaires soient plus élevés et que ces rémunérations annexes soient incluses dans les traitements. Nous avons en effet remarqué — et de nombreux rapporteurs l'ont souligné — que l'échelle des salaires des fonctionnaires est tellement basse au début qu'elle décourage des éléments de valeur qui pourraient se diriger vers la fonction publique.

Par ailleurs, il conviendrait d'indiquer avec précision aux candidats d'une part ce qu'ils gagneront au début, au moment où ils s'installent dans la vie, et d'autre part ce qu'ils pourront espérer par la suite, sur l'ensemble de leur carrière, y compris les rémunérations annexes. Si on le leur disait, je suis persuadé que ce serait tout à l'avantage et de la fonction publique et de ceux qui se destinent à cette très noble carrière.

Il est en effet regrettable que certains systèmes de rémunération conduisent des services techniques à faire concurrence, pour augmenter leurs traitements, au secteur privé, au détriment d'autres tâches, à mon avis souvent plus nécessaires.

Nous pensons qu'il y a là des décisions à prendre et si ces fonctionnaires méritent de voir leurs traitements doublés — pourquoi pas, monsieur le ministre ? M. Bouvard le dira tout à l'heure — que cela se fasse normalement, sans les obliger à des travaux supplémentaires qui les absorbent peut-être durant leur travail et même en dehors des heures qu'ils doivent à l'administration. C'est de mauvaise gestion dans la mesure où ils se fatiguent, le soir, à établir des plans pour l'assainissement par exemple. Je sais de quoi je parle. Après avoir veillé jusqu'à deux ou trois heures du matin, ils ne sont plus très ardents à leur travail normal. Cela se comprend !

M. Jean-Claude Burckel et M. François Grussenmeyer. Comme les députés !

M. Franck Cazenave, rapporteur spécial. ... explique que nous raison, mes chers collègues : la cadence à laquelle nous travaillons jusqu'à deux ou trois heures du matin...

M. Paul Vauclair. Et même cinq heures et demie !

M. Franck Cazenave, rapporteur spécial. ... explique que nous soyons moins nombreux à la séance du matin.

Nos collègues qui ont veillé jusqu'à l'aube ont le droit de se reposer, d'autant qu'ils peuvent prendre connaissance du contenu des rapports et du développement de nos travaux par l'intermédiaire des documents qui leur sont distribués. Leur absence est donc excusable !

Je reviens à mon propos. L'ampleur des rémunérations annexes crée aussi un malaise dans la mesure où elles n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul des pensions. Il conviendrait qu'elles soient désormais retenues.

Voici ce que je voulais dire pour l'ensemble de la fonction publique.

Mais pour graves que soient ces problèmes, je faillirais à ma mission, monsieur le ministre, si je ne traitais pas des autres chapitres de ce budget.

D'abord la subvention à l'école nationale d'administration, dont on parle beaucoup. Cette subvention est en très large augmentation puisqu'elle atteint 2.533.533 francs. Vous êtes vous-même un ancien élève de l'E. N. A., monsieur le ministre. Puissent ces crédits supplémentaires donner à nos futurs hauts fonctionnaires une conscience plus nette des problèmes qui se posent aux simples citoyens !

Mais cette réflexion, monsieur le ministre, n'émane que d'un rapporteur, lequel s'excuse si, ce faisant, il a outrepassé ses droits. Cela lui a échappé : peut-être est-ce son subconscient qui a parlé.

Je ne ferai aucune remarque particulière à propos de la subvention au Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie moderne, pas plus que sur les crédits de l'Institut national d'administration publique, la commission n'ayant pas estimé devoir les critiquer.

Je dois en terminant faire seulement mention des crédits des instituts régionaux d'administration publique, dont l'augmentation est essentiellement due à l'ouverture d'un nouveau centre. La commission a estimé que c'était là une sage mesure.

Ainsi donc, sur cette note agréable à entendre, j'indiquerai que sous le bénéfice de ses remarques dont nous sommes certains que M. le ministre tiendra le plus grand compte, votre commission, mes chers collègues, vous demande d'adopter le budget de la fonction publique sans modification. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Bouvard, 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. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen du budget de la fonction publique ne saurait se limiter à l'analyse ponctuelle des crédits. Malgré le peu de temps que la représentation nationale peut consacrer à ce budget, les rapporteurs se doivent, en effet, de porter une appréciation de caractère général sur la politique suivie par le Gouvernement en ce domaine.

Leur action a un double but : informer le Parlement et lui fournir, par une étude critique, les éléments d'une décision qui, au plan budgétaire, porte sur cinquante-trois milliards de francs.

Le rapport pour avis qui a été imprimé et distribué procède à cette analyse qui résulte d'un travail de concertation et de recherches, mené en liaison avec le ministre compétent et son cabinet, avec des universitaires, des responsables de la fonction publique et des syndicalistes représentant les différentes organisations professionnelles de fonctionnaires.

De l'ensemble de ce travail, qui a été examiné par la commission des lois, il est possible de tirer trois conclusions principales :

Premièrement, malgré quelques réformes importantes, la fonction publique française souffre de maux qui finissent par nuire à la réalisation même de sa mission.

Deuxièmement, la direction générale de l'administration et de la fonction publique n'est pas à même d'assumer intégralement les tâches qui lui incombent.

Troisièmement, des réformes fondamentales, portant sur les moyens d'existence des fonctionnaires, mais aussi sur les modes de gestion, doivent donc être envisagées rapidement.

Tout d'abord, la fonction publique souffre de graves maux.

On doit constater la qualité des agents de l'Etat et leur dévouement à la chose publique, quel que soit le niveau de leurs fonctions.

Ces agents ont eu longtemps un statut privilégié dans la nation : prestige, stabilité de l'emploi, retraite. Mais l'évolution économique et sociale a joué à leur détriment et aujourd'hui, c'est un profond malaise qui atteint les serviteurs de l'Etat.

A cela, je vois deux causes principales : l'insuffisance des conditions matérielles d'existence et de travail ; des structures cloisonnées et stratifiées qui privent les hommes de responsabilité.

Pour ce qui est du premier point, je rappellerai que les agents publics sont aujourd'hui au nombre de deux millions, soit 10 p. 100 de la population active, et que les tâches qu'ils accomplissent sont essentielles au développement de notre société. Il n'est donc pas concevable que l'Etat laisse s'aggraver les différences existant entre le secteur public et le secteur privé.

Or, comme cela est indiqué dans mon rapport, la disparité entre les rémunérations du secteur public et celles du secteur privé s'accroît d'année en année. C'est ainsi qu'en 1973 les traitements ont été globalement majorés de 9 p. 100 alors que les salaires ont progressé dans le même temps de 12 à 13 p. 100. Au cours de la même année, la hausse des prix aura dépassé 8 p. 100. Cela revient à dire que le niveau de vie des agents de l'Etat aura à peine été maintenu. Dans ces conditions, les mesures prévues au budget de 1974, soit 2 milliards 880 millions de francs, pour améliorer les traitements, risquent d'être très insuffisantes, et la politique contractuelle, tellement vantée, ne s'engagera pas sous les meilleurs auspices.

Le reclassement indiciaire des agents des catégories B, C et D ne compense que bien faiblement cette dégradation du statut social des fonctionnaires. Sa mise en œuvre est en effet trop lente et elle n'atténue pas l'éventail trop large des indices qui écarte un grand nombre de jeunes gens de la fonction publique, étant donné la faiblesse des rémunérations de départ.

Alors que le législateur ne cesse d'intervenir pour protéger les salariés du secteur privé et pour étendre leurs droits collectifs, on note dans l'administration de singulières faiblesses et lacunes.

Faiblesse des services sociaux — les sommes consacrées à ces derniers représentant 0,5 p. 100 de la masse salariale contre 2 à 3 p. 100 dans le secteur privé — vétusté des locaux, absence de comités d'hygiène et de sécurité, de médecine du travail, et même d'inspection du travail sous le fallacieux prétexte que l'administration ne saurait s'inspecter elle-même sous peine d'être jugée et partie ! Les organismes paritaires tombent trop souvent en désuétude, et aucun projet de loi sur l'exercice des droits syndicaux dans la fonction publique n'a été soumis au Parlement bien que l'article 34 de la Constitution réserve à la compétence parlementaire la fixation des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires.

Aussi préoccupant est le nombre croissant d'agents non titulaires, qui selon les dernières estimations — ce ne sont que des estimations — seraient au nombre de 600.000.

Les causes de ce recrutement excessif sont diverses. Certaines sont positives puisqu'il s'agit, dans bien des cas, de s'attacher des spécialistes de haut niveau qu'aucun des corps traditionnels ne peut fournir. Mais les causes profondes sont plus graves.

L'une d'entre elles, qui est fondamentale, résulte du malthusianisme du ministère des finances à l'égard des créations d'emplois, des titularisations — titulariser un fonctionnaire, c'est en effet l'engager de façon définitive — et des relèvements de rémunérations. De là découlent, en effet, deux pratiques particulièrement condamnables. Les ministres qui ne peuvent pas augmenter d'eux-mêmes les rémunérations de leurs fonctionnaires ne satisfont les pressions syndicales que par des allègements d'horaires de travail et de rendement, qui supposent précisément l'appel à des non-titulaires.

D'autre part, l'insuffisance des crédits de personnels, amène le paiement de nombreux non-titulaires sur des crédits d'étude ou d'équipement. Ces agents échappent ainsi au contrôle parlementaire. Selon le directeur de la fonction publique lui-même, ils seraient actuellement au nombre de 49.000.

Or les 600.000 agents, dont je viens de parler, n'ont, il faut le souligner, que des garanties souvent précaires, en ce qui concerne notamment la stabilité de l'emploi, les conditions de licenciement et les avantages de retraite.

Deuxième cause de malaise pour les agents de l'Etat : des structures cloisonnées et stratifiées qui les privent de responsabilités et qui, par voie de conséquence, diminuent leur efficacité.

Je ne m'étendrai pas sur une centralisation et sur des cloisonnements que j'ai décrits dans mon rapport et dont les mécanismes ont été si bien analysés par M. Michel Crozier. Je voudrais toutefois insister sur l'emprise qu'exercent sur l'administration les grands corps de l'Etat. Et je ne pense pas seulement ici à ceux qui viennent de l'E. N. A. ; je veux aussi parler des grands corps d'ingénieurs.

Nos concitoyens savent-ils que ces grands corps techniques touchent des rémunérations parallèles, parfois très importantes et peu liées à la performance, sous forme d'honoraires payés par les collectivités locales pour des travaux d'intérêt public, alors que les subventions nécessaires à la réalisation de ces travaux sont précisément octroyées par les responsables de ces mêmes corps qui sont ainsi jugés et parties. Les jeunes ingénieurs eux-mêmes s'élèvent contre ce système de rémunération. On en arrive ainsi à des disparités flagrantes reposant sur des avantages annexes qu'il faudra bien un jour rendre publics et amodier de façon telle que deux fonctionnaires effectuant côte à côte les mêmes tâches, avec des résultats identiques, soient rémunérés de façon semblable et non du simple au double comme c'est aujourd'hui parfois le cas.

Ces systèmes, en outre, entravent la mobilité des hommes et ne permettent pas de constituer les équipes pluridisciplinaires nécessaires à une administration moderne.

Enfin, la mobilité verticale est tout aussi difficile. Les traditions, les castes sanctionnées par le diplôme ou le passage dans telle ou telle école font qu'il est très difficile pour un homme d'accéder à des responsabilités importantes du seul fait

de son mérite. L'exemple du partage de responsabilités entre les ingénieurs des ponts et chaussées et ceux des « T. P. E. » est à cet égard flagrant.

Pour changer ce système, il faudrait une direction de la fonction publique suffisamment forte. Or, elle ne parvient pas aujourd'hui à assumer intégralement sa tâche.

Avec seulement soixante fonctionnaires, elle devrait faire assurer le respect du statut général, réviser régulièrement les statuts — près de 500 — gérer le corps des administrateurs civils, développer la concertation et la formation permanente.

Elle dispose donc de moyens bien faibles — que ce budget n'accroît pratiquement pas — pour faire prévaloir ses vues sur celles purement financières de la direction du budget, pour imposer ses règles de gestion aux directions de personnel des ministères et aux corps, et pour se faire entendre et respecter des syndicats.

Une reconstruction est donc indispensable et urgente.

Elle implique l'amélioration des conditions sociales des agents de l'Etat, la modernisation des moyens de gestion et la mise en place d'un système de promotion, de rémunération et de formation à même de rendre les hommes plus responsables et la fonction publique plus efficace.

Améliorer les conditions sociales des agents de l'Etat : c'est d'abord l'engagement pris par le Premier ministre dans son discours de Provins de faire progresser au cours de la présente législature les rémunérations des fonctionnaires parallèlement à celles du secteur privé. Mais il faut aller au-delà et rapprocher les deux secteurs. Et pour ce faire, il est indispensable de promouvoir, selon les termes mêmes de l'ancien secrétaire d'Etat, une concertation continue, vigoureuse et loyale entre l'Etat et tous les représentants des fonctionnaires.

Moderniser les moyens de gestion de l'ensemble de la fonction publique : il s'agit là de définir le rôle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique en s'inspirant notamment de l'exemple du *Civil service department* britannique.

La direction de la fonction publique devrait devenir la grande direction fonctionnelle du personnel dont a besoin notre administration. A cette fin, elle devrait disposer d'une autorité fonctionnelle, c'est-à-dire de compétence spécialisée, sur l'ensemble des directions de personnel des différents ministères. Dans toute organisation on reconnaît la double tutelle du personnel et du financier ; il est paradoxal et dangereux que dans la fonction publique seul le second se voie reconnaître ce droit.

Enfin, rendre les hommes plus responsables et la fonction publique plus efficace : la responsabilité des hommes exige la délégation d'autorité dans le cadre de budgets-programme et d'une gestion par objectifs. Il s'agit là d'assigner des tâches précises à des individus ou à des équipes capables de les accomplir totalement et d'en être comptables devant l'autorité supérieure.

Ce changement implique que disparaissent les cloisonnements et les comportements ségréguionnistes des corps.

Il implique aussi que l'Etat consente pour tous ses agents un effort de formation permanente qui assure la carrière en fonction de la compétence et non pas en fonction des diplômes ou des concours.

Il implique enfin la mise sur pied d'un système intégré de gestion dynamique dans la fonction publique. Cela suppose : définir les postes, évaluer les fonctions, élaborer des programmes de travail, mesurer les résultats, prendre en compte les désirs des intéressés, bâtir des grilles de postes et des grilles de salaires concordantes, formuler des plans de carrière pour les individus et des plans de remplacement pour les unités administratives. Ce n'est qu'à ce prix que nous obtiendrons ce surcroît de rigueur et d'efficacité que le peuple français est en droit d'attendre de son administration.

L'effort à accomplir est immense. Il est néanmoins satisfaisant de constater que ministres, syndicats de fonctionnaires, directeurs des grandes administrations sont animés par un même désir de changement. Ce qui a fait le plus défaut jusqu'à présent, c'est une volonté politique continue de réforme. Cette volonté politique, la commission des lois avait cru la percevoir dans les propos de M. Dijoud. Elle espère, monsieur le ministre, vous voir la traduire en faits. Aussi, malgré les réserves, a-t-elle donné un avis favorable à votre budget. *(Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux, des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre de la fonction publique.

M. Philippe Malaud, ministre de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs, il est de tradition que le membre du Gouvernement chargé de présenter le budget de la fonction publique commence par remercier les rapporteurs.

C'est donc ce que je fais, mais pas seulement pour satisfaire un rite. Les deux rapports qui ont été présentés offrent un intérêt tout particulier car ils fourmillent d'observations intéressantes, concrètes et neuves sur la fonction publique. M. Cazenave est parvenu, sur un problème austère, à dériver un peu l'Assemblée par des observations de bon sens qui trouvent tout à fait leur place dans ce débat. M. Bouvard, au-delà d'une analyse pertinente des difficultés de la fonction publique, a jeté un regard critique et présenté des observations pleines d'originalité sur des problèmes que je suis avec attention depuis plusieurs années et dont je puis dire qu'ils ont besoin de temps en temps d'être considérés d'un œil neuf.

