

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

COMPTE RENDU INTEGRAL — 49^e SEANCE

1^{re} Séance du Lundi 15 Novembre 1976.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. FRANÇOIS LE DOUAREC

1. — Loi de finances pour 1977 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 7953).

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

SECTION I. — Services généraux : fonction publique et formation professionnelle. — Services divers.

MM. Partrat, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la fonction publique ; 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 ;

Ribadeau Dumas, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la formation professionnelle et la promotion sociale ;

Juquin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la formation professionnelle et la promotion sociale ; Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Ligot, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique.

MM. Hausherr,
Renard,
Deprez,
Frêche.

Renvoi de la suite de la discussion budgétaire.

2. — Ordre du jour (p. 7972).

PRÉSIDENCE DE M. FRANÇOIS LE DOUAREC,
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— I —

LOI DE FINANCES POUR 1977 (Deuxième 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 1977 (n°s 2524, 2525).

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

SECTION I. — Services généraux : fonction publique et formation professionnelle. — Services divers.

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits concernant la fonction publique et la formation professionnelle.

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

M. Roger Partrat, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, mes chers collègues, avec l'examen des crédits affectés à la fonction publique, nous abordons un domaine de politique budgétaire dont l'importance n'a nul besoin d'être soulignée, ni sur un plan

général, puisqu'il s'agit du bon fonctionnement des services de l'Etat, ni sur celui de l'opportunité, puisqu'il s'agit aussi, notamment, de la poursuite de la politique contractuelle dans une conjoncture moins sereine que par le passé.

Cependant, cette importance ne se reflète guère dans la dotation du chapitre 31-94 du budget des charges communes qui avoisine sept milliards de francs.

En fait — et je n'évoquerai pas des détails comptables parfaitement oiseux — ce montant ne fait que traduire des mesures nouvelles non encore ventilées entre les différents chapitres ministériels. Il ne peut être comparé à celui des lois de finances antérieures et, surtout, il n'a qu'une valeur indicative puisque ce n'est qu'en début de chaque année civile que se déroule traditionnellement le processus de négociation entre les organisations syndicales représentatives et le Gouvernement.

La prise en compte des décisions nouvelles intervenues en cours d'exercice budgétaire, à la suite de ces négociations, ne se trouve régularisée qu'ultérieurement, dans les lois de finances rectificatives.

La délibération budgétaire dépasse toutefois largement le cadre de la discussion de cette dotation puisqu'elle concerne essentiellement les orientations générales suivies dans le domaine de la fonction publique.

Les réponses détaillées qui ont été fournies par le Gouvernement aux questions posées par le rapporteur permettent de broser un tableau aussi précis que possible des principales dispositions prises en 1976 et prévues pour 1977 relatives aux conditions de vie et de travail des agents de l'Etat, à la politique de recrutement des personnels ou à l'action de réforme des administrations.

Il ne m'est évidemment pas possible d'évoquer dans mon rapport oral l'ensemble de ces mesures; je me permets donc, mes chers collègues, de vous renvoyer à mon rapport écrit. Je me bornerai à souligner quelques aspects particuliers de la gestion de la fonction publique.

L'année 1976 aura marqué une nouvelle étape dans l'amélioration des conditions de vie et de travail des agents de l'Etat, dans la modernisation graduelle du fonctionnement de l'administration et dans l'aménagement des relations de celle-ci avec les citoyens.

L'examen des résultats de l'effort de connaissance quantitative fourni depuis plusieurs années permet de relever que le nombre des agents de l'Etat, d'après la dernière estimation, s'élève à 2 300 000 en 1975, soit une augmentation de 18,5 p. 100 par rapport à 1969.

Diverses informations complémentaires sont devenues disponibles, qui ont leur intérêt pour notre réflexion commune.

Une statistique portant sur la répartition régionale des agents de l'Etat montre des écarts encore plus considérables qu'on ne pouvait l'imaginer. Ainsi, la région parisienne regroupe le quart des effectifs des personnels administratifs, soit un taux de l'ordre de 5 p. 100 par rapport à sa population totale. Ce taux tombe à moins de 1 p. 100 dans les autres régions. Cette constatation ne fait que confirmer l'insuffisance manifeste des réalisations obtenues dans la recherche, certes difficile, d'une véritable déconcentration régionale des administrations et, notamment, de l'administration centrale.

Un autre élément d'information, qui est intéressant de souligner et qui fournit quelques indications provisoires sur le taux de mobilité des agents de l'Etat, résulte du calcul du rapport entre le nombre des agents en fonction dans une région et celui des agents qui sont nés dans cette même région. Il permet de déceler les régions « importatrices » et les régions « exportatrices » de fonctionnaires. Les chiffres obtenus, par leur importance, justifient, là encore, l'observation présentée l'an dernier à ce sujet par la commission des finances, qui réclamait la mise en évidence plus nette de la mobilité géographique des agents de l'Etat, mobilité qui semblait à certains d'entre nous quelque peu excessive.

La politique de recrutement de l'Etat a été dominée en 1976 par la volonté de donner un « coup de pouce » à la situation générale de l'emploi, sans pour autant remettre en cause les conditions de fonctionnement des services par un afflux brutal de personnel nouveau.

C'est ainsi qu'en 1976 près de 60 000 emplois ont été créés au titre de la loi de finances pour 1976 et de la loi de finances rectificative de la fin de l'année 1975.

Il faut noter que ces créations d'emploi se décomposaient en 32 400 créations réelles et en 27 000 transformations d'emploi pour permettre, notamment, le début de l'intégration des auxiliaires dans la fonction publique.

Pour 1977, le projet de loi comporte 57 545 créations d'emploi budgétaires. Mais ce chiffre traduit surtout l'importance accrue de l'effort de titularisation et de régularisation entrepris, d'une

part, dans le cadre de la nationalisation graduelle des C. E. S. et, d'autre part, du fait de la poursuite du plan d'intégration des auxiliaires.

C'est ainsi que, sur les 57 545 postes budgétaires créés, 36 500 environ correspondent à des opérations de titularisation ou de régularisation.

Abstraction faite de ces transformations de postes, le nombre de créations nettes d'emploi s'élèverait donc pour 1977 à 21 600, soit un des chiffres les plus bas enregistrés depuis une dizaine d'années.

Les principales administrations bénéficiaires de ces créations d'emploi seraient à nouveau, comme depuis plusieurs années, celle des postes et télécommunications et celle de l'éducation.

S'agissant de la mise en œuvre du plan d'intégration, le décret du 9 avril 1976 a déterminé les conditions dans lesquelles les agents de l'Etat recrutés en qualité d'auxiliaires administratifs pourront être titularisés dans des emplois de catégorie D; cette mesure concerne environ 120 000 agents. En outre, trois décrets du 31 octobre 1975 ont précisé les modalités d'intégration des maîtres auxiliaires dans le corps des professeurs d'enseignement général des collèges et dans celui des professeurs certifiés; dans ce cadre, 10 000 auxiliaires d'enseignement ont été titularisés sur des emplois vacants au cours de l'année scolaire 1975-1976.

J'appelle aussi l'attention de l'Assemblée sur la prise en compte dans le budget d'un certain nombre d'heures de vacataires, qui correspondent à peu près à 1 770 postes de vacataires. Cette disposition me semble aller à l'encontre des observations antérieures de la commission des finances sur la nécessité de réduire au strict minimum le recours à des agents non titulaires.

Au moment où le Gouvernement lance précisément un plan d'intégration, cette orientation fait l'objet d'une nouvelle recommandation de la commission des finances. J'espère, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous voudrez bien nous fournir les apaisements nécessaires sur ce point.

La politique contractuelle a été poursuivie en 1976. Certaines dispositions ont été prises cette année concernant la promotion des conditions de vie et de travail des femmes fonctionnaires, la durée du travail — qui a été ramenée à quarante et une heures par semaine au 1^{er} octobre 1976 — le développement du travail à mi-temps, ainsi que les conditions de règlement des pensions. A cet égard, une nouvelle étape de mensualisation des pensions est en cours au centre de Bordeaux, après celui de Grenoble. Je me permets d'insister, monsieur le secrétaire d'Etat, pour que de nouveaux efforts soient accomplis dans ce domaine; il s'agit, en effet, d'une revendication légitime des pensionnés de l'Etat.

Le dernier point que j'analyserai brièvement est celui des rémunérations.

Là aussi, la politique contractuelle a permis d'aboutir, le 15 mars dernier, à une convention salariale conclue entre l'Etat et un grand nombre d'organisations syndicales.

Au total, les rémunérations de base auront augmenté, du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 1976, de 5,7 p. 100, soit un taux voisin de celui qui avait été constaté l'an dernier. A cela s'ajoute l'attribution de cinq points uniformes au 1^{er} juillet et le relèvement de primes ou de planchers d'indemnités. Enfin, le relèvement des salaires les plus faibles a été sensible en 1976, le montant du minimum garanti dans la fonction publique se situant actuellement à près de 2 000 francs.

Ces augmentations d'ensemble ont permis une progression notable du pouvoir d'achat des fonctionnaires tant en 1976 qu'en 1975. L'examen, par exemple, de la progression des rémunérations en masse salariale et à effectifs constants permet de constater que le taux d'augmentation de ces rémunérations a atteint près de 17 p. 100 en 1974 et près de 18,5 p. 100 en 1975. En 1976, à la fin de l'année, le taux d'augmentation ne devrait pas être très différent de celui qui a été enregistré en 1975.

L'examen de l'écart hiérarchique des salaires permet aussi de constater que cet écart a continué à se réduire; ainsi se poursuit la tendance manifestée déjà depuis plusieurs années. Si l'on prend comme bases de référence le minimum garanti et le sommet de l'échelle lettres au 1^{er} juillet 1976, on constate que cet écart entre le bas de la grille et le sommet de l'échelle lettres est passé de 8,71 p. 100 au début de 1976 à 7,73 p. 100 au 1^{er} juillet 1976.

Cette évolution est naturellement positive, dans la mesure où elle traduit l'effort sensible qui a été consenti pour le relèvement des salaires les plus faibles. On peut cependant se demander si ce resserrement de la hiérarchie des salaires, tel qu'il est conçu, n'est pas quelque peu préjudiciable aux cadres

moyens de l'administration, du fait que l'adaptation correspondante de la grille des rémunérations ne semble pas se répercuter de façon judicieuse sur chacune des catégories de rémunération, et notamment sur les rémunérations des cadres moyens.

Mais, en tout état de cause, il n'est pas possible de formuler une appréciation définitive sur les structures des rémunérations dans la fonction publique. En effet, l'existence de rémunérations annexes, sans doute très différentes selon les différents départements ministériels, mais aussi la méconnaissance totale que nous en avons posent un problème important.

Une enquête sur les rémunérations correspondant à des services rendus par les ingénieurs de l'équipement aux collectivités locales a bien été confiée par le Gouvernement en 1975 à M. Martin, conseiller d'Etat. Mais ses résultats ne sont pas encore connus, tout au moins du Parlement ; de toute façon, ils ne seraient que très partiels.

La mauvaise connaissance des rémunérations annexes, qui obscurcit fortement l'information, le jugement et l'action sur les rémunérations d'ensemble des agents de l'Etat, doit trouver sa solution dans un effort renouvelé de clarté. La commission des finances avait déjà appelé l'attention du Gouvernement sur ce point l'an dernier. Elle formule à nouveau une observation très ferme et, dans le souci que cet effort de clarification soit poursuivi, elle souhaite que le rapport de M. Martin lui soit transmis.

La politique contractuelle poursuivie depuis plusieurs années a donc permis d'obtenir des résultats largement positifs non seulement pour les rémunérations des agents de l'Etat, mais aussi, et on l'oublie trop souvent, pour les conditions de vie et de travail des fonctionnaires et pour la modernisation de la gestion administrative.

Les instruments de cette politique contractuelle ont été aussi sensiblement renforcés puisqu'un décret du mois de juin 1976 a élargi les compétences et amélioré le fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction publique, tandis qu'était accru le rôle des comités techniques paritaires. Si une certaine modération dans l'évolution des rémunérations des fonctionnaires paraît nécessaire, eu égard à la situation économique d'ensemble, les difficultés graves auxquelles notre pays est confronté, notamment du fait de l'inflation, ne devraient pas cependant remettre en cause la poursuite de la politique contractuelle.

Naturellement, dans une période où les salariés des entreprises sont particulièrement affectés par l'évolution de l'emploi, il paraît justifié de s'adresser à ceux des Français qui bénéficient d'une totale sécurité dans ce domaine pour leur demander d'accepter leur part d'effort dans l'œuvre collective de redressement.

Mais il serait également équitable qu'en tout état de cause le pouvoir d'achat des rémunérations soit au moins maintenu en cours d'année et que soient prolongés les efforts entrepris pour améliorer les salaires du bas de la grille. La valeur de la politique contractuelle comme instrument de gestion efficace du service public a été suffisamment démontrée pour que l'on en sauvegarde l'inspiration, malgré les aléas de la conjoncture.

Avant d'exposer très succinctement les observations de la commission des finances, je crois nécessaire de rappeler qu'en 1976 un problème grave a été soulevé devant l'opinion publique, auquel tous les responsables politiques et syndicaux doivent porter une particulière attention : la déontologie du comportement des fonctionnaires dans le domaine politique.

Il est sans doute inutile de revenir sur les prises de position nombreuses qui ont alimenté ce débat. Votre rapporteur voudrait cependant réaffirmer que l'administration française, par la qualité des hommes, par la solidité de ses structures, par son enracinement dans la vie économique et sociale du pays, a été un facteur de permanence et de stabilité dans l'histoire de la nation. Toute tentative de politisation du comportement des agents de l'Etat dans l'exercice de leurs fonctions ne manquerait pas d'affecter le crédit que portent les citoyens à notre administration et se répercuterait inévitablement sur l'efficacité d'un rouage essentiel pour le fonctionnement d'une société démocratique moderne comme l'est la société française.

La commission des finances a formulé six observations particulières.

L'une concerne le problème des rémunérations annexes, que j'ai déjà évoqué et sur lequel je ne reviendrai donc pas.

Je ne reviendrai pas non plus sur deux autres observations que j'ai esquissées et qui ont trait, d'une part, au recrutement d'un nombre relativement important de vacataires, action quelque peu contradictoire avec le plan de résorption de l'auxiliaire, et, d'autre part, au souhait très ferme de la commission de voir se poursuivre la politique contractuelle en 1977.

Une quatrième observation vise les moyens mis en œuvre pour développer les services sociaux des administrations. Lors des travaux de la commission Jouvin en 1969, il avait été envisagé de retenir le taux de 1 p. 100 de la masse salariale des personnels actifs comme objectif pour le montant de la dotation du comité des services sociaux. En fait, le crédit budgétaire inscrit pour 1977, qui représente moins de 0,60 p. 100 de cette masse salariale, s'écarte sensiblement du pourcentage initialement retenu et doit être considéré comme tout à fait insuffisant. Cette insuffisance se manifeste d'ailleurs également dans la comparaison que l'on peut faire, sur ce point, avec les entreprises du secteur privé et du secteur public. Il est tout à fait souhaitable de relever nettement cette dotation pour permettre au comité consultatif interministériel des services sociaux de développer des actions souvent essentielles, notamment en vue de faciliter le travail des jeunes mères de famille.

Dans une cinquième observation, déjà formulée l'an dernier, la commission rappelle que la protection due par l'Etat aux fonctionnaires victimes d'agression dans l'exercice de leur mission doit être entière. Constatant que, dans ce domaine, rien de nouveau ne semblait avoir été fait en 1976, elle souhaite que soient mises en œuvre, dans le courant de l'année prochaine, des dispositions particulières destinées à apporter une garantie réelle, notamment sur le plan des ressources, à ces fonctionnaires et à leurs familles.

La sixième et dernière observation, avait déjà été présentée, elle aussi, en 1975. Elle concerne le développement de la politique de recrutement de l'Etat. La commission des finances souhaite vivement que cette politique s'inscrive dans une perspective à moyen terme mieux définie, et ce à un moment où les orientations du VII^e Plan soulignent l'importance d'une meilleure utilisation des équipements publics existants. Je note d'ailleurs que le Plan ne nous a pas apporté d'indications extrêmement précises sur cette politique de recrutement.

En conclusion, mes chers collègues, la commission des finances vous propose l'adoption sans modification des crédits de la fonction publique, qu'il s'agisse des rémunérations des agents de l'Etat ou des crédits concernant l'Ecole nationale d'administration, l'Institut international d'administration publique et le Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux ; de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

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 secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, en raison du poids qu'elle représente dans les dépenses publiques — 117 milliards de francs en 1976, soit plus du tiers du budget de l'Etat — la fonction publique est au cœur du problème, aujourd'hui prioritaire, de la lutte contre l'inflation.

Les fonctionnaires seront appelés en 1977, comme toutes les autres catégories sociales du pays, à apporter leur concours à la réussite du plan de stabilisation présenté par M. Raymond Barre et adopté par l'Assemblée nationale.

Le respect de la discipline salariale qui sera demandé l'an prochain aux fonctionnaires est l'une des conditions de la réussite de ce plan. Le Gouvernement peut d'autant mieux réclamer cet effort que la politique contractuelle qu'il a menée depuis plusieurs années avec les principales organisations syndicales de la fonction publique a apporté aux agents de l'Etat des avantages non négligeables.

M. Georges Frêche. Cette politique est vidée de son contenu.

M. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. Depuis le protocole Oudinot du 2 juin 1968, la fonction publique vit à l'heure de la politique contractuelle. L'équilibre de l'économie française justifiant aujourd'hui un infléchissement de cette politique, il importe d'en faire le bilan, non seulement pour l'année en cours, mais encore pour les quelques années qui viennent de s'écouler.

L'accord salarial de 1976 a été signé, comme les précédents, par la F.E.N., Force ouvrière et la C.F.T.C., ainsi que par la fédération autonome. Ces quatre organisations représentent 60 p. 100 du personnel de la fonction publique. En revanche, la C.G.C. a rejoint la C.G.T. et la C.F.D.T. parmi les organisations qui ont refusé de signer le relevé de conclusion.

Dans la période de crise économique que traverse la France, cet accord salarial apparaît comme un îlot de stabilité qui permet aux fonctionnaires de traverser sans encombre l'épreuve et même d'améliorer sensiblement leur situation.

Je ne reprendrai pas le détail de cet accord ; je citerai simplement deux chiffres significatifs.

Depuis le 1^{er} octobre 1976, le traitement minimum garanti est de 2 033 francs dans la région parisienne et les grandes agglomérations alors que le S.M.I.C. n'est encore que de 1 566 francs. La pension minimale a été relevée, depuis le début de l'année, de près de 20 p. 100, et a atteint 1 558 francs par mois le 1^{er} octobre dernier.

Il apparaît plus intéressant encore de s'arrêter au bilan pluriannuel de cette politique contractuelle. Ce bilan apparaît très largement positif, même si certaines zones d'ombres subsistent.

La priorité accordée aux bas salaires a permis un relèvement impressionnant des rémunérations les plus modestes. Depuis 1968, le pouvoir d'achat du minimum garanti a nettement plus que doublé, passant de 615 francs au début de 1968 à 2 033 francs aujourd'hui.

L'éventail hiérarchique autrefois trop ouvert — de 1 à 12 en 1968 — a été notablement resserré : il va aujourd'hui de 1 à 7,70, si l'on ne tient pas compte toutefois des rémunérations annexes.