Puisque je présente un budget qui a été préparé par l'un de mes collègues du Gouvernement, je veux rendre hommage à mon prédécesseur qui, dans un temps très bref a beaucoup réfléchi aux problèmes ardues et sans cesse renouvelés posés aux responsables politiques par l'ajustement des aspirations des fonctionnaires et de leurs organisations représentatives aux exigences du service du public et de l'Etat. Que mon ami Paul Dijoud sache bien que je suis décidé à mettre à profit, comme l'a suggéré M. Bouvard, les réflexions et les orientations qu'il a formulées ou esquissées. Le regard neuf et incisif qu'il avait porté sur la fonction publique, je le retrouve dans les observations des rapporteurs.

Je ne pouvais, messieurs les rapporteurs, trouver meilleur travail de synthèse que celui que vous avez effectué. Le travail préalable de vos commissions permettra à l'Assemblée et au Gouvernement de prendre une vue globale de l'enjeu extrêmement important qui est en cause par delà les inscriptions budgétaires.

Cet enjeu, il est à la fois aisé de le mesurer et difficile de le définir.

Il est aisé de le mesurer d'abord, encore que M. Cazenave ait dévoilé un certain nombre de mystères recouverts par les chiffres dans le domaine de la fonction publique. L'Etat a recours aux services de plus de deux millions d'agents dont 1.700.000 agents civils : on a un peu exagéré le nombre des fonctionnaires dont je m'occupe.

Pour les rémunérer, l'Etat dépense 35 p. 100 de son budget. Ce personnel des services de l'Etat représente 7 p. 100 de l'ensemble de la population active pour les seuls fonctionnaires titulaires, et 10 p. 100 de cette population si l'on tient compte des personnels ouvriers et des agents non titulaires. Ces quelques chiffres suffisent à marquer l'ampleur des responsabilités qui pèsent sur ce secteur de l'activité nationale.

J'ai dit que les problèmes propres à la fonction publique ne sont pas aisés à définir : cela tient à ce que l'emploi des fonctionnaires, comme l'évolution de leurs effectifs, ne dépendent pas du seul ministre de la fonction publique mais aussi de décisions prises par chaque ministre compétent, soit dans le dialogue budgétaire qu'il conduit avec le ministre des finances, soit dans l'exercice de la responsabilité directe qu'il assume vis-à-vis de ses personnels.

Au ministre chargé de la fonction publique incombe, en revanche, une mission de synthèse. C'est cette mission que je me propose d'analyser devant vous en évoquant successivement l'évolution de la condition matérielle des fonctionnaires et les orientations que je souhaite donner à mon action.

Sur le premier point, l'évolution de la condition matérielle des fonctionnaires, le Gouvernement a délibérément placé sous le signe de la concertation l'examen des problèmes posés par cette évolution.

Pour la troisième fois depuis 1969, un certain nombre de syndicats représentatifs de la fonction publique se sont accordés avec le Gouvernement pour désigner le cadre dans lequel évolueraient, au cours de l'exercice 1973, les rémunérations dans la fonction publique. Le constat établi à cet effet s'articulait autour de quelques options majeures que je rappellerai brièvement.

En premier lieu, il s'agissait d'assurer aux fonctionnaires une double garantie : celle du maintien de leur pouvoir d'achat, en dépit de l'évolution de l'indice des prix ; celle d'une progression annuelle de ce pouvoir d'achat, fixée à 2 p. 100. Les deux objectifs seront atteints.

Un ajustement de 1,90 p. 100, mandaté sur le traitement de janvier au titre de l'année 1972, assurait à l'accord 1973 une base de départ incluant un accroissement réel de pouvoir d'achat de 1,50 p. 100 par rapport au niveau atteint par les prix en décembre 1972, c'est-à-dire que c'était la mise à zéro de l'accord.

Le calendrier de 1973 comportait les quatre étapes suivantes : 1,50 p. 100 au 1^{er} janvier 1973, 1,50 p. 100 au 1^{er} juin 1973, 1,25 p. 100 au 1^{er} octobre 1973, 1,75 p. 100 au 1^{er} décembre 1973.

Le rythme de la hausse des prix ne tardait pas à se révéler plus rapide que prévu par l'hypothèse de départ. Aussi bien, et après que mon prédécesseur eût réuni les organisations syndicales signataires du protocole 1973, le Gouvernement a décidé, au titre de la clause de sauvegarde figurant dans l'accord, deux augmentations successives portant le niveau des traitements à 3,50 p. 100 au 1^{er} juillet et à 4,25 p. 100 au 1^{er} août.

Mais le plus important pour garantir le pouvoir d'achat des fonctionnaires a été accompli le 1^{er} octobre dernier. L'exécution stricte de l'accord n'impliquait, à cette date, qu'un relèvement de 1,25 p. 100 des traitements. Le Gouvernement s'est refusé à faire peser sur ses fonctionnaires le poids de l'inflation. Après deux nouvelles réunions avec les organisations syndicales, la majoration décidée a été de 3 p. 100, ce qui portait à 7,25 p. 100 le relèvement des rémunérations publiques depuis le début de l'année.

Je rappelle qu'une nouvelle étape de 1,75 p. 100 est programmée au 1^{er} décembre prochain et que le niveau des traitements devrait, par conséquent, atteindre à cette date 9 p. 100. Enfin, le 1^{er} janvier 1974, jouera la garantie de progression du pouvoir d'achat de 2 p. 100 inscrite dans l'accord.

Le Gouvernement a donc maintenu, en toute circonstance, la concertation avec les organisations syndicales signataires et il est allé délibérément au-delà de la lettre du constat souscrit, pour en respecter vraiment l'esprit.

Même s'il n'a pu satisfaire entièrement certaines demandes, par ailleurs tout à fait compréhensibles, on doit reconnaître que les décisions successives de relèvement des traitements ont, à tout le moins, sauvegardé en moyenne le pouvoir d'achat tout le long de l'année, la progression du pouvoir d'achat de 2 p. 100 étant garantie, en tout état de cause, au titre de 1973 par l'ajustement qui sera mandaté lorsque sera connu le niveau atteint par les prix en décembre prochain.

Je ne pense pas que l'on puisse dénier au Gouvernement, en la circonstance, le mérite d'avoir — en une période d'inflation mondiale particulièrement difficile — fait en sorte que les fonctionnaires n'en soient pas les victimes.

Si nous traduisons en chiffres l'accroissement de la masse salariale consacrée aux traitements des agents de l'Etat, sachez qu'il sera de plus de 11 p. 100 en 1973, ce qui représentera, en année pleine, huit milliards et demi de francs de dépenses supplémentaires par rapport à celles qui ont été exposées en 1972. Je me devais de souligner l'ampleur de cet effort devant votre Assemblée.

J'ajoute que l'examen objectif des données statistiques démontre que, non seulement en 1973, mais depuis le début de la politique contractuelle, une protection efficace a été assurée chaque année aux fonctionnaires contre la hausse des prix et qu'un surplus notable de pouvoir d'achat leur a été régulièrement distribué.

On prendrait, naturellement, une vue incomplète de l'action de mon département si l'on pensait qu'il borne ses interventions, dans le domaine de la rémunération des fonctionnaires, à la recherche de mesures globales et uniformes destinées à leur assurer, dans le cadre d'un véritable contrat de progrès, un niveau de vie convenable.

A travers la politique contractuelle, se dessine, en effet, une politique différenciée des rémunérations — je dirai, volontairement différenciée — qui vise à améliorer le sort des moins favorisées parmi les différentes catégories d'agents de l'Etat.

Je rappelle, une fois de plus, le plan de revalorisation des traitements des catégories C et D, qui représentent 43 p. 100 des effectifs de la fonction publique, soit 835.000 agents.

L'exécution de ce plan s'achèvera le 1^{er} janvier 1974. En 1972, un reclassement catégoriel d'une ampleur équivalente a été arrêté en faveur des fonctionnaires de la catégorie B qui représentent, eux, 38 p. 100 des effectifs. Les modalités de ce reclassement ont permis d'avantager particulièrement les fonctionnaires de cette catégorie au moment où ils commencent leur carrière, ce qui répond à la préoccupation exprimée par MM. les rapporteurs.

A trois reprises, d'autre part, en 1969, en 1970 et en 1972, l'attribution de points uniformes a permis d'accorder des pourcentages d'augmentation beaucoup plus sensibles au niveau des petits traitements.

Enfin le constat de l'année 1973 a permis de relever l'indice du traitement minimum garanti de 2,6 p. 100.

Cette politique favorable aux rémunérations modestes doit être poursuivie, mais en veillant à ce que l'éventail des traitements — sensiblement réduit, il faut le reconnaître, ces dernières années — conserve une ampleur convenable et une incitation qui a paru particulièrement nécessaire à MM. les rapporteurs, comme ils l'ont souligné au cours de leurs interventions.

La volonté d'agir en faveur des moins favorisés parmi les fonctionnaires a conduit le Gouvernement à arrêter des mesures particulières dans le but d'améliorer la situation de certains groupes d'agents de l'Etat. J'évoquerai seulement notre action en faveur des retraités et des personnels féminins.

Les retraités ont bénéficié, naturellement, des hausses de rémunérations générales et de certains reclassements catégoriels dont l'effet sur le pouvoir d'achat vient d'être rappelé.

De plus, le montant des retraites a augmenté de 1 p. 100 supplémentaire lors de chaque incorporation d'un point de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue pour pension.

Par ailleurs, un important projet de loi doit être discuté par le Parlement. Déposé par le Gouvernement le 30 juin 1973, il a pour objet d'accroître les droits à pension de réversion des enfants mineurs ou du conjoint des femmes fonctionnaires décédées.

Le sort des femmes dans la fonction publique a aussi retenu particulièrement l'attention du Gouvernement. Elles représentent, en effet, 44 p. 100 du nombre des agents titulaires de l'Etat.

Il s'agissait, d'une part, de mettre fin à des discriminations professionnelles injustifiées et qui prenaient leurs origines dans l'histoire et la tradition. Une révision systématique des clauses restrictives des statuts est en cours, qui a déjà permis d'ouvrir de nombreux concours aux candidatures féminines. C'est le cas, par exemple, des secrétaires administratifs de la défense nationale, des techniciens des installations des télécommunications, des contrôleurs des P. et T., des dessinateurs des P. et T., sans oublier que l'inspection des finances, par l'intermédiaire du plus illustre de ses membres, j'ai nommé M. le ministre de l'économie et des finances, s'est déclaré prête à accueillir des femmes dans ses rangs.

Il s'agissait, d'autre part, d'accorder aux agents féminins des avantages propres, compte tenu de leurs sujétions familiales. L'institution du travail à mi-temps dans la fonction publique bénéficie déjà à près de 9.000 agents et 99 p. 100 d'entre eux sont des femmes.

C'est cette même volonté de tenir compte de la situation des moins favorisés qui m'animerait lorsque je proposerai au Gouvernement, au terme de l'enquête très complète que mes services achèveront avant la fin de l'année, de prendre une vue d'ensemble des problèmes sociaux que pose l'emploi par l'Etat d'un nombre important d'agents non titulaires. Je réponds de la sorte à une préoccupation qui s'est exprimée assez vigoureusement par la bouche de MM. les rapporteurs.

J'en viens au second point ; les orientations futures.

Au-delà des décisions relatives à la rémunération des agents de l'Etat, qui sont des décisions majeures en raison de leur effet sur le budget de l'Etat et sur l'attitude des fonctionnaires eux-mêmes, je souhaite entretenir votre Assemblée d'un certain nombre de problèmes relativement nouveaux, liés à une perception elle-même nouvelle de ce vaste ensemble que constitue la fonction publique.

Si chaque ministre garde la responsabilité de l'emploi des personnels qui sont mis à sa disposition, le grand corps de la fonction publique demeure, au moins, un tout. Au sein d'un pays engagé à un rythme très rapide dans une transformation qui mobilise toutes ses forces en vue d'accroître l'efficacité et, par là-même, la prospérité, de tous ses travailleurs, la fonction publique ne peut demeurer une sorte d'enclave où un dixième environ de la population active trouverait, en échange d'une efficacité supposée moindre, une prospérité inférieure à celle de la moyenne des Français.

Même si cette image de la fonction publique subsiste dans certains esprits, je dois à la vérité de dire qu'elle est inexacte.

En effet, le devoir du ministre de la fonction publique est d'abord de souligner le fait que les services publics de l'Etat, bien que d'une manière inégale, sont engagés dans un processus qui les transforme à un rythme très rapide.

Certains d'eux sont parvenus — le rapport de la commission des lois l'a relevé également — à un stade d'organisation qui en fait de véritables modèles « d'administration performante », tout comme il existe des « entreprises performantes ». Si l'on songe à l'évolution qu'ont connue certains services du ministère de l'aménagement du territoire et de l'équipement et de celui des transports, aux réorganisations intervenues dans le vaste ensemble que représente la direction générale des impôts, à l'évolution très rapide de services comme ceux de l'agence nationale pour l'emploi ou aux progrès enregistrés dans l'informatique administrative, et notamment à la comptabilité publique, il faut bien constater qu'un nouveau style de gestion des services publics est en train de naître qui laisse loin en arrière les images, dont je peux dire qu'elles sont un peu stéréotypées et stérilisantes, d'une administration figée et procédurière.

Mais si cette heureuse évolution est amorcée, il incombe également au ministre de la fonction publique d'encourager son développement et d'y contribuer aux côtés de son collègue chargé des réformes administratives.

Comment accroître l'efficacité de l'administration, ce qui constitue, effectivement, pour nous un premier objectif ? A cet égard, je compte avancer dans trois directions fondamentales.

Il convient, d'abord, d'organiser un système pilote de formation permanente et de promotion professionnelle dans la fonction publique.

Il convient, ensuite, de développer, à tous les niveaux, la responsabilité des fonctionnaires.

Il convient, enfin, d'améliorer les structures de la haute fonction publique.

Sur le premier point, l'organisation d'un système pilote de formation permanente dans la fonction publique, l'année 1973 aura été importante, puisque au terme d'une longue procédure de concertation les principaux textes d'application de la loi du 16 juillet 1971 ont été publiés. Ils concernent à la fois l'organisation de la formation professionnelle continue dans la fonction publique et les conditions dans lesquelles les agents de l'Etat pourront bénéficier des actions de formation.

A bref délai seront publiés les textes qui manquent encore pour l'application de la loi, relatifs, d'une part, aux agents non titulaires de l'Etat, d'autre part — et la charge d'élaborer ce texte incombe au ministère de l'intérieur — aux agents des collectivités locales.

Mais, au-delà de cet important travail réglementaire, la formation professionnelle dans l'administration doit être soumise à une impulsion plus méthodique. Il n'y a pas lieu de considérer, certes, qu'en la matière nous partons d'une table rase, puisqu'une enquête récemment achevée a démontré qu'au cours de l'année 1970 plus de 240.000 agents de l'Etat ont reçu une formation ou un complément de formation.

Au titre de la même année, 40 p. 100 des sommes ainsi dépensées concernaient des actions de préparation à des concours administratifs internes, et ce chiffre souligne bien l'importance de l'effort de promotion sociale accompli par les administrations de l'Etat ; 30 p. 100 des crédits ont été dépensés pour des actions de perfectionnement et de recyclage et 30 p. 100 correspondent à une action d'adaptation au premier ou à un nouvel emploi.

Mais mon ambition, dans ce domaine, est de faire naître dans chaque département ministériel un grand programme de formation permanente, dont l'exécution doit être confiée, évidemment, à un service dynamique.

Le groupe de coordination, dont les membres seront installés par mes soins le 26 novembre prochain, aura pour tâche de stimuler les différents départements ministériels dans l'accomplissement de cet effort. Il incombera, d'autre part, à la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui devrait logiquement recevoir, à cet effet, de nouveaux moyens, d'animer, dans l'ensemble de l'administration, cet effort de formation permanente, en développant des actions expérimentales qu'elle a déjà mises au point, en coordonnant les efforts des différents ministères compétents, enfin, en jouant auprès de chacun d'eux un rôle de conseil et de stimulation.

J'aborde le deuxième point, le développement de la responsabilité des fonctionnaires à tous les niveaux.

M. Cazenave a décelé certaines imperfections dans notre système de notation auquel il reproche un excès d'automatisme et une insuffisante prise en considération de la valeur professionnelle et morale des candidats à l'avancement.

Nous sommes, dans ce domaine, à la recherche d'un perpétuel équilibre qui doit naître de la confrontation du point de vue des chefs de l'administration et des représentants des personnels au sein des commissions paritaires. Je crois que ce système est bon dans son essence, mais il n'est pas inutile de faire entreprendre un travail de réflexion sur nos procédures de notation, afin de déterminer si une rénovation, voire une correction, ne s'impose pas sur tel ou tel point et si des habitudes, empêchant de noter conformément à leur valeur réelle un certain nombre d'agents, n'ont pas été prises dans telle ou telle administration.

Je crois également, avec vos rapporteurs, que la notion de la responsabilité de chef de service mérite d'être approfondie et que le choix des responsables de nos administrations doit s'exercer de la manière la plus large possible suivant les principes, sans doute encore trop théoriques, arrêtés pour les administrations centrales et que l'initiative de M. Chalandon avait étendus aux directions départementales et régionales de l'équipement.

Dans le souci de consacrer sa politique de déconcentration des décisions et des responsabilités, le Gouvernement se préoccupe de la situation des fonctionnaires qui, dans les services extérieurs de l'Etat, détiennent des fonctions de direction à l'échelon du département ou de la région. Cela revêtira une plus grande importance avec la mise en œuvre de la réforme régionale. Une mission interministérielle a étudié dans le détail l'ensemble des problèmes posés par le statut de ces fonctionnaires. Dans les mois qui viennent, le Gouvernement tirera les conclusions de cette étude et en tiendra informés les parlementaires par mon intermédiaire.

J'en viens aux structures de la haute fonction publique.

La fonction publique française a été l'objet, au cours des dernières années, de critiques nombreuses émanant soit de certains responsables politiques, soit même — le fait mérite d'être souligné — de ceux qui s'y préparent, parfois au sein de l'école nationale d'administration, qui forme les futurs hauts fonctionnaires.

Il ne faudrait pourtant pas méconnaître les progrès importants qui ont été accomplis dans la formation, le recrutement et l'organisation de la carrière des fonctionnaires des administrations centrales, grâce aux réformes intervenues dans ce domaine depuis 1945. Chacun reconnaît la valeur de la formation donnée par l'école d'administration; chacun sait que le corps des administrateurs civils a acquis progressivement un poids incontestable, dû essentiellement à la valeur de ses membres.

Mais on doit toujours s'interroger sur la validité d'un système de formation qui, en définitive, ne fait pas une place suffisante aux élites provinciales. Le recrutement et la formation, particulièrement au niveau de l'École nationale d'administration, sont probablement trop centrés sur Paris. Ils doivent être beaucoup plus régionalisés afin que la haute administration devienne davantage le point d'aboutissement d'une filière ayant ses racines dans tout le pays. A cet égard, le rôle des instituts régionaux d'administration devra, en tout état de cause, être accru dans le recrutement des personnels qui encadrent les administrations centrales et leurs services extérieurs.

On peut se demander, d'autre part, si, dans les conditions actuelles, les positions respectives du corps des attachés et de leurs homologues des services extérieurs, des administrateurs civils et de ce qu'il est convenu de nommer les grands corps, ne présentent pas des rigidités excessives qui s'opposent à une politique de promotion plus dynamique des meilleurs agents et fondée plus sur l'appréciation de la valeur professionnelle que sur des critères purement intellectuels.

Mon prédécesseur avait entrepris sur ce sujet une réflexion originale et approfondie que je compte poursuivre afin de la soumettre au Gouvernement dans des délais aussi brefs que possible et de lui proposer des orientations nouvelles dont j'aurai certainement l'occasion de vous entretenir un peu plus tard.

Le second volet du programme d'action que je souhaite vous exposer concerne la place de la fonction publique dans la nation.

C'est un fait que les agents de l'Etat éprouvent parfois le sentiment de constituer une catégorie professionnelle mal comprise. L'opinion elle-même rend souvent l'administration responsable de la complexité de notre vie quotidienne dans le monde moderne, alors que celle-ci tient, de toute évidence, beaucoup moins à une attitude considérée comme bureaucratique des fonctionnaires qu'à la nature même de notre société industrielle évoluée.

Pour rendre plus sensible aux fonctionnaires le sentiment de tenir la place qui doit être la leur dans la nation, il convient, en premier lieu, de maintenir ouvert le dialogue entre le

Gouvernement et les organisations syndicales qui les représentent. Ce dialogue peut traverser des phases difficiles. Il n'en demeure pas moins indispensable aux yeux de ceux qui sentent et savent que le choix d'aujourd'hui n'est pas entre le dialogue et le silence, mais entre la concertation et l'affrontement.

Certes, la poursuite d'une politique contractuelle peut apparaître, dans les circonstances économiques et monétaires que nous connaissons, comme une gageure. Si un contrat, en effet, constitue un moyen d'organiser de façon concertée l'évolution dans un certain domaine, l'inflation vient troubler les prévisions que les partenaires s'efforcent d'arrêter ensemble.

En dépit de ces difficultés, je souhaite que l'année 1974 soit encore marquée par la conclusion d'un accord entre les organisations syndicales et le Gouvernement et portant sur l'évolution des rémunérations dans la fonction publique. Naturellement, il faudra tenir compte, dans l'élaboration de cet accord et pour l'améliorer dans certaines de ses formulations, des données de l'expérience passée, sans négliger les impératifs de la conjoncture économique et financière.

La comparaison de l'évolution des rémunérations publiques et privées est devenue d'actualité avec la proposition faite par le Premier ministre, dans son discours de Provins, que la progression des rémunérations publiques et privées devrait s'effectuer à l'avenir de façon parallèle, proposition qui doit s'entendre naturellement dans le cadre de la législation.

Il s'agit d'éviter l'apparition de divergences trop sensibles dans la progression des rémunérations publiques et privées.

Les études statistiques nécessaires sont en cours, mais je puis d'ores et déjà dire à M. Bouvard combien les comparaisons sont difficiles. Traitant de ce sujet, votre rapporteur a retenu comme élément de comparaison l'évolution du salaire horaire moyen du secteur privé.

Evidemment, les choses seraient plus simples si cette donnée rendait compte de la réalité. M. Bouvard a d'ailleurs reconnu explicitement, dans une note, que les comparaisons sont rendues techniquement difficiles par l'absence de référence commune.

Je remarquerai d'abord que le taux de salaire horaire moyen du secteur privé concerne essentiellement les ouvriers payés au temps, âgés de plus de dix-huit ans, et non la totalité des salariés du secteur privé. Un certain nombre d'autres données statistiques concernent les employés, les techniciens, la maîtrise et enfin les cadres. L'évolution observée y est sensiblement différente et les écarts atteignent, peut-on dire, 2 p. 100 environ.

Quant à l'évolution des rémunérations à indice hiérarchique net constant pour la fonction publique, elle ne recouvre que la part d'évolution des rémunérations ducs aux mesures générales: évaluation de la valeur du point et distribution éventuelle de points uniformes. Elle ne prend pas en compte l'effet des mesures de reclassement catégorielles prises pour des corps ou des catégories entières, en particulier pour les catégories C et D et pour la catégorie B dont j'ai parlé tout à l'heure.

Les résultats, là aussi, sont sensiblement différents et plus favorables aux niveaux C et D qui fournissent les éléments de comparaison finalement les plus cohérents par rapport au salaire horaire ouvrier.

M. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. le ministre de la fonction publique. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, je vous remercie de me laisser vous interrompre.

Vous venez de critiquer les tableaux de chiffres concernant les rémunérations comparées des agents publics et des salariés du secteur privé que j'ai introduits dans mon rapport. Vous voudrez bien me permettre de faire à ce sujet deux observations.

Premièrement, si j'ai pris ces chiffres, c'est parce que, selon moi, ils étaient les plus significatifs de ceux que j'ai pu trouver dans les statistiques produites par l'administration. En outre, je tiens à souligner qu'ils sont accompagnés, dans mon rapport écrit, de toutes les réserves qui s'imposent. Notamment, j'ai mentionné très exactement leur mode de calcul. Il faudrait donc être particulièrement léger — et je sais que vous ne l'êtes pas, monsieur le ministre — pour ne pas voir que ces chiffres n'ont qu'une valeur indicative.

Si vous tenez à ce que les parlementaires produisent des chiffres plus réalistes — et je n'imagine pas que vous mettiez en doute la valeur des séries statistiques de l'I. N. S. E. E. et

du ministère des affaires sociales — vous vous devez de nous donner ces chiffres. Je les avais déjà demandés à votre prédécesseur, M. Dijoud, lorsqu'il était venu devant la commission des lois, mais il n'avait pu me les fournir.

Vous ne me ferez pas croire, monsieur le ministre, qu'en 1973 le Gouvernement n'a pas les moyens d'établir des séries statistiques à peu près exactes en ce qui concerne les rémunérations comparées des fonctionnaires et des salariés du secteur privé. Or, dans l'intérêt d'une bonne information des uns et des autres, il est impérieux que soient dressées des statistiques sur lesquelles nous puissions être d'accord.

Deuxièmement, les chiffres que j'ai publiés, et que vous semblez contester, monsieur le ministre, concernent tout de même assez bien la réalité. Je vous renvoie, sur ce point encore, à des documents officiels. Vous vous êtes engagé vous-même, puisque vous avez déjà été responsable de la fonction publique, à accroître le pouvoir d'achat des fonctionnaires de 2 p. 100 en 1973. Je suis certain que vous tiendrez cet engagement. Mais je vous prie de bien vouloir ouvrir, à la page 9, le rapport économique et financier qui accompagne le projet de loi de finances. Vous constaterez que M. le ministre de l'économie et des finances dit lui-même : « les comptes prévisionnels de la nation pour 1973 prévoient un accroissement du pouvoir d'achat de salaire par tête de 5,3 p. 100 » et non de 2 p. 100. La différence est donc de 3 p. 100 environ.

Si vous reprenez mon tableau, vous verrez qu'il s'agit, bon an mal an, d'un décalage de 3 à 3,5 p. 100. Mes chiffres sont plutôt timides puisque la différence moyenne que j'ai pu déceler atteint seulement quelque 2 p. 100.

M. le ministre de la fonction publique. Monsieur le rapporteur pour avis, je n'ai nullement entendu critiquer votre méthode de comparaison non plus que les indications que vous donnez dans votre rapport. J'estime, au contraire, qu'elles ont toute leur valeur et qu'elles expriment incontestablement une tendance.

Ce que j'ai voulu dire, c'est que, du fait même de leur caractère insuffisant, les précisions que vous fournissez ne peuvent pas être considérées comme ayant une valeur absolue et doivent être nuancées par d'autres facteurs que j'avais commencé à décrire lorsque vous m'avez interrompu.

J'ajouterais que le calcul de l'évolution de la rémunération à indice net constant a été fait pour un fonctionnaire parisien, alors que le salaire privé de comparaison est national, ce qui est un autre élément de distorsion. Je reconnais volontiers que vous ne pouvez travailler qu'à partir des chiffres qui vous sont communiqués et que la responsabilité de la non-publication de statistiques précises à ce sujet incombe à vos interlocuteurs du Gouvernement. Je m'efforcerai, quant à moi, d'améliorer la nature des éléments de comparaison mis à la disposition de l'Assemblée.

Le mode de calcul ignore l'effet supplémentaire dû à la réduction de l'écart entre les zones de résidence qui a diminué de 7,25 p. 100 au 1^{er} janvier 1968, à 4,25 p. 100 au 1^{er} octobre 1973. J'insiste sur ce point parce que c'est l'un de ceux sur lesquels j'ai particulièrement axé mes efforts depuis que je suis chargé de la fonction publique, estimant qu'il s'agit là d'une injustice très fortement ressentie par un grand nombre de fonctionnaires.

L'effet conjugué des mesures catégorielles et la diminution de l'écart entre les taux de l'indemnité de résidence élèvent en moyenne les chiffres donnés par l'indice hiérarchique de 1,5 p. 100 par an, ces taux variant en fait de 2 p. 100 pour les revenus faibles, à environ 1 p. 100 pour les revenus élevés.

Sans vouloir me livrer à une bataille sur les chiffres, qui n'ont pas de valeur absolue — pas plus les miens que ceux de M. Bouvard — j'ai cité ces quelques remarques pour montrer l'extraordinaire complexité du problème. Les différences de structures l'accroissent encore et toutes comparaisons en ce domaine nécessitent, si l'on ne veut pas tomber dans le simplisme, une analyse extrêmement serrée et une interprétation très nuancée des résultats.

Comment ignorer de surcroît que les règles de l'avancement dans la fonction publique apportent dans les cas les plus défavorables une amélioration de 60 p. 100 du traitement à qualification inchangée, alors que l'ancienneté ne joue qu'un rôle assez réduit, tout au moins au niveau inférieur des salaires, dans le secteur privé. Dans une appréciation globale, il faut également tenir compte d'un système statutaire qui s'efforce de privilégier la promotion interne au point d'en faire, dans un certain nombre de cas, un mode essentiel de recrutement au

niveau supérieur. Mais je ne considère pas pour autant que nous soyons arrivés à des résultats totalement satisfaisants dans ce domaine et, sur ce point, je partage, dans une certaine mesure, les remarques de M. Cazenave et de M. Bouvard sur la nécessité de permettre à un fonctionnaire de faire la carrière qu'il mérite et non pas celle dans laquelle l'enserme son niveau d'entrée dans la fonction publique.

Ma deuxième remarque aura trait à une suggestion de M. Bouvard. Traitant de l'évolution des deux ordres de rémunérations, publiques et privées, il engage le ministre de la fonction publique à faire en sorte que cette évolution soit non seulement parallèle mais aboutisse à un rapprochement général des deux systèmes.

Quelle interprétation peut-on donner à ces propos ?

A la limite, cette réflexion pourrait signifier qu'il faut transformer le statut des fonctionnaires et le rendre plus proche d'un statut de droit privé, c'est-à-dire contractualiser les emplois publics et, au bénéfice, sans doute, d'une amélioration de certaines rémunérations en fonction du marché du travail, renoncer aux garanties du statut général auxquelles les fonctionnaires sont si profondément attachés ?

Cela me semble aller un peu à contre-courant d'une aspiration générale des salariés qui, dans le secteur privé — à travers leurs exigences en matière de sécurité de l'emploi et leur préférence pour une grille unique — vise à rapprocher leur sort de celui des fonctionnaires. Naturellement, je ne parle pas des réactions des auxiliaires et des contractuels de l'Etat — dont MM. les rapporteurs ont évoqué la situation — qui aspirent le plus souvent à acquérir le statut des fonctionnaires tôt ou tard, au détriment de leur intérêt pécuniaire immédiat ou à court terme.

Je crois que le ministre de la fonction publique est mal placé pour s'engager dans cette voie.

Mon attention se portera enfin sur les problèmes posés par l'emploi, dans le cadre des administrations de l'Etat, d'agents non titulaires. Les documents statistiques qui ont été communiqués à vos commission montrent que le nombre de ces agents est important, même s'il peut y avoir entre nous quelques divergences sur l'importance des chiffres.

Il convient de mettre en lumière les mécanismes qui conduisent les administrations à recruter ces personnels. Certes, les études en cours montrent qu'il existe de nombreux cas dans lesquels l'accomplissement des missions du service public dans des conditions de souplesse et de continuité suffisantes, ne serait pas possible sans le concours d'un certain nombre de ces agents. Mais il existe aussi des cas où les administrations cèdent purement et simplement à la facilité dans une politique de recrutement aménagée en fonction des besoins locaux ou des circonstances.

Au stade actuel de l'étude à laquelle mes services ont procédé, il apparaît que l'action devra prendre trois formes distinctes :

Il conviendra, en premier lieu, de procéder à une remise en ordre juridique et budgétaire des conditions dans lesquelles ce personnel est employé ;

Il faudra, d'autre part — et c'est un aspect primordial du dossier — assurer à ces agents des droits sociaux qui constituent pour eux — un ensemble de garanties suffisant. Leurs droits ne doivent pas être inférieurs à ceux des salariés du secteur privé ;

Enfin, dans certains cas, il est très vraisemblable que je serai conduit à suggérer au Gouvernement les mesures de titularisation qui, secteur par secteur, me paraîtront justifiées.