On peut cependant se demander si ce resserrement n'a pas provoqué un écrasement hiérarchique trop fort des cadres moyens de la fonction publique. La parité avec le secteur nationalisé a été pratiquement respectée depuis 1970 alors que le fossé, antérieurement, n'avait cessé de se creuser au détriment des fonctionnaires.

Un certain nombre d'indemnités autrefois intégralement hiérarchisées ont été peu à peu uniformisées : pour le calcul de l'indemnité de résidence, le nombre de zones a été ramené de 7 à 3 et l'abattement maximum par rapport à l'indemnité versée en région parisienne ramené depuis 1968 de 8,25 p. 100 à 3 p. 100 ; un plancher indiciaire a été fixé pour le calcul de cette indemnité ainsi que pour le supplément familial de traitement, lequel a ainsi pu combler l'écart qui avait tendance à se creuser depuis 1968 par rapport à l'évolution des traitements. Il convient toutefois de déplorer le blocage persistant du supplément familial attribué aux familles n'ayant qu'un enfant.

Les pensions ont été fortement majorées grâce au relèvement de l'indice minimum et à la politique d'intégration de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue pour pension. Les pensions, au taux plein, s'étagent ainsi entre 1 558 francs au bas des échelles chiffres et 10 388 francs au sommet des échelles lettres.

Rappelons par ailleurs que, depuis 1974, la pension de la femme fonctionnaire décédée est reversée au mari survivant, mesure qui était réclamée depuis fort longtemps par les organisations syndicales.

Depuis 1968, la durée du travail a été en moyenne réduite de quatre heures par semaine, suivant ainsi une évolution parallèle à celle constatée dans le secteur privé.

A la fin de l'année 1976, le reclassement catégoriel de tous les fonctionnaires aura été réalisé. Il a débuté en 1969 avec le plan Masselin, concernant les catégories C et D. Il s'est poursuivi avec la réforme de la catégorie B et s'achève aujourd'hui avec celle de la catégorie A.

La résorption de l'auxiliaire constitue le dernier volet de cette politique contractuelle, le Gouvernement ayant annoncé, le 16 septembre 1975, un plan de titularisation de 250 000 non-titulaires. On peut toutefois légitimement se demander si l'objectif annoncé sera atteint dès lors que 11 500 auxiliaires seulement ont été titularisés en 1975, que 40 000 environ le seront en 1976 et que le nombre des créations de postes en vue d'une titularisation se limite à 7 822 dans le projet de budget pour 1977.

Parmi les mesures qui restent à prendre progressivement, il convient de citer : la suppression des abattements de zone et l'intégration de l'indemnité de résidence dans le traitement de base ; l'extension aux grandes villes de l'indemnité de transport accordée en région parisienne ; l'attribution d'une indemnité de cessation d'activité ; la généralisation de la mensualisation des pensions et le relèvement du taux de la pension de réversion.

Mais, au total, les fonctionnaires ont très largement bénéficié — vous pouvez vous en rendre compte — de la politique contractuelle.

Aujourd'hui, le plan de lutte contre l'inflation impose à toutes les catégories de la population des contraintes sévères et les fonctionnaires seront concernés comme les autres salariés par ces restrictions. Ils verront leurs traitements progresser de 6,5 p. 100 seulement en 1977, soit au même rythme que la hausse des prix. Il n'y aura donc pas augmentation mais seulement maintien du pouvoir d'achat. Le Premier ministre a toutefois laissé entendre qu'une rallonge pourrait être envisagée fin 1977 en fonction des résultats du plan de stabilisation.

La commission des lois approuve entièrement ces orientations, estimant que la lutte contre l'inflation est un objectif prioritaire, d'intérêt national, auquel doivent se subordonner tous les intérêts particuliers.

Elle considère toutefois que l'adhésion des fonctionnaires à cette politique sera d'autant plus facilement obtenue qu'ils auront le sentiment que le Gouvernement ne se contente pas de mesures conjoncturelles, mais entend mettre à profit cette période d'austérité nécessaire pour procéder à la remise en ordre du système de rémunération de la fonction publique.

Cette opération vérité sur les traitements, à laquelle devraient participer les organisations syndicales, aurait pour objet : d'établir une nouvelle grille indiciaire incluant tous les emplois, y compris ceux actuellement classés en échelles lettres ; d'intégrer dans le traitement de base les indemnités correspondant en fait à des compléments indirects de rémunération ; enfin — et c'est là l'essentiel — d'aboutir à la transparence intégrale des autres indemnités afin de supprimer les actuelles discriminations entre ministères et entre corps.

L'attitude du Gouvernement, à cet égard, n'apparaît malheureusement pas encourageante. Aux questions posées par votre rapporteur pour tenter de percer le mystère des rémunérations publiques, qui, je le disais l'an dernier, reste l'un des secrets les mieux gardés en France, le Gouvernement a répondu de façon laconique et sibylline. En particulier, le Gouvernement n'a toujours pas fourni à votre rapporteur le rapport établi par M. René-Martin, conseiller d'Etat, relatif aux honoraires des ingénieurs des ponts et chaussées.

Par lettre du 15 octobre, le président de la commission s'est même adressé à M. le Premier ministre pour obtenir ce rapport. A ce jour, je ne crois pas qu'il ait obtenu satisfaction.

M. Jean Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Hélas, non !

M. Loïc Bouvard, rapporteur pour avis. De même, sur le problème des fonds de concours, la réponse du Gouvernement au questionnaire budgétaire est très partielle puisque, d'une part, ne sont fournis que les renseignements relatifs aux chapitres de personnel, excluant ainsi les indemnités payées sur les chapitres de matériel et que, d'autre part, n'apparaissent nulle part, dans la nomenclature, les indemnités perçues par les trésoriers-payeurs généraux, les inspecteurs des installations classées ou, encore, les ingénieurs des ponts et chaussées.

Cette attitude du Gouvernement conduit à se demander si la mission de contrôle des dépenses publiques confiée au Parlement par la Constitution peut encore trouver les moyens de s'exercer. Votre rapporteur a même initialement suggéré à la commission de suspendre son avis jusqu'à ce qu'elle soit en possession de tous les éléments d'information réclamés.

Mais une telle position risquait d'être mal interprétée et de masquer l'effort tout à fait considérable réalisé ces dernières années en faveur des fonctionnaires. Aussi, la commission des lois a-t-elle décidé : premièrement, de charger votre rapporteur de rédiger un amendement tendant à prescrire au Gouvernement le dépôt d'un rapport annuel sur les rémunérations annexes des fonctionnaires ; deuxièmement, de lui demander de prendre contact avec le rapporteur spécial de la commission des finances en vue de mener conjointement des études auprès des services du ministère des finances.

Comme vous le disiez, monsieur le secrétaire d'Etat, lors de votre audition devant la commission des lois, « les problèmes de la fonction publique ne se limitent pas aux seules questions de rémunération ».

Il importe, en effet, de s'assurer constamment que l'administration répond aux finalités que lui assigne la nation, que l'administration n'existe pas pour elle-même mais est bien au service des administrés.

Or, il est certain que les citoyens comprennent parfois difficilement leur administration et qu'ils se plaignent à la fois, et sans que cela soit contradictoire, d'être envahis par la bureaucratie et la technocratie et de ne pas obtenir le service qu'ils sont en droit d'attendre.

C'est pourquoi il convient de féliciter le Gouvernement d'avoir mis en place, pour le conseiller, des comités d'usagers, présidés par des parlementaires, auprès de chaque ministère, et d'avoir donné une suite favorable à de très nombreuses propositions formulées par ces comités.

Mais il faut sans doute aller plus loin maintenant et poser le problème général de l'organisation verticale de notre administration et le problème particulier du déclin du service public en milieu rural.

D'abord, le Gouvernement a prouvé qu'il était à l'écoute des usagers.

Le bilan des comités d'usagers mis en place en 1975 et présidés par des parlementaires est, de ce point de vue, très positif.

Sur 945 propositions présentées, plus de 60 p. 100 d'entre elles avaient déjà été retenues et étaient entrées en vigueur au début de l'année, 15 p. 100 seulement ayant été définitivement écartées.

Or les propositions retenues contiennent des mesures très concrètes dont je me contenterai de donner quelques aperçus.

Les contribuables disposent maintenant d'une charte du contribuable vérifiée, tandis que les usagers du Trésor public bénéficient d'un élargissement des heures d'ouverture des perceptions.

L'Agence nationale pour l'emploi informera systématiquement les parents chômeurs de la possibilité d'obtenir une bourse provisoire, même au-delà de la date limite de dépôt des demandes.

Les agriculteurs seront mieux renseignés grâce à la création de centres ruraux d'information et de documentation dans les zones couvertes par les contrats de pays, grâce aussi à l'allongement du temps d'antenne prévu pour les émissions destinées au monde rural.

Les commerçants et les artisans disposeront bientôt, dans chaque département, d'un véritable S. V. P. qui leur apportera l'assistance administrative et sociale dont ils ont besoin.

Mais les perspectives tracées vont bien au-delà de ces améliorations pratiques.

Il s'agit de donner un nouveau visage à notre administration, de sensibiliser tous les fonctionnaires à ce nouvel état d'esprit de « relation publique », de personnaliser les relations entre le fonctionnaire et l'usager, de promouvoir des unités administratives à l'échelle humaine.

Il faut aussi une administration au contact des citoyens.

Cela pose tout le problème de la déconcentration et de la décentralisation administrative qu'ont successivement analysé, récemment, les commissions Peyrefitte et Guichard.

L'échec de la déconcentration incomplète entreprise depuis plus de dix ans est aujourd'hui démontré. Trompant les bonnes intentions de ses auteurs, la réforme de 1964 n'a réussi qu'à alourdir un peu plus le processus administratif : allongement des délais — la phase préparatoire à la construction d'un C. E. S. dure deux ans, soit quatre fois le délai de construction — renchérissement des coûts administratifs, retards de livraison, notamment.

La voie de la réforme passe par une délimitation franche des fonctions qui ne peuvent qu'être centralisées et de celles qui peuvent être décentralisées ou déconcentrées ; elle passe également par un contrôle renforcé des élus locaux et des usagers, elle passe enfin par une régionalisation des emplois de la fonction publique, que n'interdit d'ailleurs nullement l'unité du statut général des fonctionnaires.

Cette administration au contact des citoyens pose le problème plus spécifique de la rénovation du service public en milieu rural, auquel je suis personnellement particulièrement attaché.

Après les errements qui pécadent des années ont abouti, au nom de la rationalisation et de la rentabilité, à la fermeture de bureaux de postes, d'écoles, de lignes ferroviaires et, donc, contribué à accélérer l'exode rural, la pause marquée par le Gouvernement depuis 1974 dans cette politique a été favorablement accueillie par les populations rurales.

A titre d'exemple, je rappelle que le seuil de fermeture des écoles primaires à classe unique a été ramené de seize à douze élèves, que la taille minimum des C. E. G. a été abaissée de 400 à 240 élèves, que les fermetures de voies ferrées ont été heureusement stoppées.

Il importe aujourd'hui d'aller plus loin si l'on veut porter remède à la dévitalisation des communes rurales.

La création d'une administration territoriale polyvalente, illustrée par la récente mise en place, dans certains départements, à titre expérimental d'antennes polyvalentes des services postaux, auxquelles seront confiées certaines attributions de correspondant de l'administration des finances, pourrait constituer une intéressante approche de ce problème.

A plus long terme, il conviendrait de passer du stade de la déconcentration à celui de la décentralisation qui consiste à transférer aux collectivités locales un certain nombre de moyens en hommes qui dépendent aujourd'hui de l'Etat.

Considérant l'important effort financier réalisé ces dernières années en faveur des fonctionnaires et l'effort de réflexion mené dans le sens d'une administration encore plus au service des administrés, la commission des lois a décidé, monsieur le

secrétaire d'Etat, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits budgétaires de votre département de la fonction publique pour 1977. (*Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Ribadeau Dumas, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la formation professionnelle et la promotion sociale.

M. Roger Ribadeau Dumas, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, comme le prévoit la loi du 16 juillet 1971, les actions de formation professionnelle sont financées aussi bien par des crédits privés que par des crédits publics.

Les uns comme les autres n'ont cessé de progresser d'une année sur l'autre. C'est qu'en période de chômage, l'adéquation des demandes aux offres d'emploi prend de plus en plus d'importance dans les soucis des chefs d'entreprise comme dans ceux de l'Etat.

En 1975, les dépenses des entreprises ont atteint 5 535 millions de francs, celles de l'Etat, 3 milliards.

Pour 1976, les crédits publics consacrés à la formation professionnelle s'élèvent à 3,5 milliards de francs, dont 1 804 millions inscrits au budget des services généraux du Premier ministre. Ce dernier chiffre sera porté, pour 1977, à 2 096 millions de francs.

J'examinerai d'abord les actions entreprises grâce à cette enveloppe financière, ensuite les améliorations qui peuvent encore être apportées à la situation présente.

L'effort actuel tend à privilégier les actions en faveur de l'emploi et à revaloriser la condition des travailleurs manuels.

D'abord, pour les jeunes, des stages de préformation ont été organisés par l'Association pour la formation professionnelle des adultes et par les établissements d'éducation. Ils conduisent les jeunes sans formation générale au niveau nécessaire pour aborder leur formation professionnelle.

Dans le même dessein, des jeunes ont suivi des stages d'adaptation au premier emploi, organisés non plus par l'Etat mais par les entreprises. Actuellement, deux cent mille jeunes sont en apprentissage. D'abord non qualifiés, ils sont ainsi préparés à un diplôme professionnel tout en étant assurés, dans la plupart des cas, de trouver un métier.

Enfin, les contrats d'emploi-formation offrent aux jeunes de dix-sept à vingt-cinq ans un emploi tout en leur garantissant une formation au financement de laquelle l'Etat participe.

La conversion d'activité des adultes menacés de chômage a été facilitée.

Les effectifs des stagiaires profitant de telles actions se sont accrus de 1974 à 1975 en raison de la progression des crédits publics qui y ont été consacrés et qui sont passés de 19,2 p. 100 de l'ensemble des sommes dépensées en 1974 à 25 p. 100 en 1975. Dans le même temps, la part des actions, sans doute moins immédiatement utiles, d'entretien et de perfectionnement des connaissances, diminuait de 33,2 p. 100 à 9,4 p. 100.

Depuis cette année, l'Agence nationale pour l'emploi, en accord avec le délégué régional et le directeur régional du travail, propose aux chefs d'entreprise intéressés la conclusion d'une convention de formation pour organiser des stages de mise à niveau.

L'agence s'engage à faire assurer les formations requises pour l'emploi offert ; en contrepartie, le chef d'entreprise s'engage à recruter les stagiaires reçus à l'examen.

Pour les conventions qui ont été conclues, les subventions de fonctionnement se sont élevées à 6 550 000 francs et les crédits destinés à la rémunération des stagiaires, à 4 680 000 francs.

Une circulaire du 5 octobre 1975 a réaffirmé le caractère prioritaire de la formation des femmes désireuses d'entrer tardivement dans la vie active. Les veuves et les femmes seules ayant au moins un enfant à charge ont priorité pour l'accès aux stages.

Les populations défavorisées d'un secteur déterminé — bassin houiller ou ville nouvelle, par exemple — ont pu bénéficier d'actions de formation collective.

Enfin, deux circulaires de 1975 ont défini la politique de formation en faveur des immigrés.

En résumé, la loi du 16 juillet 1971 a permis en 1975, dernière année dont nous possédons les statistiques, à 1 790 000 salariés de suivre des stages, soit 17,8 p. 100 de l'ensemble des salariés, et de bénéficier de 104 millions d'heures de formation.

Les crédits prévus pour 1977 au budget des services généraux du Premier ministre permettront de poursuivre dans la

même voie, sinon d'accroître le nombre des bénéficiaires. Cependant, la commission des finances estime que des améliorations peuvent être encore apportées à la situation actuelle.

Les crédits de fonctionnement du fonds de la formation professionnelle sont regroupés au chapitre 43-03 des services généraux du Premier ministre. Ils s'élevèrent en 1977 à 630 millions de francs, en augmentation de 16,7 p. 100 sur les crédits de 1976.

Cependant, dénoncée chaque année par la commission des finances, la sous-consommation des crédits de ce chapitre a fait l'objet en 1975 d'une observation de la Cour des comptes.

En 1976, les reports de crédits non engagés et non ordonnancés de 1975 atteignaient encore près de 55 millions de francs. Des dispositions doivent être prises pour que ces reports soient sinon supprimés, du moins réduits.

La commission des finances s'inquiète également de la diminution envisagée pour 1977 des crédits d'équipement des centres, qui sont en effet passés de 100 millions de francs en 1975 à 95 millions de francs en 1976, pour être encore réduits à 80 millions de francs en 1977.

Ces crédits sont transférés aux ministères et surtout depuis quelques années, délégués aux préfets de région. Leur sous-consommation avait fait l'objet en 1974 d'une observation de la Cour des comptes. Mais les reports de 1975 sur 1976 n'avaient atteint que 761 000 francs.

On peut regretter que ces crédits soient autant diminués et sans doute conviendrait-il de les rétablir de façon plus sensible pour le prochain budget.

Les crédits de contrôle des formations relevant de la responsabilité des employeurs sont inscrits au chapitre 37-03. Ils ont été portés de 10 millions de francs en 1975 à 15 millions de francs en 1976, pour atteindre, en 1977, 18,7 millions de francs, ce qui a permis de renforcer l'effectif des agents chargés de la vérification. En 1975, il y avait 266 postes, contre 170 en 1974.

La commission des finances a noté avec satisfaction les améliorations apportées par la loi du 31 décembre 1975, mais elle souhaite que tout soit fait pour rendre ce texte pleinement efficace et juge nécessaire aussi bien de renforcer la surveillance des stages financés par l'Etat que d'améliorer le contrôle de l'exécution des conventions passées avec les entreprises.

Les entreprises employant dix salariés ou plus sont tenues par la loi de consacrer à la formation professionnelle un certain pourcentage des salaires versés. Fixé à 0,8 p. 100 au départ, il devait atteindre 2 p. 100 en 1976. Depuis 1974, la situation économique a contraint à limiter ce taux à 1 p. 100.

Il est à remarquer qu'en réalité la participation des employeurs a atteint, dans l'ensemble, 1,62 p. 100, les entreprises employant plus de 2 000 salariés allant même jusqu'à consacrer 2,55 p. 100 des salaires versés à leurs actions de formation.

Néanmoins, on peut regretter que le taux légal de la participation n'ait pas été augmenté depuis trois ans. Aussitôt constatée la reprise de l'activité, il faudra envisager une majoration de ce taux.

Lors du vote de la loi de finances pour 1976, la commission des finances avait souligné la nécessité de renforcer les attributions et les moyens des comités d'entreprise en matière de formation.

Se réjouissant des modifications apportées par l'avenant du 9 juillet 1976 à l'accord contractuel du 9 juillet 1970, elle souhaite qu'un projet de loi soit déposé afin de transcrire les dispositions nouvelles dans la législation.

Enfin, elle est favorable à ce que l'Etat prenne part à la rémunération du congé-formation.

En conclusion, le montant des crédits inscrits au profit de budget pour 1977 des services généraux du Premier ministre est supérieur à deux milliards de francs. Ils progressent de 16,2 p. 100 par rapport à 1976.