Le moment est venu pour moi de m'interroger sur les moyens dont je dispose pour poursuivre la politique que je viens de vous exposer.

J'ai évoqué au début de mon intervention la tradition qui veut que le ministre remercie les rapporteurs. Une autre tradition bien établie veut qu'à cette tribune le ministre chargé de la fonction publique rende hommage aux efforts des membres de la direction de la fonction publique qui sont ses collaborateurs. Je le ferai, mais je préfère leur rendre un service moins platonique en vous faisant part de mon sentiment sur l'avenir de cette instance administrative. Vos rapporteurs l'ont fait de leur côté, et je les en remercie.

La direction de la fonction publique connaît en effet actuellement une crise d'effectifs grave qui pourrait, si les remèdes appropriés n'étaient pas apportés à temps, compromettre son fonctionnement. Ses tâches de gestion se sont constamment alourdies depuis dix ans sans que ses moyens aient véritablement évolué.

Elle ne compte actuellement que soixante agents, dont la moitié appartient au cadre A. Mon prédécesseur a obtenu l'inscription au budget des services du Premier ministre de quelques

postes nouveaux : six, dont deux emplois de niveau A, pour l'accomplissement des tâches générales de la direction ; trois, dont deux de niveau A, pour y constituer le premier noyau d'une cellule statistique, ce qui répond à la préoccupation qui a été exprimée tout à l'heure.

Cet effort traduit de façon indicative la nécessité absolue de voir considérablement renforcés, à l'avenir, les moyens de la direction générale de la fonction publique. Celle-ci assume, en effet, des tâches constamment élargies dans le domaine de la gestion, à un moment où elle reçoit des missions et des attributions tout à fait nouvelles.

L'alourdissement de ses tâches de gestion découle de décisions gouvernementales nombreuses et concerne aussi bien la mise en œuvre de la gestion interministérielle du corps des administrateurs civils que la gestion interministérielle des services sociaux ou la mise en place des instituts régionaux d'administration publique. Mais elle tient également au fait que les impératifs d'une concertation méthodique avec les organisations syndicales implique de lourds engagements — et des engagements permanents — pour les fonctionnaires de la direction.

Or de nouvelles tâches se présentent, qu'il faut assumer dans un esprit nouveau. En premier lieu, la direction de la fonction publique doit progresser dans la connaissance statistique des personnels de l'Etat. C'est incontestable, et je comprends parfaitement les critiques justifiées de M. Bouvard des chiffres que nous lui avons fournis.

La direction de la fonction publique entreprend donc de bâtir, en liaison avec l'I.N.S.E.E. et la direction du budget, un système intégré d'information fondé sur l'exploitation des fichiers de paie automatisés.

Le geste que fait M. le rapporteur semble signifier que cela aurait pu être réalisé depuis longtemps. Mieux vaut tard que jamais !

En second lieu, cette direction doit assurer la mise en œuvre d'une politique d'ensemble de la formation continue dans l'administration en donnant dans ce domaine une impulsion à chacun des départements ministériels concernés.

Enfin, la direction de la fonction publique doit assumer une tâche de réflexion prospective sur l'adaptation des personnels de l'Etat, et de leur statut, aux tâches nouvelles qu'impose et que continue d'imposer l'évolution de notre société.

Pour accomplir ces tâches, il faut du temps et des hommes de qualité.

Tels sont les objectifs que je me donne et que je m'efforcerais d'atteindre avec l'aide du Parlement. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Joxe.

M. Pierre Joxe. Mesdames, messieurs, après les exposés de MM. Cazenave et Bouvard et l'intervention de M. le ministre de la fonction publique, le débat peut s'engager.

Malheureusement, les mesures annoncées — notamment la dernière d'entre elles — démentent toutes les intentions affichées. En effet, alors que les rapporteurs eux-mêmes ont insisté sur le paradoxe que constitue depuis quelques années l'augmentation du nombre de contractuels dans l'administration, à la page 35 du fascicule budgétaire que nous examinons aujourd'hui, on constate le recrutement d'agents contractuels pour renforcer précisément la direction générale de l'administration et de la fonction publique, service qui, comme l'a dit M. le ministre de la fonction publique, doit accomplir une tâche durable : la constitution de cellules statistiques. Cette mesure suffit à expliquer et éclairer notre scepticisme.

Mais on ne peut pas débattre des problèmes de la fonction publique sans se souvenir d'abord qu'au cours des dernières semaines les fonctionnaires eux-mêmes, à de multiples reprises, de façon massive et organisée, ont dû créer leur mécontentement dans les rues de Paris et de nombreuses villes de Province et qu'ils ont dû recourir à la grève pour tenter de faire prendre en considération des revendications dont personne du reste ne songe à contester la légitimité, si l'on s'en tient à ce qui vient d'être dit ce matin.

Nous, socialistes, nous connaissons bien les agents de l'Etat et des collectivités publiques, leur compétence, leur conscience professionnelle, leur sens du service public et nous savons

qu'ils ne s'engagent pas dans de telles actions sans de solides raisons et sans avoir épuisé toutes les possibilités de discussion et de dialogue.

Aujourd'hui, leur situation se dégrade constamment, ainsi que l'a encore montré le dialogue qui s'est engagé entre l'un des rapporteurs et le ministre de la fonction publique, car la question n'a pas reçu de réponse. Nous avons d'ailleurs entendu préciser qu'il était exclu, d'après les prévisions actuelles, que les fonctionnaires constatent une augmentation de leur niveau de vie ; la réponse est donc la même que pour les salariés. On se réfère aussi aux 2 p. 100 et 3,5 p. 100 qu'évoquait le rapporteur.

Face aux pressions multiples dont ils sont l'objet — et nous parlerons tout à l'heure du télégramme de M. Dijoud — face au démantèlement du service public au profit des intérêts privés, ces fonctionnaires font valoir leurs droits de salariés, mais ils se posent aussi courageusement en défenseurs de l'intérêt général.

Nous sommes solidaires de leur action. En effet, les rémunérations des fonctionnaires n'ont pas cessé, depuis plusieurs années — et il y a quelques années, monsieur Malaud, vous étiez secrétaire d'Etat à la fonction publique — de prendre du retard par rapport à la hausse des prix et aux salaires du secteur privé, à tel point — et cela a été rappelé — que M. le Premier ministre lui-même a dû le reconnaître publiquement à Provins, en promettant d'y mettre fin.

Or, en 1973, année où l'inflation a battu des records, les augmentations des traitements des fonctionnaires ont été inférieures ou, au mieux, dans certains cas, à peine égales, pendant plusieurs mois de l'année, à l'augmentation même de l'indice officiel des prix.

Encore ne s'agit-il que de l'indice officiel, combattu, à juste titre, par l'ensemble des organisations syndicales qui lui reprochent de minorer la hausse réelle et lui opposent soit un autre indice, comme la C. G. T., soit un budget type plus conforme à la pondération des dépenses des salariés, comme F. O. et la C. F. D. T.

Selon ces instruments de mesure, plus proches de la réalité, le pouvoir d'achat des salariés de l'Etat n'a même pas été maintenu. La situation est encore plus grave pour les bas salaires, puisque la hausse des prix — vous le savez — est encore plus rapide sur les produits de première nécessité, notamment les produits alimentaires. C'est dire que les petites catégories de fonctionnaires subissent encore plus durement votre politique.

Enfin, et c'est un comble, l'évolution que je viens de décrire aboutissait à rendre la rémunération minimale de la fonction publique inférieure au S. M. I. C., l'Etat, une fois encore, ne respectant pas sa propre légalité ! On a donc porté de 123 à 133 l'indice minimal. Mais, déjà, ce n'est plus suffisant pour assurer un traitement équivalent au S. M. I. C.

Au sujet de la parité avec les salaires du secteur privé, le conseil supérieur de la fonction publique a adopté, le 28 juin, un vœu demandant « la convocation immédiate d'un groupe de travail réunissant les représentants des organisations syndicales, en vue d'établir une étude comparative des rémunérations du secteur privé et de la fonction publique, et de préparer ainsi les éléments de leur harmonisation ».

Même cet engagement n'a pas été tenu, ajoutant ainsi aux motifs des grèves d'octobre et de novembre.

En fait, à nos yeux, votre politique salariale dans la fonction publique a un rôle : elle veut servir de modèle au blocage des salaires que le Gouvernement veut imposer à la nation.

Or, c'est lui qui est responsable de la hausse des prix. Et, au lieu de la combattre par les moyens que nous proposons, avec les syndicats et les autres partis de gauche, il cherche encore à en faire un instrument de lutte contre le pouvoir d'achat des travailleurs, en particulier des salariés de l'Etat et des collectivités locales.

Mais, au-delà du traitement de base proprement dit, le contentieux s'accumule : les reclassements des catégories D, C et B sont partiels, insuffisants, trop étalés dans le temps et, en fait, absorbés par le déclasserement général de la fonction publique. Pour la catégorie A, le reclassement jugé nécessaire en 1963 reste encore à faire.

Les retraités sont encore plus mal lotis : déjà freinées comme les traitements des actifs, leurs pensions sont en outre amputées de l'indemnité de résidence; et les manœuvres indicières, notamment la création de grades nouveaux, les écartent injustement de certaines mesures de reclassement.

Sur l'ensemble de ces problèmes, le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche a déposé plusieurs propositions de loi et présenté des suggestions.

L'ensemble du chapitre social montre que, là encore, l'Etat ne fait pas son devoir. Les sommes attribuées aux services sociaux des fonctionnaires sont de cinq à six fois inférieures à celles dont disposent les salariés du secteur privé, je dis bien « cinq à six fois inférieures », et encore leur gestion n'appartient-elle pas aux intéressés. Le rapporteur a d'ailleurs souligné la faiblesse indigne des crédits du comité interministériel pour les services sociaux.

Cela fait déjà beaucoup de carences, mais ce n'est pas tout !

Le plus grave, peut-être, c'est le démantèlement du service public.

Les syndicats ont établi de quelle manière des secteurs entiers du service public étaient transférés aux grands intérêts privés : l'équipement et les P.T.T. offrent les exemples les plus connus, mais ils ne sont pas les seuls. La devise de votre régime pourrait être : « Les profits au secteur privé, les pertes, ou les bilans aléatoires, au secteur public. »

Nous dénonçons ainsi la mise à la disposition du secteur privé, pour utilisation commerciale profitable, de résultats de travaux réalisés par des fonctionnaires, comme ceux de l'institut géographique national ou des services météorologiques, par exemple. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

Enfin, nous avons parlé des employés contractuels, vacataires, temporaires, occasionnels. En effet, le démantèlement de la fonction publique passe par la mise hors statut d'un nombre croissant d'employés de l'Etat. Je viens de l'observer en vous écoutant, monsieur le ministre, exposer vos projets tendant à compléter les effectifs de la direction générale de la fonction publique; au moment où vous affirmez vouloir résorber les effectifs de contractuels et en empêcher le retour, notamment dans un service qui est appelé non à disparaître, mais au contraire à se développer — c'est vous qui l'avez dit — il n'est pas normal que des personnels soient rémunérés sur les crédits les plus divers, de matériel, de matériaux même.

Que représente ce personnel contractuel par rapport à l'effectif global des fonctionnaires ? Est-ce 20 p. 100, plus, moins ? On ne le sait pas.

Pour le savoir, vous créez un service de statistique pour lequel vous recrutez... des contractuels !

Vous n'avez pas de statistiques précises à cet égard, mais en avoir serait peut-être gênant. En effet, ceux qui ont des responsabilités au niveau des collectivités locales ou qui connaissent les administrations centrales, savent bien que le recrutement de nombre de ces contractuels contrevient à la loi du 3 avril 1950 qui interdit de recruter du personnel non titulaire pour des tâches permanentes.

Là encore, le conseil supérieur de la fonction publique a demandé la constitution d'un groupe de travail chargé d'examiner l'ensemble des problèmes de recrutement, de rémunération et d'emploi, et de proposer des solutions. Quand le réunirez-vous ?

En revanche, le secrétaire d'Etat à la fonction publique sait être plus rapide lorsqu'il s'agit de faire pression sur les personnels. Le télégramme envoyé récemment par M. Dijoud, demandant aux préfets de « tout mettre en œuvre afin que la portée de la grève soit aussi réduite que possible et, en particulier, pour diminuer au maximum la participation des adhérents » d'une organisation syndicale nommément désignée, est une atteinte inadmissible aux droits syndicaux et au droit de grève garantis par la Constitution. Cette atteinte éclaire crûment la façon dont ce Gouvernement comprend la participation et la concertation; elle discrédite ceux qui utilisent de pareilles méthodes.

La politique du parti socialiste à l'égard des fonctionnaires de l'Etat s'inspire de principes fort différents. Les propositions inscrites dans le programme commun de gouvernement de la gauche tendent à démocratiser la fonction publique, à donner tout leur rôle aux organismes paritaires, à reclasser les fonctionnaires, en particulier ceux des catégories B, C et D, à développer une formation professionnelle et une promotion continue, à titulariser les non-titulaires et à mettre en valeur le patrimoine public, au lieu de le dilapider au profit des intérêts privés.

Sur ce point précis de l'évolution du pouvoir d'achat, M. Bouvard, rapporteur pour avis, n'a rien pu répondre, et il ne pouvait rien répondre. M. Cazenave, rapporteur spécial — membre de la majorité — a été critique et même sévère à l'égard de la politique du Gouvernement; cependant, il n'en tire pas la seule conclusion logique : le rejet du budget de la fonction publique.

Plus conséquents, les députés du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche voteront contre ce budget qui ne répond ni à l'intérêt des fonctionnaires, ni à l'intérêt de la nation. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

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

M. Roland Renard. Mesdames, messieurs, malaise, crise, sont les termes souvent employés pour qualifier la situation de la fonction publique. En effet, deux millions de fonctionnaires en activité attendent depuis des années que l'on s'intéresse un peu mieux à leur sort.

Cette année, monsieur le ministre, vous serez certainement obligé de sortir des sentiers battus et de faire un effort supplémentaire d'imagination, car le rapport pour avis présenté par M. Bouvard, au nom de la commission des lois constitutionnelles, dresse un tableau plutôt sombre de la situation dans laquelle se trouve la fonction publique.

C'est un acte d'accusation qui ne saurait s'accommoder de l'habituel discours ministériel. Il contient en effet une série de critiques et pose un certain nombre de questions sur lesquelles le Gouvernement doit s'expliquer clairement, d'autant que le malaise de la fonction publique a été porté devant l'opinion au cours des dernières semaines. Les grèves du 11 octobre, des 6, 7 et 8 novembre ont connu dans l'ensemble du pays un incontestable succès, en dépit des pressions de toutes sortes exercées sur les personnels et des diverses manœuvres de division. En particulier — et M. Pierre Joxe vient de le préciser — le secrétaire d'Etat du moment a fait parvenir à tous les préfets, le 5 octobre dernier, un télégramme urgent qui témoigne d'une véritable volonté de manipuler les agents de l'Etat et leurs organisations syndicales.

Ce télégramme précisait aux préfets : « Je compte sur votre détermination pour tout mettre en œuvre afin que la portée de la grève du 11 octobre 1973 soit aussi réduite que possible dans votre département et, en particulier, pour diminuer au maximum la participation des adhérents de Force ouvrière ».

Le télégramme poursuivait : « Vous devez aussi mener une action auprès des fonctionnaires et notamment des chefs de service pour les persuader de ne pas se joindre à un mouvement aussi peu légitime ».

Je laisse aux fonctionnaires le soin d'apprécier à sa juste valeur cette formulation sur la légitimité de leurs revendications. Ils ont d'ailleurs donné la réponse qui s'imposait les 6, 7 et 8 novembre.

Mais, vous avez une telle crainte de leur mouvement, que la demande a été faite à vos préfets « d'agir auprès de la presse locale ».

Le télégramme de M. Dijoud précise, en effet :

« Il importe de toute manière que la grève du 11 octobre soit réduite dans son ampleur. Je vous demande, à ce sujet, d'agir auprès de la presse locale, pour qu'elle mette au maximum en valeur les avantages accordés aux fonctionnaires par les récentes mesures, et à montrer le bénéfice de la politique contractuelle menée depuis ces dernières années. »

La connaissance de ce télégramme a causé une profonde émotion.