L'effort indispensable en faveur de la formation professionnelle est donc poursuivi.

C'est pourquoi, compte tenu des observations que je viens de formuler, la commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption de ce projet de budget. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. La parole est à M. Juquin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la formation professionnelle et la promotion sociale.

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, j'observe d'abord que le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le député U.D.R. Berger, a cru devoir créer un précédent dans cette assemblée en faisant imprimer sur la couverture de mon avis n° 2530 une mention encadrée indiquant que la commission n'avait pas suivi le rapporteur, celui-ci ayant présenté des conclusions défavorables à l'adoption des crédits.

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. C'est vrai !

M. le président. Monsieur le rapporteur, il était peut-être inutile de mentionner ce fait en séance publique, à la tribune. Il s'agit d'une affaire qui ne regarde que la commission.

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. J'estime, au contraire, monsieur le président, que ce précédent doit être mentionné en séance publique, à cette tribune, car c'est la première fois qu'une telle mention figure sur la couverture d'un rapport.

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles. Ce n'est peut-être pas la dernière !

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. Je ne m'étendrai d'ailleurs pas davantage sur ce point, si ce n'est pour indiquer, d'une part, que le président de la commission des affaires culturelles semble faire peu de cas...

M. Jean Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Juquin ?

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jean Foyer, président de la commission des lois. Puisque vous invoquez des précédents et des traditions, monsieur Juquin, permettez-moi de rappeler que dans cette assemblée, comme au Sénat, la tradition était que lorsqu'un rapporteur n'était pas suivi par la commission sur les propositions qu'il présentait, il se démettait de sa fonction de rapporteur au profit d'un de ses collègues. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles. M. Juquin n'en a pas eu le courage !

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. Je répondrai seulement deux choses, sans faire trop de cas de cet incident de procédure.

En premier lieu, le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales semble attacher peu d'importance à l'attention que susciterait la lecture du rapport.

En effet, tout le rapport démontre à l'évidence que ce budget est désastreux et que, par conséquent, en toute objectivité, il convient de le rejeter.

En second lieu, je dis que je suis fier de cette mention, car je me sens vraiment un homme libre. Je n'ai pas, moi, à contraindre mes sentiments et mes appréciations ! Je peux, moi, dire carrément au Gouvernement : « Votre budget est mauvais et il ne convient pas de l'adopter » ! (*Applaudissements sur les bancs des communistes.*)

M. Jean Foyer, président de la commission des lois. Dans ce cas, vous le dites en votre nom personnel, non en celui de la commission !

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. Je n'ai pas encore entendu opposer un argument sérieux à la démonstration que je puis faire en m'appuyant uniquement sur les faits. Et quand le rapporteur spécial de la commission des finances parle de « récession », de « diminution », de « regrets », de « d'inquiétudes », je partage son sentiment.

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles. Monsieur Juquin, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles. En réalité, il s'agit d'un rappel au règlement, monsieur le président.

M. Juquin étant rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, je demande qu'il respecte le règlement. Ou alors, qu'il s'exprime en tant que commissaire et non en tant que rapporteur.

M. Maurice Andrieux. Il rapporte objectivement, que son temps de parole soit décompté en conséquence !

M. le président. Poursuivez, monsieur Juquin.

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. Je rapporte objectivement, monsieur Gissinger...

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles. Non !

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. ... dans la mesure où le mot « objectif » signifie respectueux de l'objet, c'est-à-dire des faits. Or les faits sont mauvais.

Le législateur a accompli un grand effort en adoptant la loi du 16 juillet 1971. Cette conquête des travailleurs eût permis des progrès sérieux si elle avait été appliquée. Les syndicats représentatifs ont déployé beaucoup d'efforts pour obtenir qu'elle le soit, et, de leur côté, des fonctionnaires, dont je me plais à souligner qu'ils sont compétents, actifs, enthousiastes, se sont voués à cette œuvre. Mais c'est une immense déception que l'on constate aujourd'hui.

Aujourd'hui, on ne peut que signaler les points noirs essentiels. Je l'ai fait devant la commission et je n'ai pas entendu de réponses sérieuses concernant les faits que j'ai cités.

Premièrement, il y a régression du volume de formation mesuré en heures-stagiaires. Globalement et en tenant compte des doubles emplois, 277 millions d'heures-stagiaires ont été effectuées en 1975 contre 283 millions en 1974. Cette régression est sensible sous tous les aspects. C'est là notamment la conséquence des moyens insuffisants accordés aux organismes publics de formation, A. F. P. A. et établissements d'éducation.

Deuxièmement, la politique suivie constitue un véritable détournement des fonds affectés à la formation professionnelle. En commission j'ai comparé ce détournement à ce qui s'était produit à propos de la vignette-auto. La vignette-auto avait pour but de financer des actions en faveur des personnes âgées ; la loi du 16 juillet 1971 a pour but de financer des actions en faveur de la formation permanente proprement dite. Or, 75 p 100 des crédits destinés à la formation continue seront consacrés à des actions dirigées vers les demandeurs d'emploi, travailleurs privés d'emploi et jeunes. Pâles et dérisoires opérations de camouflage du chômage ! Et ce phénomène n'a cessé de s'accroître au cours des dernières années.

Que reste-t-il, dès lors, pour la promotion personnelle et pour la formation professionnelle qui constituent l'objectif fondamental de la loi ?

La situation est particulièrement dramatique pour les jeunes. J'ai pu montrer comment le contrat emploi-formation, l'opération Granet « 50 000 jeunes » ; et d'autres opérations encore, d'ailleurs fort limitées en nombre, aboutissent en fait à un détournement des fonds.

Il s'agit des jeunes de seize à vingt ans, de ceux qu'on a rejetés de l'école, qui n'ont ni formation de base ni formation professionnelle suffisantes, de ceux à qui ont fait miroiter à nouveau un espoir de formation avant de les livrer au patronat comme main-d'œuvre fraîche et non qualifiée, et ce, en donnant de l'argent aux patrons !

C'est quand même une chose extraordinaire que nous constatons en ce domaine. Extraordinaire pour ceux qui se feraient encore des illusions sur la nature réelle du régime et de la politique que poursuit le Gouvernement.

En matière de formation professionnelle des jeunes, le bilan du VI^e Plan est particulièrement négatif : 42,7 p. 100 des jeunes sortent sans formation suffisante de l'appareil scolaire, voire sans formation du tout. Les perspectives du VII^e Plan ne sont pas moins affligeantes : 333 000 jeunes sans qualification se présenteront chaque année au seuil de la vie active. Et ce, presque à la fin du XX^e siècle, dans un pays hautement développé comme la France ! Je dis qu'il s'agit là non seulement d'une injustice, mais aussi d'un manque à gagner considérable qui hypothèque l'avenir de l'économie nationale et de la société française.

Restent d'autres problèmes : celui de l'inégalité à l'égard des femmes, celui des O.S. et des salariés les moins qualifiés, celui du refus opposé par le patronat à la mise en œuvre du congé-formation, refus qui apparaît évident quand on sait que 65 000 congés-formation individuels ont été attribués en 1975, soit environ 3 p. 100 seulement de l'ensemble des stages effectués sur fonds patronaux.

Cette question des fonds patronaux est d'ailleurs une question grave. Comme le rapporteur spécial de la commission des finances

l'a objectivement reconnu, c'est la loi qui est violée. Cette année, elle est remise en cause d'une façon beaucoup plus sérieuse qu'au cours des années précédentes : jusqu'ici on refusait simplement d'appliquer le barème de progression prévu ; cette année, l'article est rédigé de telle manière qu'ultérieurement il n'y aura pas à émettre de nouveaux votes, c'est-à-dire qu'on liquide la loi du 16 juillet 1971 sur un point particulièrement décisif.

On me dira qu'il y a la crise. La crise a bon dos, et vous en êtes d'ailleurs responsables, messieurs du Gouvernement. On me dira aussi que les grandes entreprises dépassent le taux de participation légal. Je conteste formellement les chiffres qui nous sont donnés. Sur quoi se fonde-t-on ? Quelles vérifications opère-t-on ? Il en est dans ce domaine comme dans celui de formation des prix. Nous ne disposons que des chiffres fournis par le patronat lui-même. Or s'agissant de la formation professionnelle, le patronat a tout intérêt — ne serait-ce qu'au point de vue fiscal — à gonfler ses taux de participation.

Cette affirmation a été contestée en commission. Depuis lors, un grand industriel, M. Dassault, a pu être accusé publiquement d'avoir fraudé le fisc pour plus d'un milliard de francs. La justice étant saisie, c'est à elle qu'il appartient certes de se prononcer.

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles. Ne mêlez pas les sujets !

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. Mais personne dans le pays, ni à l'Assemblée, ni au Gouvernement, ni à l'Elysée, n'a déclaré qu'il s'agissait là d'un fait invraisemblable. Au contraire, le ministre des finances a cru devoir désigner un inspecteur...

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles. Vos propos sont scandaleux !

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. ... et le ministre de la justice un enquêteur et un juge.

Ainsi, tout le monde, que ce soit au Gouvernement, à l'Assemblée ou dans le pays, estime vraisemblable que n'importe quel gros industriel puisse frauder le fisc pour plus d'un milliard de francs.

Il est évidemment impossible, dans ces conditions, d'accorder foi aux déclarations patronales en matière de formation professionnelle et de contribution des entreprises à cette formation.

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles. Ce que vous dites n'a rien à voir avec la formation professionnelle.

M. Roger Ribadeau Dumas, rapporteur spécial. Vous auriez sans doute préféré que la justice ne soit pas saisie.

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. De toute façon, il faut respecter la loi. C'est, pour des démocrates et pour des républicains, une attitude fondamentale. Il me semble donc assez difficile d'admettre que ce budget soit bon et qu'il doive être voté.

Autre problème, celui de la démocratie ou de la participation pour employer un grand et noble mot que nous faisons nôtre, nous, à gauche. Or ce problème de la concertation, de la démocratie, de la participation, se heurte, dans le domaine de la formation professionnelle comme dans beaucoup d'autres, à des obstacles bureaucratiques, technocratiques, à des exclusives et à un refus systématique du patronat. On l'a bien vu lorsqu'il s'est agi de négocier l'avenant du 9 juillet dernier, dont on fait d'ailleurs beaucoup de cas dans les milieux gouvernementaux.

La majorité présidentielle voudrait nous faire croire qu'il s'agit là d'un grand progrès. Or, cet avenant du 9 juillet a été signé par le C.N.P.F. et par trois syndicats : F.O., la C.G.C. et la C.F.T.C. La C.F.D.T. l'a repoussé avec des arguments très forts. La C.G.T. a, elle aussi, refusé de le signer pour des raisons également très fortes.

C'est ainsi, par exemple, que les employeurs ne sont maintenant tenus de financer que le quart des congés-formation simultanément autorisés, ce qui réduit la portée des textes antérieurs. Il y a donc régression.

La majorité des salariés ne pourra bénéficier du maintien du salaire pendant la formation, et la gratuité du stage n'est que très imparfaitement réalisée. Là, il ne s'agit pas d'une régression, mais d'une stagnation : c'est la confirmation dans un texte de ce qui se passe en pratique.

De plus, le C. N. P. F. a opposé une fin de non recevoir à d'autres revendications essentielles formulées par les grands syndicats représentatifs. Il refuse d'accorder aux comités d'entreprise des prérogatives nouvelles qui permettraient d'ouvrir une réelle négociation sur la politique de formation profession-

nelle suivie par l'entreprise; il refuse d'octroyer des crédits d'heures rémunérées pour les représentants des travailleurs dans les instances de formation; il refuse d'engager un processus pour reconnaître la formation au niveau de la qualification et des salaires.

Mesdames, messieurs, vous mesurerez l'objectivité du rapporteur...

M. Jean Delaneau. Parlons-en!

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. ... en trouvant, dans le rapport qui vous est soumis, le texte de l'avenant et, en regard, les observations des deux grands syndicats que sont la C. F. D. T. et la C. G. T.

Vous comprendrez également que le rapporteur ait cru devoir, dans l'intérêt des travailleurs comme dans l'intérêt national, réaffirmer ici son point de vue et celui des députés de gauche: ce budget est inacceptable et dangereux. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

M. le président. La parole est à M. Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles. Monsieur le président, c'est effectivement en qualité de vice-président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales que je tiens à protester publiquement, au nom de la majorité de cette commission, car celle-ci a rejeté dans son ensemble le rapport présenté par M. Juquin, député communiste.

M. Juquin parle beaucoup d'objectivité. La moindre des choses eût été de rappeler ce qui a été dit pendant les délibérations de la commission. Or, M. Juquin n'en a pas soufflé mot et il n'a fait que « rapporter » le Programme commun, si tant est que ce programme ait encore quelque chose de commun pour les deux partis de la gauche.

A propos de l'avenant de 1976, ceux qui ont lu le rapport de M. Juquin ont pu constater à quel point il était partial. M. Juquin considère comme seuls valables les deux syndicats politisés que sont la C. F. D. T. et la C. G. T., les autres syndicats signataires de l'accord, à savoir F. O., la C. F. T. C. et la C. G. C., n'étant pas, à ses yeux, de véritables syndicats puisqu'ils ne sont pas aux ordres d'un parti politique. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Si M. Juquin avait été un rapporteur honnête, il aurait indiqué les raisons pour lesquelles les syndicats dont je viens de parler ont signé l'accord. En 1970, l'avenant a donné naissance à la loi de 1971. L'avenant de 1976 donnera certainement naissance à une autre loi que nous, majorité, voterons.

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. Loi qui aboutira à la liquidation de celle de 1971!

M. Antoine Gissinger, vice-président de la commission des affaires culturelles. Mon cher collègue, nous sommes encore au pouvoir et nous ne vivons pas dans un pays totalitaire où les parlementaires n'ont même pas droit à la parole. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Vous vous êtes enfin permis d'attaquer le président Berger qui a simplement fait usage de son droit de président. Je suppose qu'il vous répondra lui-même. Mais si vous aviez été honnête envers vous-même et si vous aviez respecté les décisions de la commission, vous auriez peut-être dû avoir le courage de vous démettre de vos fonctions de rapporteur. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.* — *Exclamations sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

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

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, il est assez difficile de présenter deux budgets en même temps. Il eût sans doute été de meilleure méthode d'examiner séparément, avec les rapporteurs et le secrétaire d'Etat, ce qui a trait à la fonction publique et ce qui concerne la formation professionnelle. Le débat y aurait gagné en clarté.

Puisque le débat s'est engagé d'une autre façon, je défendrai successivement le budget de la fonction publique, dont je suis responsable en vertu de l'organisation du Gouvernement, et celui de la formation professionnelle. J'évoquerai aussi celui de la coopération, puisqu'une lettre du Premier ministre m'a chargé d'une mission de coordination dans ce domaine.

En ce qui concerne la fonction publique, je remercierai tout d'abord sincèrement les rapporteurs de la commission des finances et de la commission des lois. Ils se sont, en effet, efforcés de dresser un bilan très complet de l'ensemble des problèmes posés, tant en ce qui concerne les rémunérations et le statut que la gestion. Ils ont ainsi largement facilité ma tâche.

Dans le contexte économique et social que vous connaissez, je ne dissimulerai pas les difficultés qui sont les miennes.

La France aborde aujourd'hui une période difficile, mais capitale, qui exige de chacun de nous — comme l'a dit M. le Premier ministre — une action globale et continue. S'il est juste que les services de l'Etat participent, comme les autres membres de la collectivité nationale, aux efforts imposés par les circonstances, il faut également indiquer que le Gouvernement prête une attention vigilante aux préoccupations légitimes des personnels de la fonction publique et à la bonne marche des secteurs dont l'Etat est directement responsable.

Mes fonctions de secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique me conduisent, en effet, à assurer, avec le ministère des finances et des finances et les départements ministériels intéressés, l'examen concerté, c'est-à-dire la coordination, des régimes statutaires particuliers, des carrières et des rémunérations, de 2 350 000 agents, civils et militaires, ensemble considérable si l'on sait qu'il représente plus de 11 p. 100 de la population active de notre pays et qu'il s'accroîtra en 1977 de 59 729 postes budgétaires nouveaux.

Certes, ni les militaires ni les magistrats qui sont environ 5 000 et bénéficient, vous le savez, d'un statut législatif spécifique, ni les ouvriers d'Etat, soumis eux aussi à un régime particulier, pas plus que les quelque 400 000 agents non titulaires, dont j'évoquerai dans un instant les problèmes particuliers, ne relèvent du statut général de la fonction publique.

Mais pour l'essentiel, c'est sur ce statut que repose l'organisation de notre administration: cette année, à l'occasion de son trentième anniversaire, je tiens à marquer le progrès considérable qu'il a représenté à la fois pour les fonctionnaires eux-mêmes et pour le bon fonctionnement de l'administration.

Mais, simple et rationnel à l'origine, ce statut a connu l'inévitable évolution de telles constructions. Son architecture est devenue à ce point subtile, la loi non écrite des « parités » est à ce point ancrée dans les esprits, les effets de contagion qui en découlent, si dangereusement reconnus, que l'équilibre déjà fragile de ce dispositif gigantesque se trouve affecté, jusque dans les profondeurs, par la plus modeste innovation de structure ou d'indice. C'est dire les difficultés, souvent dissimulées à l'observateur non averti, que nous rencontrons dans le pilotage de ce vaste ensemble; c'est reconnaître aussi l'utilité de la politique de concertation avec les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, qui permet au Gouvernement de fixer en toute connaissance de cause, le niveau et les limites de son action, en un mot, les grandes orientations de sa politique.

Car vous n'ignorez pas que les crédits qui permettent de financer les rémunérations de la fonction publique atteignent 35 p. 100 des dépenses totales de l'Etat et que les règles qui déterminent ces rémunérations s'appliquent aussi bien aux fonctionnaires civils, titulaires ou non, qu'aux militaires, aux magistrats ou aux personnels des collectivités locales par lien direct. Vous pouvez ainsi mesurer, mesdames et messieurs, comme je l'ai fait moi-même, la responsabilité singulière du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique. Aussi suis-je sincèrement attaché à la politique de négociation telle que le Premier ministre, M. Raymond Barre, l'a définie, le 5 octobre, devant vous. J'y suis attaché parce que dans le monde difficile où nous vivons, elle témoigne, de la part du Gouvernement comme des partenaires sociaux, d'un esprit réaliste et du sens des responsabilités.

A la suite de M. Bouvard, qui a évoqué tout à l'heure ce problème, je ne pourrai mieux faire pour témoigner du caractère positif de cette concertation, que de dresser devant vous, un rapide bilan des mesures déjà réalisées ou largement engagées à l'issue des négociations conduites en 1976 avec les organisations syndicales.

Je vous parlerai tout d'abord de la convention salariale signée le 15 mars dernier avec quatre des sept syndicats représentatifs des fonctionnaires, représentant environ 60 p. 100 d'entre eux: la Fédération de l'éducation nationale, la Fédération de l'éducation générale des fonctionnaires Force ouvrière, la Fédération générale autonome des fonctionnaires et agents de l'Etat, la Fédération générale C. F. T. C. des fonctionnaires de l'Etat.