Décidément, le Gouvernement a une conception toute particulière des relations entre l'Etat et ses agents.

Mon ami Pierre Juquin s'est adressé au Premier ministre pour lui demander s'il juge cette intervention ministérielle conforme aux principes d'indépendance des syndicats par rapport à l'Etat, aux libertés constitutionnelles, telles que le droit de grève et la liberté de la presse, au statut de la fonction publique et aux libertés civiles en général; dans quelles conditions une telle intervention a été possible et s'il s'engage à agir énergiquement pour faire cesser de telles pratiques illégales.

En attendant la réponse de M. le Premier ministre, vous pourriez peut-être, monsieur le ministre, nous donner votre sentiment sur cette surprenante initiative.

Les travailleurs du secteur public ne sont pas satisfaits de leur sort. Leur grève vient de le prouver.

L'aspiration des fonctionnaires et des assimilés à la réalisation d'un front syndical large et uni face à l'Etat patron s'est exprimée fortement, en même temps que leur volonté d'obtenir de véritables négociations entre le Gouvernement et l'ensemble des organisations syndicales pour régler le contentieux 1973.

Certes, de temps en temps, vous vous souvenez de l'existence de ce grand corps d'Etat. Certes, vous avez de bonnes intentions qui ne se concrétisent jamais. Certes, M. le secrétaire d'Etat d'hier, lors de son audition devant la commission des lois, a-t-il souhaité redonner l'image de marque de la fonction publique. Mais au fait, monsieur le ministre, êtes-vous d'accord avec votre prédécesseur ?

De toute façon, à entendre les uns et les autres, tout n'est pas parfait mais tout va changer ; les études sont en cours. Vous nous permettez, monsieur le ministre, de ne pas être dupes.

Vos bonnes intentions reflètent mal une situation qui va en se dégradant. Après un séjour particulièrement remarqué à l'information, vous revenez à vos précédentes amours et en même temps vous restez fidèle aux méthodes que vous avez abondamment utilisées dans le passé.

Vous ne donnez aucune suite aux demandes faites par les fédérations C. G. T. et C. F. D. T. coupables à vos yeux de ne pas avoir accepté l'accord salarial de 1973. Vous avez annoncé votre intention d'organiser un rendez-vous, dans la seconde quinzaine de novembre, avec les organisations syndicales signataires de l'accord salarial de janvier, en excluant ces dernières. Pourtant, vous admettez que votre initiative vient à la suite du récent mouvement du début de novembre, au cours duquel les fonctionnaires ont montré qu'ils ne se contentaient pas du fameux accord.

Manifestement, monsieur le ministre, vous ne voulez pas entendre leur voix. Vous savez pertinemment qu'une réunion des organisations signataires est de nature à cautionner le refus du Gouvernement de fixer immédiatement, avec l'ensemble des organisations représentatives sans exclusive, le calendrier et les modalités d'un examen et d'un règlement des problèmes importants qui constituent le contentieux de la fonction publique.

L'exclusion systématique des organisations syndicales non signataires de l'accord salarial est une violation caractérisée de la représentativité de ces organisations. Dans le moment présent, elle exprime la volonté délibérée de maintenir la position intransigeante qui a motivé les grèves de la dernière période.

Nous entendons, dans ce débat, vous poser quelques questions essentielles, monsieur le ministre, en vous demandant d'y répondre clairement. Les fonctionnaires ne manqueront pas d'apprécier le contenu de ces réponses ou, le cas échéant, les échappatoires ou les faux-semblants.

Le programme de Provins promettait, entre autres, l'harmonisation des traitements des fonctionnaires avec les rémunérations des salariés du privé. C'est également le vœu formulé par le conseil supérieur de la fonction publique.

Je serais indélicat si je ne parlais pas de la « rallonge » de 1,75 p. 100 généreusement allouée au 1^{er} octobre dernier. Mais le niveau des traitements reste au-dessous de celui des prix. Cette « rallonge » ne s'ajoute pas au dispositif prévu ; elle n'est qu'un acompte.

En effet, l'accord salarial prévoit seulement que le niveau des traitements sera en fin d'année supérieur de 2 p. 100 à l'indice officiel des prix. Or cet indice sous-estime sérieusement la hausse réelle et l'on ne peut se contenter de faire des réserves à son sujet, en raisonnant ensuite comme s'il reflétait correctement la réalité.

Nous sommes loin du maintien du pouvoir d'achat et de la progression de 3 p. 100 jugée nécessaire, en décembre 1972, par toutes les organisations syndicales.

Oui, nous pouvons affirmer que le retard des traitements des fonctionnaires sur les rémunérations des secteurs nationalisés et privé s'aggrave. Il s'ajoute aux retards accumulés au cours des dernières années et il consacre le déclassement généralisé de la fonction publique.

Alors que les prix des produits et des services de première nécessité ont augmenté à un rythme très rapide, le Gouvernement ne fait rien pour relever le minimum de rémunération, il ne fait rien pour les salaires les plus faibles, il ne fait rien pour les débuts de carrière. Le salaire d'embauche demeure dans la fonction publique inférieur au S. M. I. C.

Quelles sont les mesures que vous comptez prendre pour qu'il n'en soit plus ainsi ?

De même, aucun engagement n'est pris de régler, au cours d'une discussion menée avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives, les problèmes fondamentaux en instance qui constituent un contentieux d'une ampleur sans précédent. C'est toute la politique de l'Etat à l'égard des fonctionnaires qui est en cause.

Un problème qui semble vous échapper — car il constitue un record de votre régime — c'est celui des agents de l'Etat non titulaires.

On compte 600.000 ou 700.000 auxiliaires — personne ne peut en citer le chiffre exact. Pourtant il ne devrait plus y en avoir depuis vingt-trois ans.

Le 3 avril 1950, le Parlement décidait, en effet, de titulariser les auxiliaires et de limiter strictement le recrutement éventuel de personnel non titulaire. La loi n'a pas été appliquée. Aujourd'hui, un employé sur quatre de l'Etat n'est pas titulaire. C'est beaucoup !

Ces 600.000 ou 700.000 auxiliaires sont des « irréguliers », des « clandestins », des « marginaux », hors du statut de la fonction publique. Ils sont rémunérés avec des crédits de matériel ou d'investissement ; ils sont des contractuels qui n'ont pas signé de contrat ; ils sont des vacataires à temps complet. En réalité, ils constituent une cohorte de personnel sous payé, embauché à titre précaire et révoquant, soumis à tous les arbitrages, privé de tout droit et de toute garantie, bloqué dans la formation et la promotion professionnelle. On rencontre même des contractuels bloqués dans la promotion parce qu'ils ont trop de diplômes. C'est invraisemblable, dirait-on. Pas du tout. Il en est ainsi.

L'Etat donne l'exemple des salaires au rabais, de l'insécurité de l'emploi, du gachis. Comme patron, il abaisse le niveau d'ensemble des rémunérations de la fonction publique par le travail sous rémunéré et il tente de diviser son personnel pour réduire l'action revendicative. C'est une politique délibérée, concertée, sans cesse aggravée.

Tous ces salariés se trouvent en permanence menacés de perdre leur emploi sans droit au reclassement, au préavis, aux stades de formation professionnelle rémunérés sur la base de leur salaire antérieur.

Le groupe communiste a déposé une proposition de loi pour la titularisation des auxiliaires. Qu'est-ce qui l'empêche de venir en discussion devant le Parlement, si ce n'est le bon vouloir de la majorité ?

En réalité, le Gouvernement veut créer une situation propice au démantèlement du service public et à la remise au privé de secteurs entiers de la fonction publique.

D'autre part, le Gouvernement s'était engagé à déposer un rapport concernant la durée hebdomadaire maximale du travail dans la fonction publique et à en discuter avec les organisations syndicales en cet automne 1973. Il ne l'a pas fait. Pourquoi ? Quand et dans quelles conditions tiendra-t-il cet engagement ?

Les questions relatives au rôle, au fonctionnement et à la compétence des organismes paritaires de la fonction publique devaient, selon le protocole signé en juin 1968, être examinées par une commission réunissant les représentants de l'administration et ceux des organisations syndicales. Il a fallu cinq années pour que commence enfin l'examen de ces importants problèmes. De février à septembre 1973, la commission a tenu neuf réunions. Les organisations syndicales devaient être réunies de nouveau, avec la direction de la fonction publique et les directeurs de personnel des ministères, en octobre. Cet engagement n'a pas été tenu.

Le Gouvernement est-il décidé à rendre obligatoire la consultation de ces organismes paritaires et à améliorer leur rôle et leur compétence, comme le demandent les organisations syndicales ? Comment pourra-t-il concilier plus longtemps les discours officiels sur une prétendue « consultation » avec une politique tendant à transformer ces organismes en simples chambres d'enregistrement ?

En matière de retraites, la situation est également préoccupante.

Si les salariés du secteur privé ont connu une évolution relative, les retraites des fonctionnaires connaissent, au contraire, une dégradation continue. Il serait nécessaire et utile d'accélérer l'intégration de l'indemnité de résidence dans le traitement brut.

L'article 8 de la convention salariale de 1973, stipulait que le Gouvernement s'engageait à déposer sur le bureau de l'Assemblée, avant la fin de la session de printemps, un projet de loi « en vue d'établir la reversibilité de la pension de la femme

fonctionnaire décédée, en faveur de ses enfants mineurs et sous certaines conditions au bénéfice du mari survivant ». Il l'a fait *in extremis* le 30 juin, dernier jour de la session. Il est urgent que ce texte vienne maintenant en discussion devant le Parlement.

Il va sans dire que nous émettons de sérieuses réserves sur le caractère restrictif de l'engagement gouvernemental. Nous nous proposons de déposer un certain nombre d'amendements tendant à modifier le projet gouvernemental dans le sens d'une réversibilité sans restriction aucune.

De même les œuvres sociales donneront-elles lieu de votre part, monsieur le ministre, aux mêmes envolées que les années précédentes, exaltant l'activité du comité interministériel, alors que la réduction autoritaire des crédits prévus pour 1974 a entraîné le retrait de toutes les organisations syndicales de cet organisme ? Le Gouvernement va-t-il entendre les syndicats, ou va-t-il maintenir ses propositions ?

Comme employeur, l'Etat donne souvent le plus mauvais exemple, y compris dans ses rapports avec les représentants qualifiés du personnel, et il met fréquemment en cause les droits syndicaux les plus élémentaires. Pour tenter de dégager ses responsabilités, il dresse l'opinion publique contre l'administration.

Nous condamnons de tels agissements. Les agents de la fonction publique travaillent dans le respect du service public et il importe que l'appareil d'Etat soit distinct des partis politiques.

En définitive, le grand problème qui est posé, c'est celui d'une large et véritable démocratisation de la fonction publique. Cette préoccupation est contenue dans le programme commun des formations de gauche, dont les propositions peuvent être rapidement mises en application. Je doute cependant que vous en teniez compte, car votre politique monsieur le ministre, leur tourne le dos.

Vous ne vous étonnez donc pas que nous votions contre votre budget. Les travailleurs de la fonction publique peuvent compter sur l'appui des communistes pour la défense de leurs revendications et de leurs droits. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

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

M. André Rossi. Monsieur le ministre, le temps de parole qui m'est imparti est court. Mais je puis être très bref tant les revendications présentées par les fonctionnaires sont connues et bien précises depuis les nombreuses manifestations qui se sont récemment déroulées. Je limiterai donc mon propos à trois observations.

Voyons d'abord le problème des rémunérations, où l'accord du 19 janvier laissait espérer des augmentations égales à celles du coût de la vie majorées de 2 p. 100. La sonnette d'alarme fixée à 4 p. 100 est largement dépassée, puisque les statistiques annoncent 9 à 10 p. 100 pour 1973, ce qui justifierait donc 11 à 12 p. 100 d'augmentation des traitements. Or, nous en sommes loin, en totalisant les 7,25 p. 100 acquis au 1^{er} octobre et les 1,75 p. 100 promis pour le 1^{er} décembre.

S'il est vrai que la façon de donner vaut autant que ce que l'on donne, on se demande encore pourquoi on a accordé 0,5 p. 100 en juillet et 0,75 p. 100 en août. Ne pensez-vous pas que l'économie mécanographique, jointe au gain psychologique, aurait milité pour une seule et même augmentation ?

L'observation vaut aussi pour les 7,25 p. 100 du 1^{er} octobre, alors que les nationalisés avaient déjà, eux, atteint les 9 p. 100 auxquels la fonction publique n'arrivera qu'en décembre. Point n'est besoin d'ajouter — car ceci est évident — l'injustice d'un rajustement qui n'arrive régulièrement que trois ou quatre mois après la hausse constatée.

En vérité, monsieur le ministre, la question qui s'impose à ce stade, est de savoir si le Gouvernement entend définir une politique de la fonction publique.

Je prendrai trois exemples.

Le programme de Provins, dont il est si souvent question dans les débats budgétaires, annonçait une progression des traitements identiques à celle des rémunérations du secteur privé. Or, il est clair que l'écart sera cette année — et je ne reprendrai pas, monsieur le ministre, la discussion que vous avez eue tout à l'heure avec le rapporteur pour avis M. Bouvard — d'au moins 3 p. 100, sans qu'il y ait eu rattrapage des années antérieures.

Comment veut-on que les fonctionnaires aient confiance pour 1974, quand les crédits budgétaires sont basés sur une prévision d'augmentation de 4 p. 100 environ et alors que le ministre des finances annonce lui-même une hausse de 6,75 p. 100 du coût de la vie, ce qui — soit dit en passant — nous paraît bien optimiste ?

Si l'on voulait vraiment jeter les bases d'une politique de la fonction publique, ne faudrait-il pas rechercher d'abord de solides bases de références, telle par exemple la production intérieure brute qui a été retenue pour la R. A. T. P., d'autres pouvant aussi être envisagées ?

Mon second exemple d'absence d'une vue générale des problèmes portera sur le recrutement et plus spécialement sur celui des auxiliaires.

Nous connaissons le problème dramatique de ces gens qui vont attendre, pendant des années et le plus souvent sans succès, une titularisation illusoire et qui, occupant parfois des emplois permanents, auront entre-temps généré le déroulement de carrière des titulaires, d'où un double malaise. C'est ainsi qu'à la lecture du budget des P. et T. j'ai noté que, sur 80.000 auxiliaires, 800 seront titularisés, soit 1 p. 100.

A ce sujet, nous aimerions savoir pourquoi la réunion de la commission des non-titulaires prévue depuis février ne s'est pas encore réunie. Est-il exact que tous les ministères n'ont pas encore fourni les statistiques nécessaires sur leurs auxiliaires ? Un tel retard, s'il n'était motivé, serait alors, de la part des ministères intéressés, à la limite de la désinvolture.

Dernier exemple : la diminution des crédits des services sociaux.

Ces crédits, qui étaient de 45 millions de francs actuels en 1973, ne sont plus que de 35 millions en 1974. C'est une régression pour les prêts, les cantines, les colonies de vacances. A un moment où l'on réclame la journée continue, il est évident qu'une telle régression sera durement ressentie et viendra motiver de nouveaux mouvements de revendication.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, nous sommes très inquiets devant votre budget. Loin d'apaiser le mécontentement, il contribuera à accentuer la lente dislocation d'un système administratif qui, dit-on, faisait jadis envie à l'étranger.

Tout tient dans le mot espoir, mais celui-ci ne serait crédible que si les fonctionnaires avaient vraiment le sentiment que, plutôt que d'opérer des rajustements tardifs et longuement discutés, le Gouvernement prend leurs problèmes en considération, en un mot qu'une politique d'ensemble de la fonction publique est mise en chantier.

Je terminerai sur une remarque.

Le débat qui concerne la fonction publique donne exactement aux députés cinquante-cinq minutes pour débattre du sort de trois millions de personnes, collectivités comprises. Vous avouerez que c'est peu. C'est pourquoi mon groupe attend que vous preniez l'engagement d'un véritable débat d'orientation sur la fonction publique.

J'ai constaté, en effet, qu'en 1946, lors de l'élaboration du statut de la fonction publique, le Parlement a discuté des semaines durant de ces problèmes. Ce n'est donc pas à travers un débat de cinquante-cinq minutes, un vendredi matin, que l'on peut traiter du sort de gens dont le mécontentement n'est contesté par personne.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, nous attendons de votre part l'engagement formel qu'un débat d'orientation aura lieu au cours de cette session. (*Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux et sur divers autres bancs.*)

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

M. Jean-Claude Burckel. Monsieur le ministre, nous avons suivi avec beaucoup d'attention les exposés des rapporteurs et les précisions que vous avez bien voulu nous apporter au cours de votre intervention liminaire.

Les rapports et les autres documents qui ont été diffusés sont fort complets et fort instructifs. Ils ont abordé la quasi totalité des problèmes qui se posent à la fonction publique. Faisant miennes les observations et les conclusions des rapporteurs, je limiterai mon propos à quelques réflexions d'ordre général sur l'évolution que devrait connaître la fonction publique dans les années à venir.

On parle, à juste titre, d'un malaise de la fonction publique. Cependant, si ce malaise est assez souvent perceptible à travers les manifestations et les revendications, il est toujours très difficile d'en préciser les raisons.

Pour ma part, je pense que la dégradation du climat social tient tant au statut même de la fonction publique qu'aux conditions et aux méthodes de travail de l'administration.

A ce stade de la réflexion, on peut se demander si l'on ne doit pas essayer de définir les principes qui devraient guider notre action future, en fonction d'objectifs clairement établis.

Je crois qu'à cet égard nos concitoyens souhaitent pouvoir disposer des services d'une administration plus humaine, plus responsable et qui soit la plus efficace possible, c'est-à-dire d'une administration pour tous, employant un langage compréhensible de tous, en un mot d'une administration au service du public et non l'inverse.

Les réflexions, décisions et actions des pouvoirs publics devraient toutes tendre à la réalisation d'un meilleur service public pour l'usager, au moindre coût pour le contribuable.

Comment atteindre ce but ? Ne nous faisons pas d'illusions : pas plus que dans d'autres domaines, il n'y a là de remède miracle. Mais des améliorations pourraient déjà être obtenues si une action déterminante et franchement volontaire était engagée au niveau des hommes d'abord, des conditions et des méthodes de travail ensuite.

Au niveau des hommes, il serait nécessaire de redéfinir le rôle du fonctionnaire dans la vie active de notre pays. Il est évident que l'évolution rapide des techniques, l'utilisation de l'informatique, l'intervention des pouvoirs publics au niveau de l'Etat ou des collectivités locales, ont profondément transformé la mission qui incombe au fonctionnaire. De plus, ce dernier autant que le cadre, l'employé ou l'ouvrier, participe à la vie économique de la nation.

Dès lors, il convient de supprimer les disparités flagrantes existant entre les rémunérations du secteur public et celles du secteur privé, M. le rapporteur comme M. le ministre l'ont indiqué.

Or il n'en a pas été ainsi, malheureusement, dans le passé ni en 1973 et il y a peu de chances pour qu'il en soit ainsi en 1974, si l'on en juge par les prévisions budgétaires. Cela est regrettable et ne fait qu'aggraver la situation des personnels intéressés.

Monsieur le ministre, je souhaite obtenir des renseignements complémentaires sur vos intentions en ce qui concerne ce rattrapage des rémunérations publiques. Pensez-vous pouvoir faire un effort dans le budget de 1975 ?

Si, pour le personnel en fonction, des efforts doivent donc être accomplis pour lutter contre ce phénomène de ségrégation, un autre problème aussi important est à régler : celui des conditions de recrutement de nouveaux agents.

A cet égard, il serait fondamental de revoir les indices de début de carrière de certaines catégories de fonctionnaires, de rétablir la parité à laquelle j'ai fait allusion entre les rémunérations du secteur public et celles du secteur privé et de prévoir, sous certaines conditions, la création au niveau des collectivités locales d'un corps d'attachés municipaux permettant aux administrateurs locaux de disposer des services d'un personnel de formation universitaire.

Monsieur le ministre, il s'agit là, vous en conviendrez aisément, d'un problème particulièrement important au sujet duquel — je rejoins les propos de M. Rossi — il serait indiqué d'informer le Parlement des intentions effectives du Gouvernement et, pourquoi pas, d'établir après discussion un véritable plan de revalorisation de la fonction publique.

En agissant ainsi, vous redonneriez confiance à celles et à ceux qui, fort nombreux, ont choisi de se consacrer aux choses publiques et qui ont souvent le sentiment d'être des laissés pour compte, alors qu'ils méritent notre sollicitude, notre soutien et notre considération.

Vous créeriez par ailleurs les conditions d'un rapprochement de l'administration des administrés, autre objectif fondamental. Oui, il nous faut une administration plus efficace et plus humaine. Il me semble qu'un pays qui entend jouer un rôle dans le concert des nations industrialisées modernes se doit de disposer aussi d'une administration digne de ce nom.

L'efficacité pourrait être améliorée par l'application généralisée de la méthode dite de rationalisation des choix budgétaires et par la réorganisation des services dans des locaux adaptés.

La notion de rendement public est de plus en plus acceptée par notre administration et ce, précisément depuis l'introduction de cette méthode de rationalisation des choix budgétaires.

L'adaptation est certes lente, mais elle est perceptible. Il faudrait sans doute élargir son champ d'application mais, au préalable, il serait intéressant de connaître les suites qui ont été ou qui sont éventuellement réservées par les ministères et les services intéressés aux recommandations et aux suggestions formulées par le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Il y a certainement là matière à réflexion.

Mais cette action, qui doit nécessairement aboutir à proposer la réorganisation de certains services sur des bases plus fonctionnelles et plus rationnelles, devrait être souvent complétée par des mesures de regroupement de certains services dans des locaux adaptés. Dans ce domaine, beaucoup a déjà été fait, mais beaucoup reste à faire, et je souhaite notamment appeler votre attention, monsieur le ministre, sur l'urgence qui s'attache à la réalisation, dans mon département, d'une véritable cité administrative afin d'offrir à des centaines et des centaines de fonctionnaires des conditions de travail plus décentes. Car le bâtiment actuel, qui avait à l'origine une toute autre destination, est un monument d'incohérence qui mériterait le détour à l'occasion d'un de vos prochains déplacements en province. Et nous serions évidemment là pour vous accueillir.

Rapprocher l'administration des administrés, c'est, je l'ai dit, un des objectifs essentiels que nous devons nous assigner. Administrateurs et fonctionnaires devraient y trouver leur compte, de même que les contribuables. Cela constituerait également une première étape dans la mise en place d'une administration plus ouverte et plus responsable.

Mais cette action devrait être complétée par des efforts dans le domaine de la simplification des formalités et de la réglementation, d'une part, dans l'accueil et l'information des usagers du service public, d'autre part. A ce propos, il me plaît de relever des initiatives particulièrement heureuses prises par les préfetures et les villes et dans certaines administrations — et je pense aux bureaux d'accueil interministériels. Souvent, cela a coûté plus en imagination qu'en crédits, et c'est tout à l'honneur des administrateurs que nous félicitons.

Voilà, monsieur le ministre, ce que je tenais à vous dire dans le cadre de cette discussion budgétaire. Il me serait agréable de connaître votre manière de voir sur les différentes suggestions formulées, notamment sur celle qui tend à prévoir, au cours d'une prochaine session parlementaire, une discussion générale sur le problème de la fonction publique.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous apporte mon appui total et vous informe que le groupe de l'union des démocrates pour la République votera votre budget. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Hamel, dernier orateur inscrit.

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en signe de protestation contre l'insuffisance du temps consacré à l'examen d'un problème aussi important que celui de la fonction publique, je renonce à la parole.

M. François Grussenmeyer. Très bien !

M. le président. J'imagine que M. le ministre de la fonction publique ne renonce pas à la parole ? (*Sourires.*)

M. le ministre de la fonction publique. Monsieur le président, je m'en excuse, mais je ne puis renoncer à la parole dans un esprit de sacrifice que je comprends. (*Sourires.*) Car mon devoir est de répondre aux questions qui m'ont été posées.

M. Emmanuel Hamel. Il ne faut pas prendre ma protestation en souriant, monsieur le ministre, même si vous n'êtes pas responsable de l'excessive brièveté du temps consacré à l'examen de votre budget.

Je ne connais pas encore dans le détail les règles des rapports entre le Gouvernement et la présidence de l'Assemblée pour l'organisation de nos débats, mais je sais que la fonction publique est un élément extrêmement important dans la vie de l'Etat et de la nation.

Il n'est pas convenable de ne pas consacrer plus de temps à un débat de cette importance, dussions-nous travailler plus tard dans la nuit. Ne le prenez donc pas avec ce sourire, monsieur le ministre.

M. le ministre de la fonction publique. Vous avez raison, monsieur Hamel, et je voulais indiquer en premier lieu que je suggérerai à M. le Premier ministre d'organiser un débat

d'orientation sur les problèmes de la fonction publique, sinon au cours de la présente session dont l'ordre du jour est déjà très chargé, du moins au cours de la suivante. Je crois répondre ainsi, non seulement aux préoccupations des deux orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, mais aussi aux vôtres.

M. Emmanuel Hamel. C'est, monsieur le ministre, une excellente idée dont je vous remercie.

M. le ministre de la fonction publique. Les positions de M. Burckel sur les problèmes généraux de la fonction publique coïncident parfaitement avec les miennes.

M. Burckel a suggéré l'introduction accélérée des techniques modernes de gestion dans la fonction publique, de façon à parvenir à une humanisation du service public, au profit à la fois de la population et des fonctionnaires. Il a insisté sur un certain nombre de points que je crois importants, et d'abord sur les mesures de simplification. Il est évident que la simplification bénéficie au fonctionnaire et à l'administré.

M. Burckel a posé le problème des moyens matériels en me demandant de visiter, à l'occasion, la cité administrative — ou du moins ce qui en tient lieu — de sa ville. Je m'efforcerais de répondre rapidement à son invitation.

Une de mes très grandes préoccupations, depuis que je suis chargé de la fonction publique, a consisté précisément à faire un effort considérable d'équipement des cités administratives indispensables pour que les fonctionnaires travaillent dans des conditions décentes et pour que le rendement soit satisfaisant. L'éparpillement des services et la non-coïncidence des horaires jouent, en effet, à la fois contre les conditions de travail des fonctionnaires et contre la possibilité d'accès du public aux services administratifs. L'usager est obligé de se déplacer plusieurs fois pour traiter une même question dans des services différents, alors qu'il devrait les trouver groupés en un même lieu.

Je crois avoir répondu par avance aux préoccupations qu'a exprimées M. Burckel au sujet des rémunérations dans la fonction publique et je partage entièrement son point de vue, sauf sur un point. Il a dit qu'il fallait effectuer un rattrapage. En réalité, je dois appliquer le contrat annuel en matière de rémunérations de la fonction publique passé avec un certain nombre d'organisations représentatives. Naturellement, ce contrat, je le remplirai et, dans toute la mesure du possible, dans l'esprit d'ouverture que nous avons déjà manifesté en majorant sensiblement, à compter du 1^{er} octobre, le taux d'augmentation des rémunérations qui devait être de 1,25 p. 100, et que nous avons porté à 3 p. 100.

Je ne prétends d'ailleurs pas que ce geste du Gouvernement doive lui valoir des acclamations. Il s'imposait du fait des circonstances et en fonction des éléments statistiques dont nous disposions à cette date.

J'ai répondu par là même à M. Rossi.

Ainsi, au 1^{er} octobre, c'est une majoration de 7,25 p. 100 qui a été accordée depuis le début de l'année et elle sera portée le 1^{er} décembre à 9 p. 100. Je précise ce point car, en écoutant M. Rossi, j'ai eu l'impression qu'un léger doute subsistait dans son esprit à cet égard.

D'après les éléments statistiques dont je dispose, le nombre des non-titulaires dans la fonction publique s'élèverait à 345.000. C'est un chiffre important qui confirme la nécessité de prendre diverses mesures.

Il convient d'abord de procéder à une remise en ordre juridique des conditions d'emploi de ce personnel ; ensuite, de lui accorder les avantages sociaux qu'il est en droit d'attendre de l'Etat, comme d'un employeur privé. Dans un certain nombre de cas, une étude secteur par secteur de la nécessité de procéder à des titularisations s'impose.

A ma connaissance, monsieur Rossi, il n'existe aucune commission des non-titulaires. A l'initiative de la direction générale de la fonction publique, une cellule de travail se penche sur ces problèmes et essaie de les résoudre. Conformément à notre politique générale, cette tâche sera poursuivie en concertation avec les organisations syndicales de la fonction publique.

M. Pierre Joxe m'a posé diverses questions. La première découle, en quelque sorte, du budget même de la fonction publique qu'il critique, entre autres motifs, parce que certains contrats permettent de rémunérer les agents supplémentaires nécessaires au bon fonctionnement de mes services.

Cette situation n'est pas anormale, s'agissant de contrats de rémunération de personnels très spécialisés, qu'il faut parfois aller recruter dans le secteur privé, ou parapublic. Mais des fonctionnaires de l'I. N. S. E. E. détachés auprès de la direction

de la fonction publique peuvent aussi en bénéficier. Ils n'y feront pas toute leur carrière ; ils sont là pour rendre les services que la fonction publique peut attendre d'eux dans ce domaine et M. Pierre Joxe connaît bien ce genre de situation, puisqu'il a, si je me souviens bien, occupé un emploi de contractuel lorsqu'il était affecté au ministère des affaires étrangères, au service de la coopération. Il ne s'agissait nullement alors d'une mesure d'aliénation d'un auditeur à la Cour des comptes ni d'une tentative de démantèlement du service de la coopération.

L'indice 133 auquel a fait allusion M. Pierre Joxe comme base des rémunérations dans la fonction publique a un caractère presque symbolique. C'est, en effet, l'indice sur la base duquel sont rémunérés pendant la durée d'un stage d'un mois les agents de l'Etat de la catégorie la moins élevée de la fonction publique. Cet indice ne concerne donc qu'un petit nombre de fonctionnaires et l'indice de référence, majoré il y a quelques mois, est l'indice 157, comme le sait très certainement M. Joxe.

Je ne peux évidemment pas partager le point de vue de M. Joxe sur l'évolution générale de l'administration. Car si l'introduction des techniques modernes de gestion ou le respect de certaines règles de rentabilité et de productivité de nature à permettre l'évolution de l'administration et à en faire l'instrument dynamique qui doit accompagner, voire provoquer, le développement de l'économie, constitue une tentative de démantèlement du service public, il eut fallu alors, dans le passé, conserver le réseau des diligences pour éviter tout démantèlement du système des transports !

Je crois d'ailleurs que les fonctionnaires ne sont pas hostiles à l'évolution de l'administration. Je crois aussi qu'il est absurde de considérer que les secteurs public et privé doivent toujours être séparés par un fossé infranchissable et comprendre chacun des catégories de personnels qui se regardent comme chien et chat. Au contraire, l'évolution du monde moderne suppose la mise en œuvre de techniques analogues dans le secteur public comme dans le secteur privé, chacun pouvant trouver chez l'autre des éléments de perfectionnement.

Cela exige surtout, me semble-t-il, un effort de compréhension et de concertation, car tous deux concourent, finalement, chacun pour leur part, à l'évolution de la vie économique et du progrès social du pays. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.*)

Je tiens également à apporter une précision au sujet du pouvoir d'achat. L'accroissement de 2 p. 100 du pouvoir d'achat, prévu par l'accord salarial du 19 janvier 1973, ne porte, en réalité, que sur les mesures générales. Par conséquent, un fonctionnaire, qui n'aurait bénéficié d'aucune mesure portant sur les indemnités de résidence, d'aucun avancement de grade ou d'échelon, dont la situation n'aurait été modifiée par aucune mesure catégorielle, était par conséquent assuré de bénéficier d'un accroissement de 2 p. 100 de son pouvoir d'achat. Il va de soi que la progression du pouvoir d'achat a été plus importante, d'une part, pour les fonctionnaires qui ont bénéficié de mesures catégorielles — tel a été le cas, en 1973, pour les catégories D, C et B, de 7^e p. 100 des agents — et, d'autre part, pour ceux qui ont été touchés par les mesures intervenues le 1^{er} octobre et concernant les indemnités de résidence.