Dans le même esprit que l'accord salarial de 1975, l'accord de 1976 prévoyait, en premier lieu, le maintien du pouvoir d'achat destiné à compenser la hausse du niveau général des prix. A

ce titre, les fonctionnaires ont bénéficié depuis le début de l'année, des augmentations de traitement suivantes : au 1^{er} janvier 1976, 1,40 p. 100 ; au 1^{er} avril, 2,20 p. 100 ; au 1^{er} juillet, 2,10 p. 100 ; au 1^{er} octobre, 1,95 p. 100, soit à cette date une majoration de 7,65 p. 100.

Des réunions complémentaires tenues avec les syndicats à la fin du second et du troisième trimestre de cette année ont permis de mesurer les résultats enregistrés et de procéder à une anticipation de la majoration probable du trimestre suivant. Ainsi, l'augmentation de 1,95 p. 100 accordée au 1^{er} octobre représente, d'une part, 1,20 p. 100 correspondant au maintien du pouvoir d'achat et, d'autre part, 0,75 p. 100 d'anticipation sur le risque d'augmentation pour le trimestre qui commence.

Naturellement, il sera procédé au début de 1977, à un ajustement, compte tenu de la hausse constatée des prix entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1976.

Mais l'accord salarial de 1976 ne se limite pas aux mesures compensatoires de la hausse des prix ; il prévoit également un dispositif destiné à améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires, notamment celui des agents du niveau le plus modeste.

Je citerai à ce propos l'accroissement de cinq points du minimum garanti porté de l'indice majoré 177 à l'indice 182, l'attribution de cinq et trois points aux deux premiers échelons du groupe I de la catégorie D, catégorie qui comprend, vous le savez, les personnels les plus modestes de la fonction publique, et le versement à leur profit d'une indemnité spéciale dégressive.

J'ajouterai trois autres mesures qui répondent à la même préoccupation : l'attribution de cinq points uniformes sur toute la grille indiciaire ; l'institution d'un plancher du supplément familiale de traitement dont la partie hiérarchisée ne pourra pas être calculée sur la base d'un indice inférieur à 313 brut ; le relèvement, enfin, du plancher d'indemnité de résidence de l'indice 280 brut à l'indice 308.

Ainsi, en tenant compte à la fois des mesures relatives au maintien du pouvoir d'achat et de celles qui l'améliorent, la rémunération des fonctionnaires au 1^{er} octobre 1976, c'est-à-dire en neuf mois, s'est accrue, par rapport au 1^{er} janvier, de 14,30 p. 100 au niveau du minimum garanti de rémunération, de 9,36 p. 100 au milieu de la grille, de 8,38 p. 100 à la fin de la grille chiffres et de 8,05 p. 100 au sommet de la hiérarchie.

Vous pouvez donc constater, une nouvelle fois, l'importance des mesures prises en faveur des salaires les plus bas. Elles conduisent à un nouveau resserrement de l'éventail hiérarchique. L'écart entre la rémunération la plus faible et le sommet de la grille chiffres est passé ainsi du rapport de 1 à 4,15 à la fin de 1975 au rapport de 1 à 3,94 au 1^{er} octobre 1976. Le rapport entre la rémunération minimum et le sommet des échelles lettres qui était de 1 à 8,13 à la fin de 1975 n'est plus que de 1 à 7,70 depuis le 1^{er} octobre 1976.

Alors que la valeur du S. M. I. C. est fixée, pour une même durée de travail, à 1 566 francs, aucun traitement brut de fonctionnaire n'est, depuis le 1^{er} octobre, inférieur à 2 033 francs par mois en première zone et à 1 958 francs en dernière zone.

Outre ces mesures de portée générale, l'accord salarial de 1976 comporte d'autres dispositions dont certaines sont importantes :

Premièrement, l'incorporation, à compter du 1^{er} octobre 1976, d'un point et demi de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue pour pension, ce qui a pour effet de majorer de 1,5 p. 100 supplémentaire l'ensemble des pensions ;

Deuxièmement, une majoration de dix points de l'indice à prendre en considération pour le calcul du minimum des pensions de retraite. Ce minimum est fixé, à compter du 1^{er} octobre, à 1 588 francs par mois, en hausse de 19,5 p. 100 depuis la fin de 1975, soit en neuf mois seulement ;

Troisièmement, une diminution d'une demi-heure de l'horaire hebdomadaire de travail qui est ramené ainsi à quarante et une heures ou quarante-trois heures trente s'il s'agit de personnels de service ;

Enfin, des améliorations substantielles dans la gestion de corps importants des catégories B et C, qui ont toutes pour objet de faciliter l'avancement.

Tel est l'essentiel des dispositions qui figurent dans l'accord salarial de 1976 et qui, étant des engagements pris, seront toutes honorées par le Gouvernement, comme l'a précisé M. le Premier ministre.

Pour 1977, l'intention du Gouvernement est de maintenir le principe de la négociation des salaires avec les organisations représentatives des personnels de la fonction publique et de poursuivre la politique contractuelle en retenant les orientations suivantes.

D'abord, le pouvoir d'achat des fonctionnaires sera maintenu. Ensuite, si les résultats de la lutte contre l'inflation le permettent, une amélioration du pouvoir d'achat pourra être négociée et serait accordée à la fin de l'année prochaine, avec priorité pour les rémunérations les moins élevées.

Quant aux négociations sur la mise en œuvre et les modalités des orientations que je viens d'exposer, et qui sont l'expression de la politique contractuelle à laquelle le Gouvernement tient fermement, elles seront engagées le moment venu, en tenant compte des résultats du programme de lutte contre l'inflation, qui a une priorité absolue et impose une vigilance particulière dans le domaine de la dépense publique, des prix et des rémunérations.

Comme vous l'avez remarqué, je n'ai traité, jusqu'à présent, que des problèmes généraux posés par la rémunération des fonctionnaires. Mais les rapporteurs ont tenu à appeler l'attention sur les rémunérations accessoires que perçoivent bon nombre de fonctionnaires, c'est-à-dire en fait sur les régimes indemnitaires qui complètent souvent le traitement indiciaire perçu par les agents de l'Etat et sur les ressources particulières qui proviennent, notamment, de l'exécution de travaux pour le compte des collectivités locales.

L'ensemble de ces régimes résulte de dispositions législatives, qu'il s'agisse de l'article 22 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, des lois du 29 septembre 1948 et du 26 juillet 1955 relatives aux honoraires des ponts et chaussées et du génie rural, des lois du 17 août 1948 et du 31 juillet 1949 pour certains personnels du ministère des finances, etc.

Les crédits proviennent pour l'essentiel des lois de finances mais peuvent être aussi rattachés au budget selon la procédure des fonds de concours.

Si le système paraît complexe, c'est qu'il s'applique à de très nombreux corps de fonctionnaires dont les sujétions et les responsabilités sont de nature extrêmement différentes.

S'il paraît inégalitaire à certains, c'est qu'effectivement les attributions individuelles sont variables et dépendent pour partie du jugement des responsables hiérarchiques de l'administration. Mais il faut reconnaître que, face à une rémunération dont l'essentiel est défini par des règles d'une précision exceptionnelle, la gestion de la fonction publique ne peut se concevoir sans ce minimum d'éléments de souplesse que constituent précisément les régimes indemnitaires.

Ils permettent en particulier d'honorer la manière de servir ou les responsabilités fonctionnelles et il faut savoir qu'aucun dirigeant d'entreprise, qu'elle soit publique ou privée, ne peut assumer pleinement ses responsabilités sans disposer d'un minimum d'éléments incitatifs. De toute manière, l'évolution de la fonction publique impose des remises en ordre continues et dans ce domaine, comme dans les autres domaines de l'administration, le Gouvernement ne manquera pas de rechercher les adaptations nécessaires.

A cet égard, le Gouvernement est tout à fait d'accord pour que la commission des lois puisse procéder, comme elle l'a souhaité, à l'audition de M. Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, qui a déposé un rapport sur cette question.

M. Jean Foyer, président de la commission des lois. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Les fruits de la politique contractuelle procèdent aussi de négociations sur d'autres thèmes que les rémunérations proprement dites. Menées au cours des années 1974, 1975 et 1976, elles ont conduit à des réformes très importantes, la plupart traduites dans les faits, ou en cours de réalisation.

Je citerai notamment la réforme de la catégorie A, la titularisation des auxiliaires de bureau et de service consécutive à l'étude de la situation des agents non titulaires de l'Etat et la réforme des règles de fonctionnement du conseil supérieur de la fonction publique, des comités techniques paritaires et des commissions administratives paritaires.

Si vous le voulez bien, je vais reprendre chacune de ces réformes car elles sont importantes pour la bonne gestion de notre administration.

La catégorie A, qui compte environ 400 000 personnes, regroupe les cadres administratifs, techniques et enseignants de l'Etat. Mon prédécesseur vous a rappelé l'an dernier les raisons qui ont conduit le Gouvernement à entreprendre la réforme de cette catégorie. Elles illustrent bien mon propos sur la fragilité des équilibres généraux de la fonction publique.

En effet, la réforme intervenue en 1970 des catégories C et D, les moins élevées dans la hiérarchie, a naturellement entraîné en 1973 un réajustement des carrières de la catégorie B, dont

la première partie se situe dans la zone indiciaire correspondant au sommet de la catégorie C. A son tour, le glissement de la catégorie B vers le haut de la grille devait provoquer, pour des raisons analogues, un réexamen du début des carrières de la catégorie A.

Il était dès lors prévisible que la convention salariale pour 1974 comprendrait une clause particulière sur la carrière des corps de la catégorie A. Une série de réunions avec les organisations syndicales signataires de l'accord ont abouti à un consensus informel sur une révision indiciaire conforme aux options gouvernementales, en ce sens que les mesures les plus significatives intéressent les débuts de carrière, et que, au-delà des quinze premières années, l'importance des gains décroît assez rapidement.

Ainsi, en fin de réforme, les corps de la catégorie A auront bénéficié d'une revalorisation dégressive, allant de trente points réels en début de carrière à vingt-cinq points au premier tiers de la carrière, puis à douze points au sommet de l'échelle indiciaire.

La première étape de la réforme a fait l'objet d'un décret du 19 décembre 1975, la seconde, qui prendra effet au 1^{er} août 1977, sera soumise à la prochaine réunion du conseil supérieur de la fonction publique avant la fin de la présente année.

En marge de ces travaux, mais en étroite liaison avec les organisations syndicales, a également été mis au point un système de reclassement des fonctionnaires nommés dans un corps de la catégorie A.

En effet, jusqu'ici, pour prendre un exemple simple, le secrétaire administratif qui accédait, à la suite du concours interne au corps des attachés d'administration centrale, recommençait sa carrière aux premiers échelons du grade de base, même si dans son corps d'origine, il avait atteint un indice supérieur à celui du premier échelon d'attaché.

Une telle perspective constituait, vous en conviendrez, aux yeux des fonctionnaires intéressés, un frein à l'effort personnel et à la promotion sociale. Le dispositif arrêté va donc permettre de reclasser les agents qui sont nommés dans un corps de catégorie A, en prenant en compte, selon certaines proportions, les services déjà accomplis dans la catégorie inférieure. Naturellement, tous les statuts devront être modifiés en conséquence et une même date d'effet devra être arrêtée pour éviter les disparités entre les corps.

Je m'arrêterai maintenant sur un problème difficile et de grande ampleur que vous connaissez bien, celui des personnels non titulaires de l'administration, qui a fait l'objet depuis 1974, et après une déclaration du Premier ministre, de longues études avec les organisations représentatives de syndicats de fonctionnaires.

La notion de personnel non titulaire est extrêmement complexe. Elle recouvre, en effet, des catégories très diverses, à la fois par le niveau — elle comprend aussi bien le chercheur du C. N. R. S. que l'auxiliaire de bureau; par les conditions d'emploi — on trouve des agents non titulaires employés à des tâches administratives, techniques, d'enseignement, de recherche; par le régime juridique — contractuels, auxiliaires, vacataires, temporaires, intérimaires, etc.; et, surtout quant à la sécurité de l'emploi, très réelle pour la plupart des contractuels dotés d'un véritable statut, mais beaucoup plus incertaine pour les auxiliaires.

C'est pourquoi le plan de titularisation lancé le 30 octobre 1974 a visé essentiellement les agents non titulaires les plus défavorisés.

D'une part, après de longs mois de négociations avec les syndicats, un décret du 8 avril 1976 a posé le principe de la titularisation, en quatre ans, sur des emplois de catégorie D, des auxiliaires de bureau et des auxiliaires de service, ainsi que des vacataires à temps complet et de certains personnels assimilés du niveau de la catégorie D.

D'autre part, en vue d'assurer la promotion interne de la plupart des nouveaux titularisés, un accès dérogatoire à des corps de catégorie C sera organisé après épreuves professionnelles ou au choix, de 1976 à 1979.

De son côté, mon collègue M. le ministre de l'éducation procède, par tranches annuelles et selon des modalités particulières, à la titularisation des maîtres auxiliaires de l'enseignement secondaire et primaire qui remplissent les conditions réglementaires.

En même temps, a été institué un système de contrôle du recrutement des auxiliaires par les différentes administrations, de façon à éviter leur multiplication abusive et j'appelle tout spécialement votre attention sur ce point.

Un chapitre spécial où seront transférés les crédits de toute nature qui concourent à la rémunération de ces agents permettra de suivre l'évolution du volant d'auxiliaires jugé indispensable à la marche des services. Toutefois, je répondrai à M. Partrat qu'il faut se garder de trop d'illusions dans ce domaine.

La continuité du service public imposera toujours le recours à des personnels non permanents, ne serait-ce que pour répondre à des nécessités urgentes ou imprévisibles, qui sont inhérentes au fonctionnement même de l'administration. C'est vrai lorsque des fonctionnaires titulaires sont momentanément indisponibles pour raison de maladie, mais c'est vrai aussi pour des services — je pense notamment aux P. T. T. — qui, en période de vacances, doivent faire face à un accroissement de leurs tâches.

C'est précisément pour améliorer les conditions sociales de ces auxiliaires, et aussi des contractuels, que l'Etat sera sans doute toujours contraint d'employer, qu'un décret du 21 juillet 1976 a défini un régime général en matière de congé de maladie, de congé pour convenances personnelles et de travail à mi-temps.

Enfin, un décret sera prochainement publié qui réglementera les conditions de licenciement des agents non-titulaires en complétant ainsi le nouveau dispositif de protection sociale de façon à assurer le maximum de sécurité aux agents auxiliaires et contractuels.

Je ne vous dirai qu'un mot, mesdames, messieurs, pour ne point solliciter de façon abusive votre attention, de la réforme récente et importante des organismes de la concertation que constituent, depuis plus de trente ans, le conseil supérieur de la fonction publique, les comités techniques paritaires et les commissions administratives paritaires.

Trois décrets du 10 juin 1976 ont fixé les nouvelles règles de fonctionnement et de compétence de ces assemblées consultatives, en respectant la plupart des engagements pris par le Gouvernement au cours des grandes négociations de 1968.

C'est ainsi que le conseil supérieur de la fonction publique, désormais compétent pour toute modification du statut général, se voit doté de deux formations spéciales paritaires, compétentes l'une pour l'examen des statuts particuliers interministériels ou les statuts communs à plusieurs corps, l'autre pour étudier les recours individuels en matière disciplinaire dont les conditions d'ouverture ont par ailleurs été élargies.

Cette réforme qui exprime un souci d'efficacité dans l'étude des dossiers soumis au conseil supérieur traduit également la volonté d'étendre à des domaines nouveaux la politique de concertation.

Deux autres décrets du 10 juin 1976 ont, dans le même sens, accru, au niveau des comités techniques paritaires et des commissions administratives paritaires, la participation des personnels à la préparation des décisions qui les concernent.

Je me suis attardé, jusqu'à maintenant, sur les sujets qui me sont apparus figurer au premier rang des préoccupations de la fonction publique, à savoir la rémunération et les statuts. Mais je souhaiterais également retenir votre attention sur certains aspects du fonctionnement de mon administration.

Je vous rappellerai tout d'abord le rôle déterminant du comité interministériel des services sociaux, créé en 1970, qui est, comme vous le savez, à la fois un organisme de coordination et d'harmonisation des services sociaux ministériels et le lieu où se définissent les actions à entreprendre et se répartissent les crédits sociaux de caractère interministériel.

Ces crédits s'élevèrent en 1977 à 65 millions de francs auxquels s'ajoutent 8 millions de francs au budget des services du Premier ministre à répartir entre les administrations, sans compter les crédits inscrits aux budgets des différents ministères.

En 1976, ont été privilégiés les équipements des centres médico-sociaux et des restaurants et crèches interministériels; en 1977, seront poursuivies les actions entreprises en 1975 au profit des jeunes fonctionnaires, avec le développement des prêts aux jeunes ménages, et celles qui ont pour objet de secourir les retraités civils et militaires les moins favorisés, par un système d'aide à l'amélioration de l'habitat.

Je suis pleinement conscient, monsieur Partrat, que la participation de l'Etat aux services sociaux ne correspond pas véritablement aux besoins. Néanmoins, un effort notable a été entrepris cette année et se poursuivra l'année prochaine. Je souhaite cependant que dans les années à venir cette participation puisse s'accroître dans des proportions qui permettent des réalisations plus importantes et plus significatives de l'aide de l'Etat.

Je vous signalais, au début de mon exposé, la réduction d'une demi-heure du temps de travail intervenue, en application

de l'accord salarial, au 1^{er} octobre 1976. Je compléterai mon propos en vous faisant part des progrès constants de l'institution du travail à mi-temps mise en place à la fin de l'année 1970.

En un an, le nombre des demandes agréées est passé de 3 765 à 11 760, soit un taux de croissance voisin de 35 p. 100. Un décret du 23 décembre 1975 a élargi le champ des bénéficiaires du travail à mi-temps, notamment aux handicapés et aux fonctionnaires qui atteindront la limite d'âge de leurs corps dans les cinq prochaines années suivant la date de leur demande.

Sans doute est-il encore trop tôt pour avoir une idée des conséquences statistiques de ces nouvelles dispositions, mais on peut penser que la progression constatée dans le passé s'affirmera encore dans l'avenir. Jusqu'ici, les enquêtes de 1972 et 1973 ont montré qu'une écrasante majorité des demandes étaient motivées comme on pouvait s'y attendre par l'obligation d'élever un ou plusieurs enfants à charge.

Compte tenu de l'immensité des besoins, je souhaite que les dispositions nouvelles prises en faveur des handicapés leur permettent de trouver plus facilement place dans notre administration.

J'ajoute que le Gouvernement a eu le souci constant de pratiquer une politique familiale dynamique. Outre le travail à mi-temps dont je viens de parler, les mères de famille ont accès jusqu'à quarante-cinq ans à tous les concours de la fonction publique. Le congé post-natal permet à la jeune mère de se consacrer à son enfant durant les deux années qui suivent sa naissance tout en conservant ses droits à l'avancement.

De même, les conditions de mise à disposition pour élever un enfant ont été améliorées.

J'ai rappelé tout à l'heure l'effort entrepris pour réévaluer le supplément familial au niveau des rémunérations les plus modestes, et c'est un point qu'il convient de souligner tout particulièrement.

Je m'attacherai, enfin, à améliorer l'application de la loi Roustan pour faciliter le rapprochement des époux. Mais je m'efforcerai également de tenir compte des nécessaires relations parents-enfants, quel que soit l'âge des uns et des autres.

Depuis 1945, la promotion sociale a caractérisé notre système de fonction publique. Elle permet à des fonctionnaires d'accéder à des catégories supérieures d'emplois, soit en passant des concours internes, soit en bénéficiant d'une nomination directe dans ces emplois. Il est nécessaire de constater que sa portée se trouve, depuis quelques années, amoindrie par le fait que les fonctionnaires qui se présentent aux concours de recrutement internes ont davantage le profil d'étudiants salariés que celui de fonctionnaires progressant normalement au cours de leur carrière.

Il convient donc de réfléchir tout particulièrement aux différents moyens qui pourront permettre de rendre sa pleine signification à la promotion sociale à l'intérieur de l'administration. Le développement de la formation continue, l'augmentation du nombre des promotions « au tour extérieur » devraient faciliter la solution de ce problème, et je m'y attacherai tout particulièrement.

L'école nationale d'administration, qui a été créée dans le but d'ouvrir l'accès de la haute fonction publique à toutes les catégories de Français, doit demeurer le symbole de cette politique de promotion. En renouvelant au mois de septembre dernier son conseil d'administration dans le sens du rajeunissement, de l'ouverture et de la féminisation, le Gouvernement a précisément entendu marquer nettement son souci de veiller à l'école nationale d'administration resserrer les liens qui l'unissent à la nation. Un programme d'action est à l'étude, qui doit permettre aux élèves d'être mieux à même de percevoir les besoins des usagers et le milieu sur lequel s'exerce l'action administrative.

Les stages, plus diversifiés, plus proches des administrés, faciliteront le contact avec les réalités de la vie quotidienne des Français; l'enseignant, déjà profondément renoué au cours des quatre dernières années, s'ouvrira plus largement aux problèmes concrets, tout en gardant son haut niveau. L'accent sera mis notamment sur l'importance des facteurs humains. Quant à la promotion sociale des fonctionnaires, qui revêt une importance particulière pour l'accès à la haute fonction publique, elle sera favorisée par le réaménagement du concours interne. sibilités, à chaque étape de leur carrière.

J'ajoute — ce qui me paraît essentiel — que l'école nationale d'administration devra d'autre part apporter son potentiel, qui est grand, à l'œuvre de la formation continue dans la fonction publique, en accueillant, grâce à l'organisation de séminaires ou de stages de formations plus longs, ses anciens élèves, ainsi que des fonctionnaires d'encadrement issus d'autres formations afin d'assurer leur adaptation à leurs nouvelles responsabilités à chaque étape de leur carrière.

On peut ainsi imaginer, pour les agents de la haute fonction publique, un système de formation continue à différentes étapes de leur carrière et à mesure que s'élargit le champ de leurs responsabilités. Je souhaite que ce système soit rapidement mis en place.

Le déploiement de l'immense corps des fonctionnaires de l'Etat n'a de sens que dans le service des citoyens. L'administration doit par conséquent s'adapter, dans ses structures comme dans son esprit, aux besoins nouveaux qu'expriment ces citoyens. L'œuvre de réforme administrative que poursuit le Gouvernement a précisément pour objet de faciliter cette évolution.

A cet égard, je tiens à rendre hommage au travail des comités d'usagers mis en place dans certains ministères et qui, aux côtés de hauts fonctionnaires, ont permis d'élaborer des modes de relations meilleurs entre les administrations et les administrés.

J'insisterai particulièrement sur deux aspects de l'action de réforme administrative.

D'abord, la déconcentration. Celle-ci a fait de sérieux progrès depuis dix ans, même si ces progrès sont peu apparents. Mais elle se heurte à des difficultés tenant à la répartition des tâches entre les services centraux et les services extérieurs. Ces derniers doivent posséder une zone de compétence qui leur appartienne en propre, définie par une mission à accomplir. Il convient de leur assigner des objectifs précis et de leur laisser une certaine latitude dans le choix des moyens. C'est ainsi qu'on pourra restaurer la responsabilité de ces services extérieurs.

De plus, le contrôle pourrait reprendre tout son sens, car il porterait sur les résultats obtenus au regard des objectifs assignés et sur la qualité de la gestion.

La déconcentration des décisions ne sera un succès que si elle est accompagnée de la déconcentration des procédures préparatoires et des mesures d'application. Ainsi envisagée, et combinée avec la décentralisation des compétences opérée au niveau des communes, des départements et des régions, elle contribuera à donner aux rapports entre l'administration et les citoyens davantage de souplesse et d'humanité.

Le Gouvernement s'est, par ailleurs, engagé dans une action concernant l'implantation des services publics dans les zones rurales. Un calcul fondé sur la seule rentabilité risquait, en effet, de priver les populations de ces zones du minimum indispensable de services auquel elles peuvent prétendre. Cette menace était réelle, car le mouvement de regroupement des services publics avait pris une ampleur inquiétante. Un très net coup d'arrêt a été donné depuis 1974, à la suite d'une ferme prise de position du Premier ministre devant le Parlement en juin 1974 et d'une circulaire du ministre de l'intérieur du 17 juillet 1974 demandant aux préfets de veiller à l'application de ces directives.

Désormais, les nouvelles réorganisations doivent faire l'objet à la fois d'une consultation locale, sous la direction du préfet, et d'une coordination gouvernementale. Un minimum de services doit être maintenu mais, pour y parvenir dans des conditions économiques acceptables, il faut faire preuve d'imagination, procéder aux regroupements possibles, rechercher la polyvalence des fonctionnaires et des services, expérimenter des formules plus souples, moins cloisonnées, qui pourront servir dans d'autres cas.

En définitive, la réforme administrative ne pourra être considérée comme un succès que dans la mesure où nos concitoyens considéreront que leurs rapports avec l'administration sont davantage empreints de simplicité, de célérité et de clarté. La simplification des procédures, l'amélioration des informations données au public, la formation des fonctionnaires eux-mêmes, tous les moyens doivent être utilisés, qui peuvent concourir à ce but.

L'examen du budget de la fonction publique est, chaque année, pour votre assemblée, l'occasion d'établir un bilan de l'action conduite par le Gouvernement pour veiller à l'évolution des rémunérations de ses agents. C'est aussi l'occasion pour le Gouvernement de réaffirmer aujourd'hui que la politique contractuelle est maintenue, notamment dans le cadre des négociations avec les organisations qui ont bien voulu participer aux accords conclus au cours des années passées.

De façon plus générale, c'est l'occasion de souligner l'enjeu d'une bonne politique de la fonction publique. Il s'agit de faire en sorte que les fonctionnaires français demeurent ce qu'ils sont: des hommes compétents, humains, dévoués, attachés aux institutions démocratiques. Toutes les sociétés modernes sont menacées par ce que l'on nomme le danger technocratique.

Certes, une démocratie, par l'intervention de ses institutions représentatives, a tous les moyens d'écarter ce danger, qui érase au contraire fatalement les sociétés dont l'idéologie est collectiviste. Mais elle ne peut y parvenir sans donner à ses administrations le dynamisme et l'ouverture indispensables. Le concours de tous les agents de l'Etat est donc nécessaire à l'efficacité de nos services publics; il l'est également à leur humanité.

Je crois, mesdames et messieurs les députés, pouvoir, en votre nom à tous, témoigner qu'ils ont su, en règle générale, démontrer leur efficacité sans cesser d'être humains.

J'en viens maintenant à la formation professionnelle qui constitue le second volet de mes fonctions.

Je tiens d'abord à remercier M. Ribadeau Dumas qui, en tant que rapporteur spécial, a présenté les observations de la commission des finances. En revanche, j'attends toujours de connaître le point de vue de la commission plus particulièrement compétente, à savoir la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, puisque le rapporteur pour avis n'a exposé que son opinion personnelle. (*Très bien! très bien sur de nombreux bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Nous nous passerons donc de ses observations et nous nous contenterons de celles qui ont été formulées par la commission des finances.

La formation professionnelle constitue l'un des objectifs majeurs de notre génération. Elle contribue en effet à donner à chacun la possibilité d'acquiescer un métier, d'approfondir ses connaissances, de mieux choisir sa voie et d'être mieux soi-même.

C'est là, me semble-t-il, la véritable définition de cette formation.

Autant que les systèmes scolaire et universitaire, elle doit aider chaque citoyen de ce pays à réaliser le rêve défini par Stendhal: « Heureux l'homme qui a pour métier sa vocation ».

Quelles que soient les critiques adressées au système mis en place depuis quelques années, on ne peut nier ni son ampleur ni sa cohérence. Il n'est pas inutile, je crois, à l'occasion de ce débat, de dresser un rapide bilan.

On en rappellera jamais assez que la formation professionnelle est le domaine privilégié de la concertation et que, quoi qu'on en dise, cette concertation est quotidienne entre les partenaires sociaux — organisations professionnelles et syndicales, d'une part, et pouvoirs publics, d'autre part — aux niveaux national, départemental et local.

Tous les partenaires, publics ou privés, se sont désormais engagés dans la mise en œuvre effective de la politique de formation professionnelle que la loi a érigée en obligation nationale.

Je préciserai d'abord le rôle des entreprises.

Ce rôle s'exerce par l'intermédiaire des associations de formation, des fonds d'assurance formation et à l'intérieur des entreprises.

Dès 1970, par l'accord interprofessionnel, puis en 1971, avec la loi du 16 juillet, le rôle respectif de l'Etat et des professions a été défini. L'avenant du 16 juillet 1976 n'a fait que le préciser.

L'étude des résultats de la participation des entreprises montre que le taux réel de 1975 a été identique à celui de 1974, soit 1,62 p. 100 de la masse salariale, c'est-à-dire un taux nettement supérieur au plancher légal de 1 p. 100. Un très grand nombre d'entreprises dépassent d'ailleurs ce pourcentage. Quelques-unes seulement — mais les contrôles de plus en plus fréquents les appellent à l'application de la réglementation — sont en retard dans l'exécution de leurs obligations.

On notera que l'écart entre les petites et les grandes entreprises continue à se réduire et que la progression en pourcentage de la part des ouvriers et des employés se poursuit: en 1975, 62 p. 100 des stagiaires étaient des ouvriers et des employés, contre 54 p. 100 en 1972. Cela signifie que la formation tend à se généraliser parmi les différentes catégories professionnelles.

Ces quelques indications sont particulièrement réconfortantes si l'on songe qu'en 1975 la crise internationale et le ralentissement de l'économie ont conduit beaucoup d'entreprises à sacrifier les dépenses qui ne leur paraissaient pas indispensables. Le maintien du taux de participation au financement de la formation professionnelle montre bien le caractère essentiel que revêt cette formation dans l'esprit des chefs d'entreprise.

Cela explique d'ailleurs pourquoi le Gouvernement n'a pas estimé nécessaire de vous proposer d'augmenter le taux minimum. En effet, le rattrapage des petits établissements se poursuit et, par ailleurs, il importe de ne pas leur imposer des charges nouvelles trop lourdes.

Je n'entends pas vous accabler de chiffres, mais je signalerai cependant que la participation des entreprises, en 1975, a représenté 5,5 milliards de francs et a concerné 1 800 000 stagiaires. Ces chiffres montrent l'importance de la formation dans notre pays; ils témoignent de la poursuite de l'effort commencé en 1971.

A cet effort des professions n'a pas correspondu, bien au contraire, et il faut insister sur ce point, un désengagement de l'Etat. Celui-ci a poursuivi son action.

Les instruments de la formation permanente prodiguée par l'Etat appartiennent à deux grandes catégories: d'une part, l'appareil public, qui comprend l'A. F. P. A., l'ensemble des établissements scolaires du second degré et ceux relevant du secrétariat d'Etat aux universités; d'autre part, l'appareil conventionné avec les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers, les associations professionnelles diverses, les conventions étant maintenant largement déconcentrées au niveau régional.

Outre son rôle de contrôle, d'information et de conseil, l'Etat intervient dans le financement des actions de conversion, pour adapter les demandes d'emplois aux besoins de l'économie. Il prend en charge les actions de promotion longue et finance les actions en faveur de certaines catégories prioritaires: agriculteurs, artisans, commerçants.

L'analyse des documents budgétaires fait, certes, apparaître un léger fléchissement du nombre des stagiaires bénéficiant d'une aide de l'Etat, puisqu'on est passé de 888 000 en 1974 à 877 000 en 1975, sans compter les actions de la fonction publique.

Mais l'Etat a pris en charge des actions de plus en plus lourdes, dans la mesure où il s'agit d'actions plus longues en faveur de jeunes sans qualification ou de demandeurs d'emploi.

En fait, dans la répartition des responsabilités que j'exposais tout à l'heure, l'action de l'Etat a satisfait aux obligations conjoncturelles en luttant dans toute la mesure du possible contre les risques et les conséquences de la crise et en adaptant la main-d'œuvre aux offres d'emplois. Au total, si l'on tient compte de près de 200 000 apprentis et des quelque 762 000 agents de la fonction publique qui ont bénéficié d'une action de formation, on se rend compte que l'effort financier de l'Etat en 1975 s'est élevé à trois milliards de francs au titre de l'enveloppe de formation professionnelle proprement dite, et à trois milliards de francs pour ses propres agents, soit six milliards de francs, c'est-à-dire un chiffre légèrement supérieur à celui de la participation des entreprises.

Devant un tel effort, peut-on parler d'un désengagement de l'Etat?

Si l'on comptabilise l'ensemble des effectifs en formation dans les secteurs public et privé, on arrive, en éliminant les doubles comptes, à un effectif de l'ordre de 3 500 000 bénéficiaires d'actions de formation professionnelle en 1975, soit plus de 15 p. 100 de la population active.

Pour en terminer avec ce bilan, je précise également, mesdames, messieurs, car c'est un point qui vous préoccupe, que grâce à la loi du 31 décembre 1975, l'action des services de contrôle a été renforcée dès cette année et que cet effort sera poursuivi en 1977.

Je crois qu'il est bon, à ce point de mon exposé, de préciser les principes fondamentaux de la politique de formation professionnelle.

En ce qui concerne la coordination, je rappelle qu'à l'échelon national elle est assurée par le secrétariat d'Etat, avec le groupe permanent composé des directeurs des principaux ministères intéressés, groupe qui permet d'harmoniser la formation professionnelle menée par les ministères concernés.

Quant à la concertation, elle s'exerce, d'une part, par la délégation permanente de la formation professionnelle, organisme placé sous ma présidence, composé de hauts fonctionnaires, de représentants des professions et des syndicats, et chargé de suivre l'évolution de la politique de formation professionnelle. Il s'agit donc bien là d'un organisme paritaire, qui a l'initiative des propositions à faire au Gouvernement. Cette concertation s'exerce, d'autre part, par le conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle à qui est confiée la tâche de répartir les crédits publics entre les différents ministères et les régions.

A l'échelon régional et local, les préfets de région et les préfets de département ont également à leur côté des organes, les comités régionaux et départementaux de la formation professionnelle, qui comprennent des fonctionnaires et des représentants des syndicats et des professions.

La qualité des travaux, je dirai même la vigueur des instances nationales, régionales et départementales de la formation professionnelle montre combien les partenaires sociaux sont attachés à cette politique, même si, parfois, ils ne lui ménagent pas leurs critiques.

Mais cette participation existe, et nous pouvons affirmer que, dans le domaine de la formation professionnelle, la démocratie évoquée tout à l'heure existe bel et bien.

La politique de formation professionnelle tend, par ailleurs, à faciliter au maximum l'utilisation des moyens mis à la disposition des stagiaires.

Mon expérience d'élu local et les contacts que j'ai pris au niveau national montrent, à l'évidence, que tous les utilisateurs de la formation professionnelle, qu'il s'agisse des salariés ou des chefs d'entreprise, des formateurs ou des élus locaux, souhaitent ardemment la simplification du système actuel.

Après cinq ans d'application de la législation de 1971, il paraît indispensable de procéder à une clarification du système.

Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les règles qui régissent l'apprentissage et celles qui concernent la rémunération des stagiaires.

Cette action de simplification sera conduite avec la plus grande diligence.

Cette simplification des dispositions législatives et réglementaires doit s'accompagner d'une action importante d'information pratique auprès des entreprises, des salariés, des jeunes et des élus.

Le besoin d'informations, tant des individus que des collectivités, quant aux possibilités locales ou nationales de formation continue, s'affirme chaque jour davantage et les moyens qui existent seront de mieux en mieux adaptés pour répondre à cette exigence.

Le troisième principe qui doit inspirer la politique de formation professionnelle est l'adaptation des formations professionnelles aux réalités humaines et économiques.

L'appareil de formation, qu'il s'agisse des établissements de l'éducation, des universités ou des centres conventionnés, doit s'adapter en permanence à des besoins très divers et en évolution constante, notamment aux besoins des jeunes, dont j'évoquerai plus particulièrement le cas dans quelques instants.

Les principes étant posés, je vous indiquerai les orientations, ou plus exactement les priorités envisagées.

Les priorités retenues par le Gouvernement pour 1977 sont la continuation de celles de 1976. Elles portent sur l'aide à l'insertion des jeunes, à la reconversion des chômeurs et au développement de la promotion sociale.

L'aide à l'emploi porte en priorité sur l'insertion des jeunes. Nous assumerions une lourde responsabilité devant l'Histoire si nous ne parvenions pas à donner aux jeunes toutes leurs chances pour entrer dans la vie. Il nous appartient donc, plus spécialement, de veiller au sort de ceux qui sortent du système scolaire sans aucune formation professionnelle.

A ceux qui critiquent trop facilement la prétendue apathie des pouvoirs publics, je rappellerai le développement des actions de préformation et de préparation à la vie professionnelle réservées aux jeunes de seize à vingt ans : elles ont accueilli plus de 20 000 jeunes en 1976.

De même, ont été créés les contrats emploi-formation. Le nombre de contrats signés dépasse déjà 14 000.

Outre ces actions spécifiques, il faut ajouter qu'une part importante des actions de formation professionnelle financées par l'Etat bénéficie aux jeunes puisque 60 p. 100 des bénéficiaires ont moins de vingt-cinq ans.

Quels que soient les résultats, il faut poursuivre, aller plus loin dans la voie de l'insertion des jeunes. En 1977, je veillerai à ce que les régions accroissent leur effort en utilisant au maximum les différentes formules d'insertion dans le monde du travail. Ces actions doivent viser tous les secteurs de l'économie : l'industrie mais aussi le commerce, l'agriculture, les services.

En particulier, un effort important doit être fait pour rendre l'apprentissage plus attractif aussi bien pour les jeunes que pour les employeurs et notamment les artisans qui désirent former des apprentis.

Une série de décrets simplifiant les procédures est actuellement en cours de signature ; d'autres textes sont en cours d'élaboration et vont dans le même sens : ils seront soumis au Parlement prochainement. Ils ont déjà été soumis pour avis au Conseil d'Etat, aux organismes de sécurité sociale et aux caisses d'allocations familiales.

La deuxième priorité de l'aide à l'emploi est le renforcement des actions en faveur des demandeurs d'emploi.

Le résultat, nous l'obtiendrons en rapprochant l'administration des bénéficiaires de la formation. Dans ce but, j'envisage, en particulier, d'accroître encore les responsabilités des comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, en matière de rémunération.

Faut-il le dire : je crois profondément au rôle que tiennent, dans ce rapprochement, les organisations professionnelles ou institutionnelles, telles que les chambres de métiers et les compagnies consulaires. Et dans ce domaine de l'adaptation, je pense que la déconcentration est l'un des moyens les meilleurs pour rapprocher l'administration des usagers.