Quant à l'intégration de l'indemnité de résidence c'est l'un des points sur lequel j'ai adopté l'attitude la plus constante lorsque j'ai été chargé de la fonction publique. Il faut rappeler que six points ont été intégrés depuis 1968, ce qui s'est traduit, en fait, pour les retraités, par une majoration supplémentaire de 1 p. 100 chaque année, ce qui est parfaitement justifié.

Je répondrai maintenant à M. Joxe et à M. Renard qui ont fait allusion à un télégramme invitant les préfets à donner des informations sur les conditions dans lesquelles se préparait la grève dans la fonction publique. Il ne s'agissait en aucune façon d'interdire la grève, qui est parfaitement légale, ni de faire pression sur telle ou telle organisation syndicale ; il a seulement paru utile de communiquer aux préfets — cela me paraît normal — les arguments de nature à dissuader de faire grève les fonctionnaires qui n'auraient pas été suffisamment informés. C'était, me semble-t-il, le rôle et, même, le devoir du Gouvernement, car le droit à l'information n'est pas unilatéral. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et de l'union centriste.*)

M. Pierre Joxe. Ne parlez pas d'information dans la maison d'un pendu !

M. Philippe Malaud, ministre de la fonction publique. Les organisations syndicales sont libres d'exposer leurs vues ; mais le Gouvernement a aussi le droit de faire connaître les siennes en la matière, d'autant plus qu'il représente, en l'espèce, l'une des deux parties concernées.

D'ailleurs, je ne sais pas qui, du Gouvernement ou des organisations syndicales, les fonctionnaires ont en fin de compte écouté, mais je constate que, d'après les statistiques, qui ont été très malmenées ce matin, le pourcentage de grévistes n'a été que de 10 p. 100 à 15 p. 100 dans certaines administrations, ce qui tendrait à prouver que les informations que nous avons données ont été parfois utiles, et je m'en réjouis.

M. Renard m'a également interrogé sur plusieurs points, notamment sur la consultation d'un certain nombre d'organismes dans la fonction publique.

Nous envisageons effectivement de rendre obligatoire la consultation des comités techniques paritaires. Il s'agit, en effet, d'une mesure de bon ordre qui devrait intervenir le plus rapidement possible.

Quant au projet de loi relatif à la pension de reversion du veuf j'estime, comme lui, que le Parlement doit en être saisi dans les plus brefs délais, et j'espère qu'il le sera à la présente session.

Il m'a également interrogé sur ma position à l'égard des organisations syndicales et sur les conditions dans lesquelles j'acceptais de les recevoir.

Le problème se pose de manière différente selon les organisations. Un très grand nombre d'entre elles ne sont pas représentatives; il en est d'autres qui, bien que non représentatives, peuvent présenter un certain intérêt et avoir des positions à faire connaître, comme par exemple les associations de retraités. Pour ma part, je les reçois toutes, moins régulièrement bien sûr que les organisations syndicales représentatives qui, elles, ont une vocation plus particulière à entretenir le contact avec la direction de la fonction publique et avec le ministre de la fonction publique. Mais il est tout à fait naturel que j'accorde un plus grand nombre d'audiences aux organisations signataires de l'accord, avec lesquelles je dois naturellement en suivre l'application.

J'en viens à un problème important qui a été également signalé par M. Renard et qui concerne les crédits sociaux. Je suis pour ma part tout à fait favorable à leur augmentation, et je pense que, dans ce domaine, il y a beaucoup à faire.

Mais je ne peux pas laisser passer la contre-vérité selon laquelle il y aurait eu diminution des crédits sociaux qui aurait provoqué le mécontentement actuel de certains au sein du comité des crédits sociaux.

Les crédits sociaux ont été augmentés, comme chaque année, peut-être pas autant que ne l'auraient souhaité les organisations syndicales de la fonction publique, comme moi-même sans doute, d'ailleurs. Mais ce n'est pas une raison pour déclarer que ces crédits ont été réduits.

Enfin, j'ai particulièrement apprécié l'humour de la prise de position de M. Renard, favorable à l'indépendance de l'appareil de l'Etat par rapport aux partis! (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et de l'union centriste.*)

M. le président. L'ensemble des crédits concernant la fonction publique sera mis aux voix, d'une part, avec les crédits de la section I des services du Premier ministre (services généraux) et d'autre part, avec les crédits du ministère de l'économie et des finances: I — Charges communes.

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

SANTE PUBLIQUE ET SECURITE SOCIALE

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de la santé publique et de la sécurité sociale.

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

M. Hubert Dubedout, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, conformément aux directives de la commission des finances, j'essaierai d'abord de respecter le temps de parole qui m'est imparti et de limiter mon intervention aux seuls aspects financiers de la politique de la santé et de l'action sociale et aux principes d'utilisation des crédits.

Il a été décidé que nous laisserions au rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, ainsi qu'à tous les orateurs, le soin de développer les différents thèmes concernant la lutte contre les fléaux sociaux, les fléaux sanitaires par exemple.

Puisque mon rapport a été distribué, je m'abstiendrai, par principe, de revenir sur les différents points qu'il traite.

En outre, mesdames, messieurs, des documents ont été communiqués par le ministère. Je dois dire à cet égard que nous sommes très heureux de recevoir une abondante littérature.

Cependant, monsieur le ministre, si à l'occasion de vos nombreux voyages et de vos fréquentes conférences de presse, nous avons pu constater que votre service de presse était très bien organisé et très efficace, nous aurions aimé qu'il en soit de même de votre service des relations avec les parlementaires, et je m'en expliquerai tout à l'heure. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

Monsieur le ministre, on peut aborder un budget en citant des chiffres qui sont parfois peu éloquentes et peu significatifs. Il peut être, en revanche, utile de savoir que la masse globale des crédits affectés à votre ministère augmente de 20,5 p. 100. Il s'agit là d'un pourcentage significatif par rapport à l'augmentation moyenne du budget général. Toutefois, je précise que, si les crédits de la section commune augmentent de 21,5 p. 100, avec quelque 168 millions de francs, les dotations propres à la santé publique et à l'action sociale n'augmentent que de 15,5 p. 100, taux qui, tout en étant inférieur aux 20,5 p. 100 qui ont été annoncés, est tout de même plus important que celui de l'augmentation générale du budget de la France.

Je me suis d'abord interrogé sur la signification de cette augmentation de 15,5 p. 100 des crédits destinés à la santé et à l'action sociale. Nous constatons d'abord que sur les 8,2 milliards de francs affectés à ce titre, 7,2 milliards environ concernent le fonctionnement. Or, c'est probablement sur le quart de ce budget que se pencheront tous les intervenants, car les trois autres quarts sont constitués par des dépenses évaluatives affectées à l'aide médicale et sociale obligatoire, et l'on pourrait évoquer à cet égard les règles d'or de M. Parkinson. Nous allons passer beaucoup de temps à examiner des problèmes importants aux yeux des intéressés; mais, au préalable, il faudrait bien voir que ces crédits consacrés à l'aide médicale et sociale sont l'aboutissement de toute une série de mesures politiques déjà votées par le Parlement et dont l'exécution s'impose normalement à nous sous forme de dépenses.

En revanche, s'agissant des crédits d'investissement, la commission est beaucoup moins satisfaite. Je m'efforcerais de donner quelques explications sur les différences qu'on constate parfois entre les chiffres figurant dans les notes diffusées par le ministère de la santé publique et ceux que j'ai cités dans mon rapport écrit. La commission des finances a noté que les subventions d'interventions publiques, surtout, étaient insuffisantes.

Les crédits de paiement atteignent cette année environ 930 millions de francs, soit une augmentation de 1,7 p. 100. Ceux qui connaissent le système des adjudications et qui savent les difficultés rencontrées actuellement en matière d'hôpitaux, de crèches et d'équipements sociaux ne peuvent manquer de considérer cette augmentation comme très faible. N'est-elle pas justifiée par une insuffisance dans le domaine des engagements de crédits? Nous serions heureux d'être renseignés sur ce point.

Les autorisations de programme ont progressé, passant de 1.090 millions de francs, en 1973, à 1.172 millions pour 1974. Cela représente une majoration de 7 p. 100, d'après mes chiffres, mais de 27 p. 100 d'après le ministère de la santé, qui y ajoute les ressources que représente un emprunt de 230 millions de francs dont nous aurons à réparer.

Madame le secrétaire d'Etat, la commission des finances s'est d'abord penchée sur les crédits les plus insuffisants, ceux de l'action sociale. Le tableau des réalisations du VI^e Plan qui figure dans mon rapport écrit montre que le taux de réalisation du Plan, de 58 p. 100 ou de 65 p. 100 — suivant que l'on considère l'hypothèse normale ou l'hypothèse basse — apparaît, après quatre années, notoirement insuffisant, alors que les réalisations sociales en faveur des personnes âgées, des crèches ou des handicapés, par exemple, doivent être considérées comme essentielles pour le bon équilibre de nos populations en milieu rural comme en milieu urbain.

La commission des finances m'a chargé d'exprimer ses vœux à cet égard, avec toute la vigueur dont je suis capable.

Certes, cette année, vous pouvez annoncer une augmentation de 44 p. 100. Mais nous étions partis de très bas: 203 millions de francs en 1973. Le chiffre de 297 millions n'est donc pas particulièrement élevé. Ce n'est pas parce que le chiffre de référence est anormalement bas qu'il faut se contenter de cette somme. J'y revendrai tout à l'heure lorsque, au nom de la commission des finances, je présenterai l'amendement que cette situation nous a suggéré.

J'ai, bien entendu, fait figurer dans mon rapport écrit le tableau que vous m'aviez communiqué. J'ai constaté que le taux d'exécution du plan sanitaire et social dans les départements d'outre-mer était encore moins élevé qu'en métropole: il se situerait à 46 p. 100 environ à la fin de 1974. Mais ce n'est pas le moment de débattre de cette question qui devait cependant d'être soulignée.

Nous devons, en revanche, monsieur le ministre, ouvrir un petit débat sur les crédits d'investissement pour la construction, notamment en ce qui concerne les hôpitaux. Nous constatons avec surprise que les crédits sont en diminution; alors qu'ils étaient de 803 millions de francs en 1973, ils descendent à 788 millions de francs pour 1974.

Si j'ai bien compris, monsieur le ministre, vous avez essayé de donner satisfaction aux différentes directions et à Mme le secrétaire d'Etat chargée de l'action sociale à partir d'une enveloppe d'autorisations de programme qui reste insuffisante, puisqu'elle n'augmente que de 7 p. 100. Vous avez avantagé l'action sociale et je vous en remercie. En contrepartie, les crédits destinés aux hôpitaux ont diminué et cela est d'autant plus grave que — je le répète car c'est important — compte tenu des révisions de prix, les directeurs d'hôpitaux et les conseils d'administration doivent faire face à des dépenses de plus en plus lourdes, qui deviennent même insupportables.

Vous proposez, monsieur le ministre, le lancement d'un emprunt pour un montant de 230 millions de francs. Il y a longtemps, d'ailleurs, que le ministère de la santé publique s'interroge sur la nécessité d'un tel emprunt.

Les données sont les suivantes: 60.000 lits d'hôpitaux et 100.000 lits d'hospices doivent être rénovés. Certains sont dans un état pitoyable. C'est donc un problème important et il ne faut pas mettre quinze ans pour le régler. D'où l'idée, née bien avant votre arrivée à la tête du ministère de la santé publique, de faire appel à l'emprunt. Bien que je ne sois pas un très chaud partisan des emprunts, j'admets que la thèse peut être soutenue dans la mesure où, comme vous le faites remarquer, l'endettement de certains hôpitaux est relativement faible.

Mais j'observerai tout d'abord que la fixation du prix de journée donne lieu à des discussions très serrées entre votre ministère et celui des finances et débouche en général sur un compromis difficile à établir. Or, ce compromis tient compte en priorité des dépenses obligatoires comme les annuités d'emprunt, et comprime, de ce fait les dépenses de fonctionnement, comme celles qui sont destinées au recrutement d'infirmières ou d'aides soignantes, tous personnels qui sont actuellement cruellement défaut.

C'est pourquoi, de ce point de vue, j'émetts quelques réserves sur les emprunts à taux élevé.

Vous me direz peut-être, monsieur le ministre, que les taux des emprunts que vous envisagez ne sont pas élevés. Le rapporteur de la commission des finances, pour le moment, n'en sait rigoureusement rien; il manque d'informations.

Ensuite, deuxième remarque sur ce sujet, la subvention que vous affectez à la construction d'un hôpital, qui devrait atteindre 40 p. 100 et n'est bien souvent que de 36 p. 100, entraîne *ipso facto* une subvention ou un prêt de la sécurité sociale et un prêt équivalent de la caisse des dépôts et consignations.

Je voudrais savoir si ces 230 millions de francs provoqueront automatiquement ces financements complémentaires. Ce qui me conduit à vous poser un certain nombre de questions.

La sécurité sociale, actuellement, se fait souvent tirer l'oreille et refuse les crédits correspondants aux subventions de révision de prix. La caisse nationale s'est-elle engagée à vous suivre pour fournir le financement complémentaire de ces 230 millions? Avez-vous une lettre en ce sens que nous pourrions éventuellement opposer à ceux qui refuseraient de prendre en compte ce type de subvention alimenté par emprunt?

Avez-vous une lettre de la caisse des dépôts et consignations ou un engagement écrit du ministre de l'économie et des finances qui nous assurerait également de sa participation complémentaire?

Je déplore d'ailleurs l'existence de ces 230 millions de francs d'emprunt. Je préférerais de beaucoup une subvention afin que l'Etat ne renonce pas à sa contribution à ces équipements. Mais au cas où nous serions obligés d'en arriver là, je voudrais savoir si les commissions administratives éprouveront toujours autant de difficultés à faire suivre par les caisses régionales d'assurance maladie les directives du Gouvernement de façon

que nous sachions exactement si ce sont fiscalement 1.172 millions de francs qui figurent au budget ou les 1.350 millions de francs que vous annoncez, en tenant compte de ces 230 millions de francs d'emprunt.

Toujours sur ce problème, je me demande si l'idée de faire appel à l'emprunt n'a pas entraîné la compression des crédits d'équipement qui vous sont affectés. Je me demande si le ministre de l'économie et des finances, ou plutôt ses collaborateurs, n'ont pas imaginé qu'après tout, à partir du moment où vous étiez capable de remplacer les crédits d'Etat par un emprunt, le moment était venu de comprimer quelque peu vos crédits. Dans ce cas, je le regretterais.

En ce qui concerne maintenant les autres mesures, je dois signaler un certain nombre de faits positifs. Monsieur le ministre, nous nous étions entretenus, avant que ce budget ne soit arbitré, sur la situation de votre personnel. Quand je dis «votre personnel» je l'entends au sens large: celui de votre ministère et des directions départementales que beaucoup d'entre nous connaissent encore mieux. Nous savons que, quel que soit son dévouement, ce personnel a le plus grand mal à appliquer actuellement une série de lois que le Parlement a votées.

Il est de mon devoir, à cette tribune, d'appeler solennellement l'attention du Parlement sur le fait que la plupart de nos jeunes, à une époque où l'action sanitaire et l'action sociale tiennent de plus en plus de place dans la vie de notre peuple, se détournent trop souvent de ces carrières qui nous paraissent fondamentales pour la promotion de la vie sociale et sanitaire de notre pays. Je parle des jeunes qui administrent votre ministère, de tous ceux qui doivent se consacrer à l'animation des équipements sociaux dans le pays, de ceux qui sont affectés à la direction de nos hôpitaux pour lesquels nous manquons cruellement de cadres.

Nous devons appeler l'attention du pays sur le fait qu'il ne s'agit pas de fonctions de deuxième catégorie mais de métiers d'une noblesse considérable et que nous devons engager les jeunes à s'y diriger par priorité. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

Pour la formation du personnel, la commission des finances reconnaît l'effort fait — certains points du budget ne manquent pas de qualité — et elle doit contribuer à appuyer votre action pour que ces crédits que nous trouvons soit à la section commune — quatorze millions de francs — soit à la section qui relève des services de Mme le secrétaire d'Etat où effectivement de nombreux crédits sont affectés au titre des mesures nouvelles — vingt millions de francs si mes souvenirs sont bons — nous engageant dans la voie de la formation du personnel. C'est important.