Enfin, le quatrième principe est l'équilibre qui doit de plus en plus exister entre les différentes filières de formation.

L'esprit de la formation professionnelle est de pallier les inégalités dues aux circonstances familiales, personnelles ou économiques. Son rôle est de rétablir, dans une certaine mesure, l'égalité des chances, en redonnant aux plus défavorisés l'occasion d'améliorer leurs connaissances professionnelles et leur culture.

C'est à ce souci que répond notamment l'effort actuellement entrepris de rénovation des cours de promotion sociale, en particulier ceux qui s'adressent aux travailleurs manuels ou encore les stages s'adressant aux enfants d'agriculteurs qui veulent s'installer à la terre.

Cette équité entre les filières doit jouer à plein en ce qui concerne les jeunes. Il faut arriver à ce que chacun d'eux puisse trouver des moyens de formation adaptés à ses aptitudes et à ses aspirations.

C'est pourquoi la politique de formation professionnelle a développé des types d'actions de plus en plus diversifiés à côté de l'enseignement scolaire, général ou technique.

C'est ainsi que les jeunes qui, pour une raison ou pour une autre, n'ont pu suivre un tel enseignement peuvent se diriger vers l'apprentissage — que nous entendons encore améliorer tout en simplifiant les procédures — les stages de préformation et les sections préparatoires de l'A. F. P. A., les actions préparant à l'insertion professionnelle ou encore les contrats emploi-formation.

Ces différents moyens, loin d'être concurrents, sont complémentaires et je m'attacherai personnellement à ce qu'ils comportent pour les stagiaires des avantages qui s'équilibrent.

L'aide de l'Etat en matière de formation professionnelle est destinée en priorité à la réinsertion. Cet effort s'appuie notamment sur les services de l'agence nationale pour l'emploi. C'est dans cette perspective qu'il a été notamment demandé à cet organisme de proposer des actions de mise à niveau destinées à rapprocher l'offre et la demande d'emplois qualifiés.

Comme vous, le savez, l'avantage de cette formule est qu'elle se fonde sur les offres précises des chefs d'entreprises et qu'elle présente une garantie aussi bien pour l'employeur que pour les futurs salariés.

Ici encore, je demanderai aux préfets de région, comme aux administrations centrales, de prendre les dispositions nécessaires pour que les diverses modalités de formation professionnelle répondent aussi concrètement que possible aux offres d'emploi du marché.

L'expérience prouve que des études et des actions de formation sont d'autant plus efficaces qu'elles ont été conçues et menées au niveau le plus proche de l'offre et de la demande, c'est-à-dire à l'échelon le plus déconcentré.

Par ailleurs, je rappelle que, depuis la publication de la loi du 16 juillet 1976, les entreprises ont désormais la possibilité de subventionner la formation des chômeurs, au titre de leur participation obligatoire au financement de la formation professionnelle continue.

Ces préoccupations concernant l'insertion professionnelle et l'emploi, aussi justifiées soient-elles, ne conduisent pas les pouvoirs publics à négliger le deuxième volet fondamental de la formation professionnelle continue : la promotion sociale.

Les cours de promotion sociale, généralement dispensés le soir ou le samedi, c'est-à-dire hors du temps de travail, ont permis à de très nombreux travailleurs d'acquérir une qualification professionnelle de niveau supérieur et d'obtenir ainsi une véritable promotion. Reconnaissons toutefois que ces cours ne répondent qu'insuffisamment aux besoins des intéressés, ce que montre notamment le taux élevé d'abandons ou d'échecs.

Le Gouvernement a décidé récemment de restructurer et de rénover l'ensemble des cours de promotion sociale : des instructions précises ont été données à cet effet aux préfets de région. Elles prévoient notamment la création d'un groupe spécifique du comité régional de formation professionnelle chargé d'étudier le potentiel de formation existant, d'analyser les besoins des stagiaires et de proposer les ouvertures ou les regroupements des centres concernés.

Par ailleurs, les comités régionaux veilleront à ce que les centres de promotion sociale fassent un effort important pour améliorer l'accueil, l'orientation, le suivi des stagiaires. De même, la pédagogie devra être davantage adaptée aux besoins des adultes.

Faut-il souligner que dans l'esprit du Gouvernement, toutes les mesures prises en matière de promotion sociale sont fondées sur le principe de l'égalité entre les différents secteurs sociaux ? Nous ne voulons pas privilégier telle ou telle catégorie professionnelle. La promotion sociale concerne aussi bien l'agriculteur que le commerçant, l'artisan ou le travailleur salarié.

J'en arrive maintenant à la présentation chiffrée de ce projet de budget pour 1977. Je ne vous en rappellerai pas le détail puisque, d'une part, celui-ci figure dans le document annexe à la loi de finances et que, d'autre part, M. le rapporteur spécial de la commission des finances a précisé point par point les différents chapitres du budget.

Je soulignerai, cependant, que malgré la rigueur budgétaire indispensable, la dotation d'ensemble du budget de la formation professionnelle progresse en valeur absolue d'un montant à peu près équivalent à celui de 1976 et que le taux de cette progression est supérieur à celui de l'accroissement moyen des crédits pour l'année 1977. C'est ainsi que les crédits de fonctionnement de la formation professionnelle augmentent de 16,1 p. 100 entre 1976 et 1977, c'est-à-dire nettement plus que le coût de la vie. C'est un point que je me devais de souligner pour répondre aux observations présentées à titre personnel par l'un de vos rapporteurs. Cela démontre que ses remarques concernant la masse budgétaire n'étaient pas fondées.

Une analyse des différents postes de dépenses fait apparaître que pour la F.P.A. la croissance est de 15 p. 100. Elle atteint 16,5 p. 100 pour le fonds de la formation professionnelle, et 18,5 p. 100 pour la rémunération des stagiaires, soit une augmentation considérable par rapport à l'accroissement du budget total.

Un effort privilégié est donc accompli en faveur de la formation professionnelle, et notamment en faveur de la rémunération des stagiaires. Cela devrait permettre à l'Etat de faire face à ses obligations vis-à-vis des chômeurs et des personnes inscrites à des stages de promotion de longue durée.

Pour l'apprentissage, le Gouvernement a renforcé en priorité les crédits pour l'inspection de l'apprentissage dont le montant s'accroît de 57 p. 100. Cette action répond à la demande des commissions et de l'ensemble des partenaires sociaux que soient améliorés le suivi des apprentis à l'intérieur des entreprises et donc la qualité de l'apprentissage.

Si l'enveloppe de l'équipement connaît une relative stagnation, c'est que nous entendons utiliser à plein le potentiel existant. L'intention du Gouvernement n'en reste pas moins de parachever l'effort poursuivi depuis trois ans en faveur de la création de nouveaux centres de formation d'apprentis.

Au total, c'est environ quatre milliards de francs qu'il vous est proposé d'affecter en 1977 à la politique de formation professionnelle, ce qui représente plus qu'un doublement en quatre ans. Il n'est donc pas possible de laisser dire qu'il y a stagnation, voire régression, de la politique de formation suivie en application de la loi de 1971.

Bien entendu, l'ensemble de ces moyens sera pleinement utilisé pour atteindre les objectifs que je vous ai indiqués précédemment.

Le programme réaliste que se fixe le Gouvernement dans le domaine de la formation professionnelle doit naturellement s'inscrire dans le cadre global de sa politique économique et sociale. Celle-ci comporte des éléments conjoncturels et la formation professionnelle a évidemment son rôle à jouer pour favoriser une politique active de l'emploi.

Mais elle vise également à promouvoir des réformes de structures dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une plus grande justice. C'est dans ce cadre que s'inscriront les différents projets de textes législatifs et réglementaires envisagés.

Certes, beaucoup a déjà été fait ; notre pays est manifestement dans le peloton de tête et entend y rester.

Beaucoup reste encore à faire, nous le savons. La formation professionnelle est l'un des domaines les plus riches d'avenir, un facteur essentiel de l'évolution de notre société et d'accomplissement de l'individu. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. Dans la discussion des crédits, la parole est à M. Hausherr.

Justin Hausherr. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, vous me permettrez d'intervenir tout spécialement en faveur d'un groupe de ressortissants de la fonction publique qui ont quelque difficulté à défendre leurs intérêts puisqu'ils ne peuvent ni faire grève ni opérer de sérieuses pressions sur qui que ce soit pour faire aboutir leurs revendications : je veux parler des retraités et des veuves.

Leurs problèmes sont nombreux et le temps de parole qui m'est imparti ne me suffirait pas pour les exposer tous. Je me limiterai donc volontairement à trois d'entre eux que les intéressés considèrent comme prioritaires.

Le premier problème est l'insuffisance du taux des pensions de réversion.

L'admission à la retraite entraîne une importante diminution des ressources. Théoriquement, dans la fonction publique et aussi dans le secteur nationalisé, la retraite peut atteindre 75 p. 100 du traitement de base. Mais, en raison de la prolifération des primes et indemnités qui s'ajoutent au traitement et qui ne sont pas prises en compte pour le calcul des pensions, on peut considérer que les ressources, après admission à la retraite, subissent en moyenne une diminution de l'ordre de 40 p. 100.

Cependant, au décès du mari, la veuve perçoit une pension de réversion dont le taux est de 50 p. 100 de la pension de retraite précédente, c'est-à-dire de l'ordre de 30 p. 100 des ressources d'activité. Ainsi les pensions de réversion des catégories « C » et « D » sont nettement inférieures au minimum garanti aux assistés de plus de soixante-cinq ans habitant à Paris et la pension de réversion de la veuve d'un instituteur atteint à peine le niveau du S. M. I. C.

C'est pourquoi il est demandé, depuis des années, le relèvement du taux de réversion de 50 p. 100 à 60 p. 100 au moins. L'Assemblée nationale, d'ailleurs, a, dans sa sagesse, retenu le taux de 66 p. 100 pour les veuves des députés.

En effet, il est indiscutable que, lors du décès du mari, les dépenses ne diminuent pas de moitié, certaines restant pratiquement les mêmes. Tous les pays du Marché commun l'ont reconnu. Mais, alors qu'il est prévu de réaliser une certaine harmonisation des réglementations, la France reste la seule à maintenir un taux de réversion de 50 p. 100. Or les veuves constituent la très grande majorité des 2 300 000 personnes qui doivent recourir au fonds national de solidarité. C'est là une éclatante démonstration de la nécessité de relever le taux de réversion.

Les déclarations officielles relatives au relèvement du taux de réversion n'ont pas manqué. C'est ainsi que M. Michel Poniatowski, alors ministre de la santé publique et de la sécurité sociale, déclarait le 11 octobre 1973 : « Il est certain que parmi les progrès importants qui restent à faire en ce domaine, la prochaine étape devra très certainement être celle de l'accroissement du taux des pensions de réversion. »

Quand, monsieur le secrétaire d'Etat, s'attaquera-t-on sérieusement à ce problème si grave et si urgent ?

Le deuxième problème que je veux soulever est celui de l'application du principe de la non-rétroactivité des lois en matière de retraite.

Il n'est pas question d'exposer ici les aspects juridiques de ce problème et je rappellerai simplement que les retraités demeurent régis par la législation en vigueur à la date de leur admission à la retraite. Autrement dit, lorsque nous votons une loi qui, dans notre esprit, doit améliorer la situation des retraités, cette loi ne leur est pas applicable ! Pour eux, la loi ancienne survit et n'est pas remplacée par la loi nouvelle.

Les conséquences sont graves. En effet, chaque fois qu'une loi nouvelle intervient en matière de retraite, il est créé une ségrégation, laquelle est d'ailleurs reconnue et admise par le Gouvernement, puisque l'administration, dans des centaines de milliers de lettres, répond aux intéressés qu'ils n'ont pas droit aux dispositions des lois nouvelles car, en application du principe de la non-rétroactivité des lois, il existe deux législations distinctes.

Or, cette ségrégation est contraire à un autre principe qui a valeur éminente et auquel les Français sont, à juste titre, les plus attachés, celui de l'égalité devant la loi.

Alors qu'il existe dans tout le pays un consensus général pour la réduction des inégalités, toute loi nouvelle en matière de retraite non seulement ne diminue pas les inégalités, mais en crée de nouvelles.

Alors que de multiples déclarations officielles ne cessent d'affirmer que la priorité est donnée à l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées, les actes sont en contradiction absolue avec ces déclarations puisque, à durée de services égale dans le même emploi, les plus âgés, non seulement ne sont pas privilégiés, mais encore sont exclus du progrès social concrétisé par les lois nouvelles et cela uniquement parce qu'ils sont plus âgés.

M. Roger Ribadeau Dumas, rapporteur général. Très juste !

M. Justin Hausherr. Très nombreux sont les collègues qui, depuis des années, ont posé et continuent à poser des questions écrites à ce sujet.

Le précédent Premier ministre a fait la déclaration suivante, largement reproduite dans la presse, le 3 juin 1975 : « On ne peut pas, en matière sociale, faire de discrimination entre les titulaires de pension sous prétexte qu'à partir d'un jour J est intervenue une modification de la législation. Il faut bien un début à toute chose mais, dans ce cas particulier, cela crée une injustice indiscutable. Notre intention, je vous le dis tout de suite, est de régulariser cette situation aussi rapidement que possible. »

Le Conseil économique et social, dans l'avis sur les conditions de vie à l'âge de la retraite, qu'il a adopté dans ses séances des 24 et 25 février 1976, a demandé la prise en compte, à chaque amélioration, de la nécessité de reviser les situations antérieures, quel que soit le régime légal.

Le Médiateur, dans son dernier rapport annuel, souligne les conséquences inéquitables du principe en cause qui, alors qu'il avait été établi pour éviter la détérioration imprévue de situations que leurs titulaires pouvaient croire stables, est appliqué dans l'hypothèse exactement inverse, c'est-à-dire non pour empêcher des préjudices mais pour refuser des avantages. Le Médiateur souligne encore que le progrès social ne nécessite pas le sacrifice des plus vieux au profit des plus jeunes, que le bénéfice de toutes les lois ne doit pas être nécessairement subordonné à des conditions discriminatoires qui deviennent injustes lorsqu'elles se fondent uniquement sur l'âge. Il conclut en dénonçant la thèse de ceux qui prétendent que le progrès ne saurait se faire que dans l'inégalité.

Il serait facile d'allonger la liste des citations. Tout le monde s'élève contre cette évidente injustice.

Ma deuxième question consiste donc à vous demander ce que vous comptez faire, étant donné que tout ne peut être réalisé en même temps, pour trois cas où l'injustice est particulièrement insupportable. Il s'agit de l'application de l'article 6 de la loi de finances rectificative du 31 juillet 1961 qui vise les pensions d'invalidité au taux du grade, de l'article L. 18 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui a traité à la majoration pour enfants des retraités proportionnels et de la loi du 31 décembre 1971, dite « loi Boulin », relative aux pensions de retraite des salariés.

Le troisième problème est celui de la représentation des retraités en général et de ceux de la fonction publique en particulier.

Les retraités et les personnes âgées ont incontestablement de nombreux problèmes spécifiques qui sont bien connus. Ils constituent une catégorie sociale de 9 850 000 personnes. Cependant, alors qu'on ne cesse de parler de dialogue et de prôner la concertation, cette importante catégorie sociale n'est pas représentée dans les organismes qualifiés pour émettre des avis sur les questions les concernant directement. Les retraités et les personnes âgées ne peuvent exposer leur point de vue sur les questions telles que l'harmonisation des régimes de retraite, la fixation d'un minimum garanti, les problèmes de soins, de logement, de maintien à domicile de transport, de cadre de vie, de loisirs, pour n'en citer que quelques-uns.

Depuis des années, les retraités demandent à être représentés au Conseil économique et social, par exemple. En vue d'organiser cette représentation, trois propositions de loi ont été déposées, en 1973, par MM. Mauger, Rossi et Soisson. La commission des lois, saisie pour avis, a adopté le rapport de M. Krieg. Il y a donc longtemps que les conclusions de ce rapport peuvent venir en discussion.

Si je viens de faire allusion à cette affaire, c'est que le 4 février 1976 le secrétaire d'Etat chargé du budget a confirmé par écrit à un groupement de retraités qu'il reconnaissait volontiers l'intérêt de cette représentation et qu'il se proposait d'en saisir prochainement le Gouvernement.

Quelles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, vos intentions à ce sujet ?

Je terminerai en formulant deux remarques de caractère plus administratif.

D'une part, la loi de finances de 1975, en modifiant l'article L. 90 du code des pensions, a décidé que le paiement de celles-ci aurait lieu dorénavant mensuellement et à terme échu, ce qui a donné satisfaction à une vieille revendication des retraités de la fonction publique.

Malgré tout, la mensualisation n'est entrée en vigueur que dans le ressort du centre de paiement de Grenoble, depuis le 1^{er} avril 1975, et dans celui de Bordeaux, depuis le 14 septembre 1976.

La généralisation du paiement mensuel ne peut-elle être accélérée ? Ne peut-on étendre à plusieurs autres centres

régionaux les nouvelles dispositions de l'article L. 90 précité afin que la réforme soit intégralement appliquée en 1980, comme l'avait annoncé M. Fourcade au cours de la discussion du budget de 1976 ?

D'autre part, et c'est un sujet de satisfaction, l'intégration dans le traitement de base de la partie de l'indemnité de résidence servie dans la zone à abattement maximum a été commencée en 1968 par l'intégration de deux points. On a ensuite intégré un point chaque année, sauf en 1969, jusqu'en 1974, puis deux points au 1^{er} octobre 1975, et enfin un point et demi au 1^{er} octobre 1976. Si je ne me trompe, l'intégration de cinq points nouveaux est inscrite dans le projet de budget pour 1977.

Au nom des futurs retraités, je vous en remercie et je vois dans cette nouvelle un présage favorable pour l'ensemble des remarques que je viens de présenter. (*Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

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

M. Roland Renard. Monsieur le secrétaire d'Etat, le statut général des fonctionnaires vient tout juste d'avoir trente ans.

En effet, le 5 octobre 1946, l'Assemblée nationale, à l'unanimité, votait ce statut préparé et présenté au nom du Gouvernement, par Maurice Thorez, alors vice-président du conseil. Il représentait l'aboutissement d'ultimes négociations auxquelles avaient activement pris part les organisations syndicales, ce qui permit au député Cayrol de déclarer, au nom du M.R.P. : « Ce texte a été élaboré suivant une méthode que nous nous réjouissons de voir devenir habituelle au Gouvernement, la méthode démocratique. »

Le 19 octobre 1946, la parution du statut général des fonctionnaires au *Journal officiel* marquait une grande conquête sociale. Malgré sa modification, par l'ordonnance du 4 février 1959, dont le but était d'infléchir le statut dans un sens restrictif, il n'a pas été possible, au moins dans les textes, de revenir sur cette conquête.

Vous ne serez pas étonné, monsieur le secrétaire d'Etat, de notre attachement à ce statut, fortement marqué par l'empreinte d'un de nos dirigeants. Ne soyez pas surpris non plus de notre volonté de préserver son acquis, tout en en prévoyant l'extension comme il est inscrit dans l'article 70 de notre projet de déclarations des libertés qui précise notamment : « Le statut a une portée générale couvrant l'ensemble de la fonction publique et les personnels de toutes catégories affectés à une tâche permanente de l'Etat. »

Aujourd'hui, ce n'est pas cette voie que vous empruntez. La politique d'austérité et de sacrifices engagée par le Gouvernement va porter atteinte, une fois de plus, au niveau de vie des fonctionnaires. Leur situation matérielle se caractérise actuellement, non seulement par l'insuffisance des rémunérations mais encore par le désordre extrême introduit dans celles-ci comme dans l'organisation des carrières, en raison de la multiplication des statuts particuliers.

L'accord salarial de 1976 reflète parfaitement votre politique d'austérité. Contrairement à vos affirmations, il consacre, en effet, la dégradation du pouvoir d'achat de la masse des fonctionnaires.

En 1975, l'augmentation moyenne des traitements a atteint 10,86 p. 100. En réalité elle ne se monte qu'à 10,66 p. 100, puisque le Gouvernement estime que les fonctionnaires ont été augmentés de 0,20 p. 100 de trop !

Si l'on se réfère à l'indice de l'I. N. S. E. E., la hausse des prix aurait atteint 9,6 p. 100. Conformément à l'accord salarial auquel je viens de faire allusion, il y a donc eu une progression des traitements de 1,06 p. 100.

Mais l'indice de l'I. N. S. E. E. est contesté de toutes parts. En fait, il traduit une hausse inférieure à celle que donnent les indices des organisations syndicales ou familiales. Si l'indice de la C. G. T., par exemple, est appliqué, l'accord salarial consacre une baisse moyenne du pouvoir d'achat de 3,54 p. 100. Selon la C. F. D. T., la diminution est de 2,64 p. 100 et d'après F. O. de 1,54 p. 100.

Le dispositif prévu par l'accord de 1976 au sujet des rémunérations aura des effets identiques mais dans des proportions qui ne seront connues que lorsque la progression des prix aura été déterminée pour l'ensemble de l'année.

Quant aux mesures spécifiques en faveur des bas salaires, elles ne touchent qu'un nombre restreint — environ 40 000 — de fonctionnaires et d'agents de l'Etat et assimilés. La politique des bas salaires n'a donc qu'une portée limitée.

Certes, les diverses mesures prévoyant l'intégration d'un point et demi de l'indemnité de résidence et la réduction de 0,50 de l'écart entre la deuxième et la troisième zone sont positives. Ces dispositions concourent à améliorer la situation des retraités et d'un grand nombre des personnels en activité.

Néanmoins, l'intégration de l'indemnité de résidence est encore inférieure à celle de 1975. Vous vous refusez toujours à accélérer le rythme de l'intégration et à prendre des engagements pour intégrer complètement l'indemnité de résidence, en liaison étroite avec la suppression des abattements de zone.

Vous ne manquez pas d'exalter les vertus des accords salariaux prévus par votre politique contractuelle dans la fonction publique, mais, en réalité, ce n'est pas d'une véritable négociation qu'il s'agit.

Dans votre esprit, les discussions salariales ne peuvent avoir pour objet ni, *a fortiori*, pour résultat, de modifier, voire seulement d'infléchir, les orientations préalablement établies par le Gouvernement. Leur but est essentiellement d'obtenir la caution d'une partie du mouvement syndical.

En réalité, la prétendue politique contractuelle n'aboutit qu'à la détérioration du pouvoir d'achat, des conditions de vie et de travail des fonctionnaires et agents de l'Etat et assimilés. Elle conduit à accentuer leur déclassement.

En 1977, la mariée ne sera pas plus belle, bien ou contraire, puisque vous vous engagez dans une politique autoritaire des revenus, conforme à celle qu'a définie le plan Barre.

Votre référence à cette prétendue politique contractuelle reçoit de moins en moins d'échos, même de la part de ceux qui, durant un temps, ont été à l'écoute de vos sirènes.

Une véritable politique contractuelle devrait être conforme aux intérêts des travailleurs concernés. Elle impliquerait un maintien ou une progression réels du pouvoir d'achat, par référence à un instrument de mesure serrant de plus près la réalité.

A cette fin, il faut mettre en œuvre un relèvement substantiel du minimum de rémunération, l'intégration de l'indemnité de résidence et la suppression des abattements de zone. La remise en ordre des rémunérations, souvent souhaitée, doit être enfin réalisée.

A la crise créée par la dégradation des traitements, s'ajoute un malaise très général provoqué par le régime d'attribution des primes et des indemnités.

Ces rémunérations accessoires sont, en effet, source de confusion et de division. A l'exclusion des remboursements de frais, elles devraient, après égalisation de la situation des diverses catégories, au niveau des plus favorisées, être intégrées progressivement dans le traitement.

Pour entreprendre une réforme d'ensemble du système des rémunérations, il est indispensable de constituer un groupe de travail administration-syndicats. La tâche est considérable. Pour être conduite à bien, des études et des discussions seront nécessaires.

J'en arrive aux agents non titulaires de la fonction publique. Vous avez reconnu qu'il y en avait 409 000.

En ma qualité de rapporteur de la proposition de loi tendant à assurer la titularisation des agents non titulaires de l'Etat, je suis en mesure de vous révéler que votre chiffre traduit une sous-évaluation.

D'ailleurs, dans ce domaine, l'absence de statistiques exhaustives est par elle-même révélatrice de la volonté du Gouvernement de dissimuler l'importance du problème.

L'enquête conduite en 1974 par la direction générale de l'administration, faisait état de 379 000 agents auxiliaires ou contractuels. Or il convient d'y ajouter d'autres catégories de non-titulaires, par exemple les ouvriers non affiliés au fonds spécial des pensions, les surveillants d'internat ou d'externat ou les agents à temps incomplet.

L'exclusion, apparemment logique, des agents à temps incomplet et recouvre, en fait, des situations très diverses.

Pour l'I. N. S. E. E., la notion de travail à temps incomplet correspond à moins de trente-six heures de service par semaine, mais aux P. T. T. sont considérés comme travaillant à temps incomplet les agents effectuant moins de sept heures par jour. Surtout il convient de noter que nombre de ces agents sont en fait des agents à temps complet camouflés dans la mesure où la durée de leur service est fixée juste au-dessous de la limite choisie comme critère.

Au total, ce sont plus de 600 000 agents qui sont employés par l'Etat en qualité de non-titulaires.

L'opération titularisation, prévue par les dispositions du décret du 8 avril 1976 se borne à améliorer le décret de 1965. Si 250 000 titularisations sont théoriquement envisagées en quatre

ans, à l'allure des créations inscrites dans le projet de budget pour 1977, il faudra attendre une bonne dizaine d'années pour atteindre le but. D'ici là combien de René Boudouresque, dans une situation matérielle désespérée, trouveront encore dans la mort, la solution à leurs problèmes ?

Les secrétaires d'Etat à la fonction publique qui se succèdent évoquent périodiquement la perspective de la résorption de l'auxiliaire, mais, le dernier projet en date, celui de M. Péronnet, montre qu'il ne s'agit toujours que de poudre aux yeux !

Il nous semble donc urgent d'opposer à des projets-alibis, des solutions réalistes et globales. Elles figurent dans la proposition de loi n° 2114 déposée par le groupe communiste. Je suis prêt à en présenter le rapport.

Quant aux retraites, elles ne font toujours pas l'objet d'une discussion d'ensemble entre le Gouvernement et les organisations syndicales de fonctionnaires.

Pourtant, les problèmes restent multiples. Je citerai en particulier le taux de la pension de réversion, l'intégration de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue et la généralisation de la mensualisation du paiement des pensions.

Ces difficultés d'espèce méritent un examen spécifique.

Le projet de société proposé par M. Giscard d'Estaing vise une société démocratique, moderne, libérale et pluraliste. Mais les mots cachent mal la réalité.

Au cours de l'année 1976, par exemple, on a vu se déclencher une véritable campagne de dénigrement contre les fonctionnaires. Le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, ont porté de graves accusations visant de prétendus manquements à la discrétion professionnelle et à l'impartialité.

Le Gouvernement a interprété, restrictivement, les dispositions du statut des fonctionnaires, qu'il s'agisse de la liberté d'opinion, de l'existence du droit syndical ou du droit de grève.

Dans ce domaine, les circulaires se sont multipliées : je mentionnerai celle du 8 octobre 1975, sur l'interdiction des activités politiques et syndicales à l'intérieur des locaux administratifs ; celle du 5 février 1976, sur les obligations de discrétion et de réserve ; celle du 3 juin 1976, sur l'exercice du droit de grève.

La loi n° 76-661 du 17 juillet 1976 — publiée au *Journal officiel* du 20 juillet — qui tend à modifier les règles des concours, va dans un sens fort peu démocratique. De même, la proposition de loi n° 2080, présentée par la majorité, prévoit des restrictions aux libertés des fonctionnaires.

Pour couronner le tout, nous avons pu récemment fournir la preuve qu'une véritable chasse aux sorcières s'était instaurée dans les organismes de la Communauté économique européenne. Les 1 500 fonctionnaires français qui y sont employés font l'objet, comme tous leurs collègues, d'enquêtes politico-policières. Il est malaisément concevable que ces procédures, inadmissibles, soit ignorées du gouvernement français.

En tout cas, de telles pratiques portent une grave atteinte non seulement à la liberté d'opinion, à la liberté d'expression, mais aussi à la vie privée des fonctionnaires.

N'y a-t-il pas de semblables atteintes aux droits des gens jusque dans nos ministères, monsieur le secrétaire d'Etat, à l'encontre de certains fonctionnaires ?

Par les attaques répétées auxquelles je viens de faire allusion, vous voulez renforcer la répression et imposer votre loi, en mettant en cause les droits des citoyens.

Sans doute rêvez-vous d'étendre à notre pays le système des *Berufsverbote* en vigueur en République fédérale d'Allemagne ?

Vous confondez réserve et loyalisme. Les fonctionnaires, serviteurs de la nation, sont en droit d'exiger, au nom de l'intérêt général, une autre conception du rôle du Gouvernement à l'égard de la fonction publique. Ils doivent être des citoyens libres et jour, à ce titre, d'une entière liberté d'opinion et d'expression.

Si les règles générales du secret professionnel doivent être maintenues, la notion de discrétion et l'obligation de réserve, sont incompatibles avec une démocratisation de la fonction publique.

Ainsi que je l'ai rappelé en commençant, le statut de la fonction publique a trente ans, mais votre régime accepte mal son existence. S'il vous est difficile de le supprimer purement et simplement, vous tentez, mais sans y parvenir non plus, de discréditer son contenu.

Les fonctionnaires ne s'y trompent pas. C'est pourquoi ils aspirent en une autre politique dont l'objectif sera de démocratiser la fonction publique et de permettre la participation réelle des fonctionnaires à la bonne marche du service public.

Monsieur le secrétaire d'Etat, parce que votre projet de budget pour 1977 n'apporte pas de réponses sérieuses aux problèmes importants de la fonction publique, nous ne pouvons y

souscrire, fidèles que nous sommes à la démarche que nous avons effectuée il y a trente ans. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

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

M. Charles Deprez. Monsieur le secrétaire d'Etat, le dispositif mis en place par la loi du 16 juillet 1971 conduit à formuler plusieurs observations.

D'abord, presque tout le monde s'accorde à reconnaître que les mécanismes de fonctionnement mis en place par cette loi sont bons, encore que certaines améliorations et simplifications se révèlent indispensables. J'ai d'ailleurs été heureux de vous l'entendre reconnaître tout à l'heure.

Ensuite, les crédits publics consacrés à la formation professionnelle sont en nette augmentation d'année en année : ils ont doublé en quatre ans. Les chiffres que vous avez cités tout à l'heure me semblent encourageants, je tenais à vous le dire.

En outre, il faut le souligner, le rôle de l'Etat a été réorienté, en fonction de la priorité accordée aux actions organisées, afin de dégager des solutions nouvelles en ce qui concerne l'emploi et la revalorisation du travail manuel.

Cependant, dans la situation actuelle, nous devons accomplir un effort de redressement économique important. Nous savons à quel point la lutte contre l'inflation est prioritaire pour notre pays.

Tel est l'esprit dans lequel il nous faut aborder le problème essentiel de la formation professionnelle.

Dans cette optique, il me paraît fondamental de considérer que l'adaptation à l'emploi est une nécessité et même la priorité absolue, si nous voulons que l'économie française soit en mesure d'affronter heureusement la compétition internationale.

Je me bornerai donc à vous présenter quelques réflexions sur ces divers points

Les efforts accomplis en faveur de la formation professionnelle en 1976 ont été marqués par un redéploiement et une redéfinition des priorités, compte tenu de la situation nouvelle née des difficultés rencontrées pour l'emploi. De plus, il fallait songer à développer et à poursuivre l'amélioration des mécanismes existants.

Les actions en faveur de l'emploi ; les actions menées en vue d'une revalorisation du travail manuel ; les actions facilitant l'insertion dans la vie professionnelle de catégories particulières de travailleurs — les femmes, les handicapés, les travailleurs immigrés — ; les actions en matière de « promotion longue » ; les actions en faveur des travailleurs indépendants et des populations défavorisées : tels étaient, aux termes de la circulaire d'octobre 1975, les domaines dans lesquels devaient s'exercer l'initiative de l'Etat.

Je suis très satisfait de constater que désormais les préfets de région devront conduire les actions non plus en fonction d'objectifs mais en considération d'un public devenu prioritaire.

Quel est ce public ? Il s'agit, bien évidemment, des demandeurs d'emploi et principalement des jeunes.

S'il est essentiel pour notre pays de vaincre l'inflation, ce qui implique que tous les Français acceptent de consentir un effort durable, il me paraît fondamental de garder présent à l'esprit que le retour au plein emploi doit être un objectif essentiel pour toute nation moderne.

Il est non moins certain que l'objectif du plein emploi n'aura de sens que si nous nous donnons vraiment les moyens de maîtriser durablement l'inflation.

Il est très important que les Français comprennent qu'il ne peut y avoir de plein emploi sans une croissance durable et que celle-ci ne saurait exister en période d'inflation forte.

Sans aucun doute, nous ne parviendrons à réduire les difficultés d'emploi dans notre pays si nous n'accomplissons pas un effort prolongé dans ce sens.

Mais, de même que l'effort accompli pour améliorer les conditions de travail doit se poursuivre, il faut que la formation professionnelle acquière une efficacité nouvelle, notamment dans le domaine de l'insertion professionnelle des jeunes.

Certes, je ne méconnais pas le nombre et la variété des actions conduites au bénéfice des jeunes.

Les stages organisés par la F. P. A. ont permis d'accueillir 8 000 jeunes sans formation générale en vue de leur donner le niveau nécessaire pour recevoir une formation professionnelle.

Les stages d'adaptation au premier emploi ont contribué à compléter la formation des jeunes qui ne pouvaient accéder à leur premier emploi en raison de leur faible qualification.

Les stages de préparation à la vie professionnelle, dans le cadre de l'opération « 50 000 jeunes », de janvier 1975, ont permis d'assurer une formation théorique et pratique. Des stages d'entreprise ont permis également l'accès à un emploi.

Mais les résultats escomptés ont-ils été atteints ? Sont-ils satisfaisants ?

A mon sens, les contrats emploi-formation ont fourni un des meilleurs exemples de la politique que nous devons suivre en matière de formation professionnelle. Dans le cadre de ces contrats, les jeunes ont bénéficié d'un emploi assorti d'une formation financée en partie par l'Etat. Il faut regretter cependant que les résultats de cette opération soient encore beaucoup trop limités.

Il faut reconnaître que, compte tenu de l'ampleur du problème qui nous est posé, les résultats obtenus au terme de ces actions restent faibles. Le nombre des jeunes qui ont été concernés par ces actions est fort peu élevé et il convient, à mon sens, d'intensifier de façon sensible les efforts d'information et d'incitation pour reprendre et poursuivre leur formation.

Il me paraît opportun, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous envisagiez d'accélérer la refonte d'un système profondément inadapté et que vous soumettiez le plus rapidement possible à notre assemblée un texte fixant le cadre législatif de cette réforme qui est, au demeurant, si nécessaire.

Il convient aussi que l'Etat veille plus particulièrement au contrôle et à l'inspection de l'apprentissage, à la formation pédagogique des maîtres et qu'il facilite enfin la liaison entre les employeurs et les centres de formation d'apprentis.

Enfin, s'agissant de la revalorisation du travail manuel, il me semble nécessaire de mieux connaître la situation en ce qui concerne les formations dispensées au titre de la participation des entreprises, car nous sommes actuellement incapables d'apprécier le niveau exact des efforts consentis en cette matière.

Il convient également, monsieur le secrétaire d'Etat, de faire preuve de plus de souplesse et d'imagination dans la conduite des actions engagées par l'Etat pour parvenir à une meilleure coordination et à une plus grande efficacité des efforts entrepris. L'interaction des délégués régionaux de l'A. N. P. E. et des comités départementaux de l'emploi me paraît constituer à cet égard une mesure heureuse.

En revanche, au niveau des actions de formation collective, qui ne sauraient être contestées dans leur principe, on a pu constater un trop grand laxisme dans l'organisation et une mauvaise répartition des responsabilités entre les comités locaux et l'association de formation collective. Lorsqu'on sait que l'Etat a consacré, pour ce seul type d'action, 7,9 millions de francs, on souhaiterait que les résultats soient meilleurs et que l'efficacité soit plus grande. Je crois que la Cour des comptes a eu l'occasion de présenter un certain nombre d'observations à ce sujet.

En résumé, il faut parvenir, dans le cadre de ces priorités, à donner une dimension nouvelle aux actions destinées à l'ensemble des catégories de travailleurs, mais plus particulièrement aux travailleurs manuels et à ceux qui restent à des niveaux de qualification insuffisants.

Les crédits demandés pour 1977 marquent une augmentation de 13,7 p. 100 ce qui est assez satisfaisant, compte tenu de la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Face à la conjoncture économique et à l'incertitude de la reprise, il me paraît sage d'avoir fait porter le gros de l'effort budgétaire sur l'aide au fonctionnement des stages et sur la rémunération des stagiaires.

Il est logique d'envisager une meilleure utilisation qualitative et quantitative des moyens existants plutôt qu'un accroissement du potentiel de formation. De ce point de vue, je me réjouis qu'une grande part des crédits d'équipements aille à la création de centres d'apprentissage qui nous font cruellement défaut.

Les crédits de contrôle, de fonctionnement et de rémunération traduisent tous des hausses sensibles, mais je rejoindrai à cet égard les observations de la commission des finances qui souhaite que soient sensiblement accrus les moyens des organismes de contrôle précisément pour améliorer le contrôle de l'exécution des conventions et que soit augmentée la part de l'Etat dans le financement des stages. Les chiffres, sur ce point, sont satisfaisants puisque la part des crédits destinés au contrôle est en augmentation de 24,8 p. 100.

Pour les crédits de fonctionnement, on note une augmentation de 15,3 p. 100, par rapport à 1976, qui devrait permettre de faire face à l'évolution des coûts, d'améliorer la formation professionnelle des jeunes et de revaloriser le travail manuel.

En dehors de la priorité à accorder aux demandeurs d'emploi, il me paraît nécessaire, monsieur le secrétaire d'Etat, de porter la plus grande attention aux actions de conversion.

On observe en effet une réelle insuffisance en ce domaine, ce qui se traduit par un allongement grave des délais d'admission aux stages alors que certains demandeurs d'emploi devraient justement pouvoir résoudre le plus rapidement possible leur insertion ou leur réinsertion. On ne peut que déplorer, dans la situation actuelle, la longueur des délais d'attente et l'excessive complexité des modalités d'accès.