Il était temps car, vous le savez, nous manquons terriblement de personnel de qualité formé et le désintérêt dont souffre actuellement cette fonction vient généralement d'une insuffisance numérique de personnel, de mauvaises conditions de travail et de médiocres conditions de rémunérations.

Monsieur le ministre, je ne perdrai pas de temps sur le problème des aides médicaux, car vous en avez parlé lundi dernier à Lyon et j'imagine que l'Assemblée nationale va vous entendre renouveler vos promesses. En ce qui concerne la formation et la rémunération des infirmières.

Mais, une fois de plus, nous agissons quand il est trop tard. Une fois de plus, nous prenons des mesures lorsque des mouvements de grèves attirent l'attention du public sur l'incapacité des hôpitaux à faire face à leurs besoins, à leurs missions. Et cette fois, monsieur le ministre, j'espère qu'il ne s'agira pas de demi-mesures.

Il faut reconnaître, en particulier, qu'entre l'infirmière d'autrefois et l'infirmière d'aujourd'hui, associée de plus en plus étroitement au travail des médecins et des chirurgiens, il y a une différence de dimension qui se traduit, en particulier, par un allongement de la période de formation, par la qualification préalable, presque toujours du niveau du baccalauréat. J'espère donc que nous obtiendrons enfin des mesures que nous attendons tous et qui conditionnent le devenir de nos hôpitaux.

Puisque nous parlons des hôpitaux, permettez-moi d'évoquer également, en espérant que vous développerez ce thème, les problèmes du personnel médical.

Il est insuffisant en nombre, il faut bien le dire. Un trop grand nombre de médecins de qualité sont toujours assistants des hôpitaux alors qu'ils ont dépassé l'âge de quarante ans et ils se demandent quand on arrivera à débloquer une situation devenue complexe, un véritable «château de Kafka», lorsqu'il s'agit de coordonner les ministères de la santé et de

l'éducation nationale pour pourvoir aux besoins des hôpitaux au niveau des chefs de service comme à celui de leurs collaborateurs. (Très bien, très bien ! sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

Permettez-moi aussi, puisque j'évoque le problème du personnel médical, de parler des omnipraticiens qui manquent terriblement dans nos structures urbaines et rurales.

Actuellement, tous les étudiants en médecine veulent se spécialiser. Et pourtant, avec quelle difficulté une mère de famille, habitant le quartier périphérique d'une ville ou la campagne et qui s'aperçoit que la température de son enfant dépasse quarante degrés, obtient une consultation du médecin ! Ce n'est pas à vous, monsieur le ministre de la santé publique, qu'une telle situation peut échapper.

Lorsqu'on évoque les besoins en médecins, à l'occasion des problèmes que nous rencontrons pour intégrer dans nos hôpitaux les étudiants qui aspirent à y entrer, on ne peut manquer de songer à une bonne répartition de nos praticiens entre la fonction hospitalière, les spécialités et la médecine d'omnipraticien.

Vous devez, de votre côté, mettre le pays et surtout les étudiants et les médecins en face de leurs responsabilités, car la situation n'est pas satisfaisante.

J'évoquerai à ce propos un document que je me suis procuré dans vos services, relatif à la rationalisation des choix budgétaires, et qui m'a beaucoup intéressé. C'est pourquoi j'insiste sur ces actions de prévention qui ne sont pas encore passées dans les esprits de tous les médecins, et encore moins dans l'esprit des administrateurs des caisses de sécurité sociale, qui récemment encore ont pris des mesures de plus en plus restrictives à l'égard des actions de prévention.

Je voudrais aussi parler du problème des directeurs d'hôpitaux.

Le Parlement ne sait peut-être pas à quel point il est difficile pour un président de conseil d'administration d'un hôpital de faire nommer un directeur lorsqu'il en a le plus grand besoin.

J'ai noté, dans les informations données par votre ministère, que sur quelque 2.700 postes de directeur d'hôpital, 549 n'étaient pas pourvus. Je voudrais savoir quelle est l'entreprise privée, manipulant autant de fonds, ayant autant d'impact sur l'opinion publique, qui pourrait se permettre une pareille gabegie, une telle insuffisance d'administrateurs ?

Je passerai assez rapidement, laissant le soin à mon collègue de la commission des affaires sociales de les analyser, sur toutes les mesures concernant l'action sanitaire.

Madame le secrétaire d'Etat, je me permettrai peut-être d'aller un peu plus loin en ce qui concerne l'action sociale, car je dois traiter plusieurs de ses problèmes.

Vous avez engagé toute une série de programmes finalisés, en particulier pour les personnes âgées ; vous avez participé à l'effort fait dans les grands ensembles pour essayer de réduire l'associabilité des jeunes. Je ferais une petite remarque. Je suis d'accord sur ce que vous faites pour lutter contre cette associabilité par le truchement des clubs et des équipes de prévention. Je suis d'accord pour que vous participiez efficacement à l'application de la circulaire, signée par M. Albin Chalandon, alors ministre de l'équipement et du logement, pour l'animation des grands ensembles, mais les crédits affectés à cette action ne signifient rien, en comparaison de l'effort à entreprendre. Ils sont du même ordre de grandeur, je crois, que ceux qui figurent dans le budget municipal de ma ville. C'est dire qu'ils ne sont pas à la mesure des besoins de la nation.

Je note que les crédits des foyers de jeunes travailleurs restent inchangés et que les travailleuses familiales ne sont guère plus avantagées, puisque les mesures nouvelles se limitent à 105.000 francs.

Je me pose là la question fondamentale de la débudgétisation.

Dans ces deux cas-là, n'espérez-vous pas obtenir des fonds d'action sociale des caisses d'allocations familiales et d'assurance maladie le secours que vous refuse le ministère des finances ?

Permettez-moi d'ouvrir une parenthèse, monsieur le ministre, qui s'adresse à vous. J'ai lu avec beaucoup d'intérêt dans la presse, tout récemment, les excellents résumés du rapport de l'inspection générale de l'action sociale sur les fonctions « santé » et « sécurité sociale ». Bien sûr, lorsque je constate que les crédits de fonctionnement de la santé publique et de l'action sociale sont de l'ordre de 7.200 millions de francs, il m'est difficile de rendre compte au Parlement de l'effort du pays en matière de santé puisque quarante-cinq milliards de francs — d'après ce que j'ai lu — transitent à travers le budget de la sécurité sociale sans avoir été discutés par le Parlement.

Ce qui me paraît plus grave, c'est d'abord que le rapporteur n'ait pas reçu ce rapport. La presse a été mieux servie et nous sommes plusieurs rapporteurs à nous demander si nous ne ferions pas mieux d'obtenir une carte de presse pour bénéficier des informations généreusement distribuées par ailleurs. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

M. Michel Poniatowski, ministre de la santé publique et de la sécurité sociale. Il n'est pas trop tard !

M. Hubert Dudebout, rapporteur spécial. Puisqu'il n'est pas trop tard, monsieur le ministre, j'espère recevoir, avec vos compliments, une copie de ce rapport..., même s'il arrive trop tard.

Cela me conduit, ensuite, à m'expliquer sur mon commentaire du début : vous faites des conférences de presse fort brillantes et dans lesquelles vous exploitez effectivement le diagnostic contenu dans le rapport de l'inspection, qui est probablement entre vos mains depuis fort longtemps, même s'il n'est pas encore entre les nôtres, puisque j'ai cru comprendre dans la presse que sa rédaction était achevée depuis le mois de juillet. Vous proposez des remèdes. Je regrette qu'ils ne soient pas exposés en priorité au Parlement.

Votre conférence de presse du 26 septembre m'a beaucoup intéressé, mais j'aurais préféré apprendre au Parlement qu'un point et demi de cotisations, représentant 3,9 milliards de francs, avait « glissé » des caisses nationales d'allocations familiales vers la caisse nationale d'assurance vieillesse. J'aurais préféré que le Parlement fût consulté sur le transfert de cette énorme masse d'argent d'un secteur à l'autre. Je ne veux pas faire de démagogie en vous disant que le rapporteur aurait trouvé dans le fonds de sa poche les 3,9 milliards de francs nécessaires au ministre des finances. Je me borne à appeler solennellement l'attention de l'Assemblée sur le fait que nous ne sommes appelés à discuter que de virgules alors que les grosses unités sont transférées d'un poste à l'autre en dehors d'elle. Encore heureux quand il lui en est rendu compte !

C'est à vous, madame le secrétaire d'Etat, que je m'adresse particulièrement maintenant. Alors que nous allons peut-être avoir à débattre de ce terrible problème de l'avortement, nous tous, que nous soyons favorables ou défavorables à sa libéralisation, nous sommes unanimes à affirmer qu'une véritable politique de la famille permettrait peut-être de résoudre bien des problèmes, de faire que l'enfant soit accueilli avec joie dans sa famille.

Or il sera trop tard pour envisager avec vous l'éventualité de maintenir tout ou partie de ces 3,9 milliards de francs à la disposition des caisses nationales d'allocations familiales pour promouvoir une politique familiale rénovée, plus dynamique et plus efficace. Nous ne pouvons plus en débattre. Je regrette une fois pour toutes, monsieur le ministre, qu'au départ, vous n'en ayez pas discuté avec le Parlement.

Je suis aussi chargé par la commission des finances de présenter une remarque à propos des personnes âgées.

Vous avez engagé dans votre programme finalisé quelque quatre-vingts secteurs d'action gérontologique. J'ai cru comprendre, d'après les réponses que votre ministère nous a faites, que la consommation des crédits avait été légèrement insuffisante. Je le déplore.

J'approuve la politique que vous menez en liaison avec les collectivités locales en faveur des personnes âgées, mais je crains que nous ne soyons en retard d'une bataille.

Actuellement, les départements, les communes, en liaison avec votre ministère, développent l'action en faveur du troisième âge. Je sais très bien que des résultats substantiels peuvent être acquis par le maintien de ces personnes dans leur milieu d'origine soit en famille, soit en foyer-logement.

Le résultat — il fallait s'y attendre — est que la clientèle de ces foyers-logements vieillit terriblement. Nous nous heurtons au problème du quatrième âge, avec l'apparition de la sénilité, des premiers handicaps physiques graves. Si nous voulons éviter à ces personnes âgées la seule perspective de l'hospice, nous devons faire preuve d'imagination, créer des centres médicaux et de soins et tenir compte de la qualité de financement. Il convient en effet de faciliter le double financement de la partie hôtellerie proprement dite et des soins. J'espère, madame le secrétaire d'Etat, que vous obtiendrez satisfaction sur ce point d'une extrême importance.

Pour en terminer avec votre département ministériel, je ne ferai qu'évoquer les 3.350.000 francs inscrits au titre des mesures nouvelles pour la régulation des naissances. Je suivrai avec intérêt, tout au long de l'année, la « consommation »

de ces crédits ainsi que l'action que vous jugerez utile d'engager en faveur de ces centres d'information et d'éducation prévus par la loi dite « loi Neuwirth ». Là encore, il serait nécessaire que l'ensemble des crédits prévus soit consommé.

Pour économiser du temps, je laisserai à mon collègue M. Bouvard le soin de parler des crédits de recherches affectés à l'I. N. S. E. R. M.

Je dirai un mot des problèmes de l'institut Pasteur. En portant de 16 millions de francs à 17 millions de francs pour 1974 les crédits que vous lui accordiez, je ne suis pas certain, monsieur le ministre, que vous pourrez avoir la liberté de manœuvre nécessaire pour régler, avec son président directeur général, la douloureuse situation de l'institut Pasteur.

En conclusion, et conformément aux directives de la commission des finances, j'évoquerai le problème des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Il me tient d'ailleurs personnellement à cœur.

Il faut d'abord savoir, comme je vous l'indiquais, que, si l'Etat alloue des sommes considérables au titre de l'aide sociale et médicale obligatoire, les départements et les communes en versent tout autant.

Or je note que, cette année, les crédits de l'Etat augmentent de 868 millions de francs, alors qu'ils avaient progressé de 337 millions de francs l'année dernière.

C'est dire que l'impact de tous les équipements que nous avons réalisés ces dernières années commence à être très pesant.

Ceux qui, comme moi, ont l'expérience de la mise en service de nouveaux équipements hospitaliers voient les prix de journée augmenter rapidement et se répercuter douloureusement sur le contingent d'aide médicale et sociale à la charge des collectivités locales.

C'est une source de dépenses considérables qui leur sont imposées sans aucune discussion possible. Je crains que les collectivités ne puissent pas continuer à y faire face, compte tenu des difficultés qu'elles rencontrent.

Le dernier point que j'évoquerai, monsieur le ministre, est celui des crèches et des haltes-garderies : je dois, là aussi, au nom de la commission, manifester mon désaccord. J'ai lu, comme tout le monde, dans le programme de Provins, l'annonce de la création de deux mille crèches ou garderies. J'ai trouvé dans votre projet de budget la réalisation d'une partie de cette promesse sous forme d'une augmentation de l'aide de l'Etat, portée à 30 millions de francs : celui-ci prendra à sa charge 40 p 100 du prix de la construction de ces crèches, les caisses d'allocations familiales en finançant 30 p. 100, ce qui réduira de 50 p. 100 à 30 p. 100 la part des collectivités locales. C'est un principe acquis dont je me réjouis. Je vous en donne acte.

Mais tout un chacun sait fort bien que ce qui coûte le plus cher n'est pas de construire la crèche, mais de la faire fonctionner. Est-il raisonnable, monsieur le ministre, l'année même du discours de Provins, au lieu d'augmenter les crédits de fonctionnement de ces établissements, de voir supprimer purement et simplement les six millions de francs qui figuraient au budget de 1973 ? J'en suis désolé.

M. le Premier ministre a promis deux mille crèches ou garderies. Il doit tenir son engagement en toutes circonstances et nous devons en voir la traduction dans les crédits de l'Etat et non dans ceux des collectivités locales ou des caisses d'allocations familiales. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)*

La commission des finances a été très ferme sur ce point.

Je vais maintenant formuler les observations de la commission. Elles concernent donc les crèches, en premier lieu. Je n'y reviens pas. Elles concernent ensuite la nécessité d'accroître l'effort de

restructuration de votre ministère et de vos directions départementales en personnels : cela va au devant de vos désirs. Elles concernent enfin l'insuffisance d'exécution du VI^e Plan, en particulier pour l'action sociale.

Comme vous le savez, je déposerai, au nom de la commission des finances, un amendement tendant à inciter le ministre des finances à prendre l'engagement de débloquer dès maintenant le crédit de cent millions de francs inscrit au Fonds d'action conjoncturelle de manière à espérer voir le VI^e Plan exécuté dans une proportion plus convenable.

Je souhaite, monsieur le ministre, que vos réponses ne m'obligent pas à aller plus loin dans la défense de cet amendement. Nous regrettons certes l'absence de M. le ministre des finances mais aussi celle de M. le secrétaire d'Etat au budget, en espérant toutefois que ces personnalités pourront nous donner ce soir l'assurance qu'un effort sera fait pour débloquer ces crédits.

En réalité, la position de la commission des finances a été logique et cohérente. Elle avait au préalable examiné les crédits de la jeunesse et des sports et constaté que c'était dans ce domaine comme dans celui de l'action sociale que l'exécution du VI^e Plan avait le plus de retard.

Elle a décidé de faire subir aux deux budgets le même traitement, c'est-à-dire qu'elle n'a recommandé l'adoption du budget de la santé publique et de la sécurité sociale qu'à la condition d'avoir l'assurance formelle que le crédit de 100 millions de francs sera débloqué.

Sous cette réserve, monsieur le ministre, la commission des finances a adopté votre budget. *(Applaudissements sur de nombreux bancs.)*

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

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Aujourd'hui, à quatorze heures trente, deuxième séance publique : questions d'actualité.

A l'issue de la séance réservée aux questions orales, troisième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1974 (n° 646). (Rapport n° 681 de M. Maurice Papon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

Santé publique et sécurité sociale (suite) :

(Annexe n° 34 [Santé publique]. — M. Dubedout, rapporteur spécial ; avis n° 682, tome XV, de M. Blanc, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

(Annexe n° 36 [Sécurité sociale]. — M. Bisson, rapporteur spécial ; avis n° 682, tome XVI, de M. Legrand, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

A vingt et une heures trente, quatrième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures trente.)

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