Qu'en est-il de la participation des entreprises ? Le pourcentage de participation, fixé à 0,8 p. 100 du montant des salaires de l'année pour 1972, devait s'élever jusqu'à 2 p. 100 en 1976. Or il a été porté à 1 p. 100 en 1974 et maintenu à ce niveau par la loi de finances pour 1976.

Il est bon de préciser à ceux qui jugent cette part trop faible que la participation globale des employeurs a été supérieure puisqu'en 1974 déjà, avec 4,9 milliards de francs, elle représentait en fait 1,63 p. 100 des salaires.

Ce sont donc dix milliards de francs de dépenses globales qui ont été consacrés en 1974 et 1975 à la formation professionnelle. Cette année, nous disposerons d'une enveloppe budgétaire de onze milliards de francs. Augmenter la part des entreprises risquerait, me semble-t-il, d'accroître leurs difficultés au moment même où elles doivent investir et faire face à des problèmes de trésorerie.

Avec des objectifs aussi diversifiés et des moyens aussi multiples, il est compréhensible que la maîtrise d'une telle politique suscite de nombreuses difficultés de mise en place, de fonctionnement et de contrôle.

Certes, la formation professionnelle continue s'est accrue de façon sensible, ne serait-ce que grâce à la part croissante des masses financières qui sont mises en jeu. Néanmoins, il me semble nécessaire de mieux faire connaître cette politique, car — et le rapport de la commission du travail du Plan en témoigne — la multiplication des décisions administratives a été telle depuis 1971 que peu de salariés, voire d'entreprises, savent exactement quels sont leurs droits et leurs obligations.

Considérant que tout ce qui est exagéré est insignifiant, je me suis efforcé de présenter des remarques raisonnables.

Compte tenu des efforts que nous devons déployer, les mesures que vous nous proposez d'adopter, monsieur le secrétaire d'Etat, ne me semblent pas négligeables. C'est la raison pour laquelle nous voterons votre budget. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

M. Georges Frêche. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le budget de la fonction publique, par l'ampleur des personnels qu'il concerne et par les masses budgétaires qu'il engage de façon indirecte, est tellement important que je ne puis espérer, dans le temps qui m'est imparti, l'examiner sur tous ses plans. Le problème appelle d'ailleurs une vision d'ensemble.

Permettez-moi d'abord de rappeler que le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche, au nom duquel je parle, avait proposé, lors de la discussion du budget de 1974, un plan de réforme de la fonction publique qui demeure toujours valable. J'avais d'ailleurs eu l'occasion, l'année suivante, de présenter à votre prédécesseur, M. Péronnet, les critiques que soulevait la politique du Gouvernement en la matière.

Malgré les quelques avantages non négligeables, dont je me réjouis, qui ont été arrachés grâce à la lutte menée par les syndicats de la fonction publique selon des méthodes dont ils sont seuls juges, l'essentiel des critiques que je formulais alors gardent leur actualité. En témoignent d'ailleurs les résultats obtenus hier à Vichy par votre prédécesseur : les fonctionnaires de cette cité semblent avoir jugé cette politique à sa juste valeur.

Quoi qu'il en soit, je limiterai mon propos à trois points essentiels : les négociations salariales, le problème de la liberté d'opinion et d'expression des fonctionnaires, et enfin, le drame — le mot n'est pas trop fort — des non-titulaires. Je présenterai ensuite quelques remarques d'ordre secondaire.

Au cours de ces dernières années, la politique de négociations salariales mise en place en 1969 a été diversement appréciée par les syndicats. Je n'en jugerai pas car toute appréciation de fond relève de leur domaine. Il n'en reste pas moins que les uns,

en agissant de l'extérieur et en faisant pression au moment des négociations, et les autres, en jouant le jeu de la politique contractuelle, ont obtenu un certain nombre de résultats positifs dont ont bénéficié les membres de la fonction publique.

Qu'en est-il aujourd'hui de ceux qui ont joué le jeu de la concertation et de la politique contractuelle ? Force leur est de constater que cette politique est devenue aujourd'hui lettre morte.

A diverses reprises, et en particulier dans sa lettre du 22 septembre 1976 aux secrétaires généraux des organisations syndicales, M. le Premier ministre a affirmé qu'il entendait maintenir la politique contractuelle. C'est également ce que vous avez fait tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat, en déclarant que vous y étiez tout à fait favorable. En vous écoutant, je me souvenais de la fameuse phrase de Pagnol : « La marine française, je l'aime. » Je connais trop la courtoisie des syndicats pour croire qu'ils vous feront la réponse du capitaine du « ferry-boat » de Marseille. (*Sourires.*) Mais je ne doute pas qu'elle sera tout aussi ferme.

Il en est de la politique contractuelle comme des escargots du mois de janvier : il n'en reste que la coquille. En effet, cette politique n'a de sens que dans la mesure où l'on négocie librement la progression des salaires. A partir du moment où l'on fixe un plafond et où l'on ne peut, dans le meilleur des cas, qu'espérer maintenir le pouvoir d'achat, il est tout à fait normal que l'on s'interroge. Aussi les syndicats comme Force ouvrière, la F.E.N. ou la C.F.T.C., qui ont participé antérieurement à cette politique de concertation, vous ont-ils fait savoir qu'ils considéraient que cette politique était désormais vidée de son contenu. C'est une constatation d'évidence.

En d'autres termes, s'il veut véritablement donner la preuve qu'il s'y tient, le Gouvernement se doit de rappeler le but de toute politique contractuelle, à savoir la libre négociation, entre les partenaires, de la progression de la masse salariale. C'est ce que réclament les syndicats et c'est sur cela que sera jugée, pour l'essentiel, la réalité de vos déclarations d'intention, monsieur le secrétaire d'Etat.

Pour ce qui est des atteintes à la liberté d'expression et d'opinion des fonctionnaires, je crains que l'on ne se soit engagé dans un faux débat. Ne confondons pas la paille et la poutre !

Selon certaines déclarations gouvernementales, depuis quelque temps, les fonctionnaires seraient politisés, voire utilisés par l'opposition à un travail souterrain contre la majorité.

M. Jean Fontaine. C'est vrai !

M. Georges Frêche. Que faut-il en penser ?

Si j'en crois un journal satirique, certains fonctionnaires du ministère de l'agriculture auraient été envoyés récemment à Ussel pour faire en sorte que les agriculteurs d'une circonscription où l'on allait voter reçoivent leur indemnisation au titre de la sécheresse avant le premier tour.

Est-ce faux, est-ce vrai ? J'attends que l'on me confirme officiellement que cela est faux. Mais si cela était vrai, n'aurait-on pas utilisé alors des fonctionnaires à des tâches qui ne sont pas *a priori* les leurs ?

Il faut bien constater que le Gouvernement n'a cessé, depuis deux ans, de renforcer son autoritarisme dans la fonction publique.

Il a réussi à créer un climat d'insécurité et de tension, qui n'existait pas dans l'administration. C'est presque un tour de force, mais personne ne saurait s'en réjouir ! On ne compte plus les atteintes aux libertés syndicales, à la liberté d'expression. A cet égard les textes émanant du pouvoir sont révélateurs. La circulaire du Premier ministre du 8 octobre 1975, celle du ministre de l'intérieur du 5 février 1976 sur l'obligation de discrétion, l'instruction du 3 juin 1976 sur l'exercice du droit de grève sont autant d'atteintes aux libertés et à l'esprit de notre fonction publique.

La discrétion ? Mais notre fonction publique, de ce point de vue, est admirable. Elle est certainement l'une des plus discrètes parmi toutes celles des pays industriels. Imaginons que les fonctionnaires de la direction générale des impôts parlent et qu'ils ne se croient plus tenus, précisément, d'être discrets. Quelle aubaine pour les journalistes en quête de scandale ! Ne devrait-on pas, plutôt, féliciter ces fonctionnaires dont la discrétion est au-dessous de tout soupçon ? N'auraient-ils pas, pourtant, beaucoup de choses à dévoiler ?

N'en serait-il pas de même pour bien d'autres fonctionnaires, pour les juges par exemple, dont on fait parfois le procès ? Si les juges le voulaient, n'auraient-ils pas beaucoup de choses à dire sur des affaires en instance depuis fort longtemps ?

Je pense à un certain scandale qui a éclaté à Béziers, non loin de chez moi. Depuis deux ans, la justice semble porter un bandeau sur les yeux comme l'effigie du drapeau corse. Le procureur, qui était sur le point de déposer ses conclusions, s'est vu muté, avec avancement bien sûr. J'imagine qu'il s'agissait de gagner du temps jusqu'aux élections municipales !

En matière de discrétion, la fonction publique française n'a de leçon à recevoir de personne. Dans leur immense majorité, les fonctionnaires, français sont au-dessus de tout reproche : ils respectent cette obligation de réserve à laquelle ils doivent effectivement se soumettre.

En fait, les notions de neutralité et d'obligation de réserve qui correspondaient à une certaine idée de l'administration et du service public sont détournées de leur objet. On ne les invoque maintenant que pour faire en sorte que les fonctionnaires ne soient plus des citoyens à part entière.

L'affaire des enseignants de Corrèze — que mon collègue M. Mexandeau a soulevée récemment devant M. le Premier ministre — en est une excellente preuve, tout comme l'affaire de l'inspecteur des impôts Blache, qui a été muté pour avoir révélé, en définitive bien peu de choses et qui a subi des pressions alors qu'il était candidat au conseil général.

Ne s'agit-il pas là de pressions inadmissibles exercées sur des fonctionnaires, qui sont des citoyens comme les autres ? Et ne cherche-t-on pas, trop souvent, à utiliser certains membres de la fonction publique — dans les hautes sphères de l'administration, n'est-ce pas une évidence ? — à certaines besognes politiques pour lesquelles ils n'ont pas vocation ?

Il est temps de mettre un terme à cette chasse aux sorcières. Il est temps que le Gouvernement ne se décharge plus sur ses fonctionnaires des responsabilités qu'il devrait assumer pleinement.

On peut juger comme on l'entend la politique de l'administration fiscale en matière d'imposition et de recherche, mais en tout cas ce ne sont pas les fonctionnaires qui en sont responsables. Si le ministre de l'économie et des finances n'est pas satisfait de leurs services, qu'il leur donne d'autres instructions mais qu'on cesse de favoriser dans la presse ces campagnes qui tendent à faire assumer par les fonctionnaires des responsabilités qui relèvent de l'autorité de ceux qui les dirigent, comme il se doit dans une République.

Enfin, monsieur le secrétaire d'Etat, le drame des non-titulaires ne peut être oublié dans la conjoncture présente.

Sur les 2 330 000 fonctionnaires, il y aurait, nous dites-vous, 409 000 agents non titulaires, et encore ce chiffre est-il incertain. Je me souviens qu'un rapporteur appartenant à la majorité, après avoir indiqué combien il était difficile de connaître le nombre exact des non-titulaires, avait estimé qu'il pouvait fort bien atteindre 600 000.

Le plan de résorption établi le 16 septembre 1975 prévoyait la titularisation de 250 000 personnes en quatre ans, c'est-à-dire jusqu'en 1978. Or, il y en a eu 11 500 en 1975, 40 000 en 1976 et il y en aura 7 822 en 1977. Comment parviendrez-vous, dans l'année qui vous reste, à résorber l'excédent ? Il est évident que vous ne réussirez jamais à exécuter le plan qui avait été annoncé. D'autant moins que l'on continue à recruter des vacataires. C'est le tonneau des Danaïdes : ce que vous mettez d'un côté s'échappe de l'autre !

Ainsi, de crainte d'avoir à augmenter le nombre des places à l'école nationale de la magistrature, et peut-être aussi parce que l'on se défie des jeunes, vous embauchez comme vacataires des magistrats âgés de plus de soixante-cinq ans qui ont pourtant droit à la retraite. Cette méfiance du Gouvernement à l'égard des jeunes magistrats est bien regrettable, surtout en une période où le problème de l'emploi se pose si durement.

Je ne reviendrai pas sur le récent suicide d'une enseignante. Ce n'est pas la faute du ministre de l'éducation ; ce n'est la faute de personne ! Mais il est tout de même déplorable que l'on découvre au bout de cinq ans qu'un fonctionnaire, reçu au concours des I. P. E. S. et ayant exercé pendant cinq ans, est incapable d'enseigner ! Si tel était bien le cas, pourquoi certains dispositifs n'ont-ils pas été mis en place qui auraient permis de s'en apercevoir plus tôt ? Il y va de l'intérêt du service public. « Qui veut noyer son chien, l'accuse de la rage ». On a toujours de bonnes raisons pour mettre à la porte des gens après les avoir pressés comme des citrons.

Même s'il est nécessaire que subsiste une mince frange d'agents non titulaires, il faudra trouver le moyen d'éviter que ces enseignants ne soient, au mépris de leur vie familiale, ballottés, au fil des mois, de département en département et au fil des années, d'un bout d'une région à l'autre, et je ne parle pas des non-enseignants qui peuvent se voir muter d'une extrémité de la France à l'autre. Il faut en finir avec ce scandale des

agents non titulaires de la fonction publique. Or ce n'est pas sur cette voie que vous vous engagez.

Tels sont les sujets essentiels que je voulais évoquer ce matin.

Je me bornerai maintenant, très brièvement, à insister sur quelques points.

Je connais bien les problèmes de la région Languedoc-Roussillon : la mort de la Lozère, le déclin de l'arrière-pays, des départements de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales. Ces problèmes particuliers ne sont que des aspects d'un phénomène général.

Il faut résoudre la question du dépérissement du service public en milieu rural. Bien sûr, cela ne saurait suffire à sauver les zones rurales. Mais il serait peut-être alors possible de prendre, en faveur du commerce, de l'artisanat, de l'industrie, des mesures susceptibles d'assurer le maintien de la population dans ces régions. En effet, si les services publics ne demeurent pas sur place, les campagnes seront déjà vides lorsque, dans le cadre de l'aménagement du territoire, on voudra examiner les problèmes, ce qui, semble-t-il, n'est pas le cas actuellement.

Aujourd'hui, je le répète, le département de la Lozère se meurt, ainsi que toute une partie de la région Languedoc-Roussillon.

Des réponses rapides à ces questions sont indispensables. Peut-être faudrait-il multiplier le nombre des agents polyvalents. En tout cas, il importe que les écoles, les bureaux de poste, les perceptions demeurant dans les villages de cantons isolés. Si rien n'est fait, ces régions mourront comme ce fut le cas pour certains Etats américains où, depuis vingt ans, après que les services publics eurent disparu, l'urbanisation a entraîné la disparition complète de la vie sur des centaines de kilomètres carrés. Ne suivons pas cet exemple.

Quant aux petits problèmes apparemment particuliers, mais qui touchent nombre de personnes, il en est un que j'avais abordé l'année dernière et que je ne puis passer sous silence cette année : celui du taux des pensions de réversion. Dans de nombreux pays européens, ce taux est fixé à 60 p. 100. En France, on en est toujours à 50 p. 100 ; c'est inconcevable ! Dans notre pays, on compte 2 300 000 veuves inscrites au fonds national de solidarité, et, parmi elles, combien sont veuves de fonctionnaires ! C'est une atteinte à la dignité. En effet, une femme qui devient veuve ne voit pas diminuer de moitié ses dépenses d'eau, de gaz, d'électricité et de loyer.

Dans ces conditions, percevoir 50 p. 100 de la pension du conjoint décédé, c'est être réduit, la plupart du temps, à la misère, à cette misère dorée que les femmes de fonctionnaires n'osent pas même montrer parce qu'elles ont été habituées à se conduire avec dignité et à ne pas se plaindre.

Enfin — je n'oublie pas que je suis député du département de l'Hérault — je tiens à vous entretenir de la création d'un institut régional d'administration à Montpellier.

Actuellement il n'existe aucun organisme de ce genre dans le Midi. Or, toutes les études sur le recrutement des administrations montrent de façon aveuglante que c'est dans le Midi, pays « d'exportation » d'hommes du fait de l'insuffisance de l'industrialisation, que se recrutent une bonne part des fonctionnaires français.

Bien sûr, un jour, une autre politique de l'aménagement du territoire permettra à nos fonctionnaires de rester dans leur région d'origine. Mais en attendant, il conviendrait au moins de les former sur place et d'éviter qu'ils ne soient contraints de se rendre à Paris, à Lyon ou dans l'Est pour recevoir leur formation.

Pourquoi, alors que des villes comme Bordeaux, Toulouse ou Aix-en-Provence possèdent déjà leur institut d'études politiques, contrairement à Montpellier, ne pas créer dans cette ville, qui s'y prête fort bien — c'est une ville de fonctionnaires, où l'encadrement existe — un institut régional d'administration ? A cet égard, des vœux ont été émis par l'université de Montpellier et par le conseil régional de Languedoc-Roussillon.

Le coût d'une telle création ne serait pas très important pour le budget, au regard des avantages qu'elle présenterait : un institut régional d'administration permettrait aux futurs fonctionnaires de rester deux ou trois ans dans une région qu'ils aiment avant de gagner, selon le régime d'affectation inexorable qui leur est actuellement imposé, leur poste dans d'autres régions de France.

Monsieur le secrétaire d'Etat, indéniablement, il faudra que la politique contractuelle soit définie dans des conditions normales avec les syndicats, qui acceptent de jouer le jeu. La discussion doit être libre.

Il faudra que les non-titulaires soient titularisés et que cesse le recrutement de vacataires.

Il faudra en finir avec le faux procès fait aux fonctionnaires français qui méritent, au contraire, toute notre estime et toute notre admiration pour leur sens du service de l'Etat.

Je vous ai exposé, monsieur le secrétaire d'Etat, les raisons pour lesquelles le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche, au nom duquel je parle, ne votera pas ce budget qui n'est pas le sien et n'approuvera pas cette politique qui n'est pas la sienne : celle qu'il a présentée en 1974 et celle que vous défendez aujourd'hui sont bien trop différentes ! (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des radicaux de gauche et des communistes.*)

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

— 2 —

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1977, n° 2524 ; rapport n° 2525 de M. Maurice Papon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.
Services du Premier ministre (*suite*) :

I. — Services généraux :

Fonction publique et formation professionnelle - Services divers (*suite*) :

(Annexe n° 36 (Fonction publique). — M. Partrat, rapporteur spécial ; avis n° 2533, tome III, de M. Bouvard, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

(Annexe n° 35 (Formation professionnelle, promotion sociale - Services divers). — M. Ribadeau Dumas, rapporteur spécial ; avis n° 2530, tome XII, de M. Juquin, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales) ;

Budget annexe des Monnaies et médailles :

(Annexe n° 44. — M. Combrisson, rapporteur spécial) ;

Budget annexe de l'Imprimerie nationale :

(Annexe n° 42. — M. Lamps, rapporteur spécial.)

Travail et sécurité sociale, travailleurs immigrés, condition des travailleurs manuels :

(Annexe n° 40. — M. Frelaut, rapporteur spécial ; avis n° 2530, tome XV (Travail et emploi), de M. Simon-Lorière, tome XVI (Population), de M. Bernard-Raymond, et tome XVII (Travailleurs immigrés), de M. Franceschi, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales) ;

(Annexe n° 34 (Sécurité sociale). — M. Robert Bisson, rapporteur spécial ; avis n° 2530, tome XIV, de M. Legrand, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures cinq.)

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

JACQUES RAYMOND TEMIN.