

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

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

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

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

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

COMPTE RENDU INTEGRAL — 22^e SEANCE

1^{re} Séance du Lundi 25 Octobre 1971.

SOMMAIRE

1. — Mises au point au sujet de votes (p. 4840).
MM. Jacques-Philippe Vendroux, Bégué, le président.
2. — Loi de finances pour 1972 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4840).
Services du Premier ministre :
Section I. — Services généraux : Formation professionnelle.
Section III. — Journaux officiels.
Section V. — Conseil économique et social.
MM. Bégué, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan; Gissingier, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales; Malaud, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique; Berthelot.
Réserve du vote sur les crédits concernant la formation professionnelle.
Section III.
Etat B. — Titre III. — Adoption.
Etat C. — Titre V. — Adoption.
Section V.
Etat B. — Titre III. — Adoption.

Section I. — Services généraux (suite) : Fonction publique.

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

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

MM. Stehlin, Privat, Tiberi, Billoux, Fontaine, Bouchacourt, Jacques-Philippe Vendroux, le secrétaire d'Etat.

Etat B.

Titre III.

Amendement n° 58 de la commission des finances: MM. le rapporteur spécial, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Amendement n° 59. — Rejet.

Réserve du vote sur les crédits concernant la fonction publique.

Section VI. — Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité.

Section I. — Services généraux (suite) : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

MM. Ansquer, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan; Lebas, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges pour le Plan; Duval, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges pour l'aménagement du territoire.

Renvol de la suite de la discussion.

3. — Ordre du jour (p. 4804).

PRESIDENCE DE M. RENE CHAZELLE,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

MISES AU POINT AU SUJET DE VOTES

M. le président. La parole est à M. Jacques-Philippe Vendroux pour un rappel au règlement.

M. Jacques-Philippe Vendroux. Monsieur le président, dans le scrutin n° 276 sur les crédits du titre IV de l'état B annexé à l'article 15 du projet de loi de finances pour 1972 — budget des anciens combattants — M. Jacques Vendroux, député du Pas-de-Calais, a été porté — je ne m'en explique pas la raison — comme n'ayant pas pris part au vote.

Or son intention était de voter pour le Gouvernement. Je vous prie de bien vouloir m'en donner acte.

M. le président. Je prends acte de votre observation.

La parole est à M. Bégué.

M. Guy Bégué. Monsieur le président, dans le même scrutin, j'ai été inscrit parmi ceux qui ont voté contre le budget des anciens combattants. Je tiens à préciser que j'ai voté pour et je vous demande de prendre acte de ma rectification.

M. le président. Je prends acte également de votre observation.

— 2 —

LOI DE FINANCES POUR 1972 (DEUXIEME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1972 (n° 1993, 2010).

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Formation professionnelle. — Journaux officiels.
Conseil économique et social.

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits des services du Premier ministre : section I (services généraux : formation professionnelle et services divers), section III (Journaux officiels), section V (Conseil économique et social).

La parole est à M. Bégué, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les sections I, III et V.

M. Guy Bégué, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le budget des services généraux du Premier ministre est devenu, au fil des ans, une sorte de mini-budget des charges communes.

Pour toute une série de raisons, sur le bien-fondé desquelles je ne désire pas revenir, se trouvent inscrits dans ce fascicule des services généraux toutes sortes de crédits correspondant à une gamme fort étendue d'interventions de l'Etat : aménagement du territoire, environnement et protection de la nature, information et aide à la presse, formation professionnelle et promotion sociale.

Se trouvent également inscrites dans ce budget les dotations de divers services placés sous l'autorité du Premier ministre : direction de la documentation, haut comité d'études et d'information sur l'alcoolisme, haut comité pour la défense et l'expansion de la langue française, centre interministériel de renseignements administratifs, institut national d'équitation, etc.

En tant que rapporteur spécial de la commission des finances, je suis chargé de vous présenter les crédits de la formation professionnelle et ceux des organismes ou services à l'énumération desquels je viens de me livrer.

Sur ces services administratifs divers, je bornerai mon propos à deux observations :

La première de ces observations est une suggestion. Devant les dangers que l'usage des stupéfiants fait courir à une partie de la population et, en particulier, à la jeunesse, il est apparu

utile à la commission des finances de proposer la création d'un organisme similaire au haut comité d'études et d'information sur l'alcoolisme.

Certes, il serait malencontreux d'étendre la compétence de l'actuel haut comité à la prévention de l'usage des stupéfiants, car les problèmes nés de la drogue sont substantiellement différents de ceux que pose l'alcoolisme ; mais il nous a paru judicieux, compte tenu des bons résultats obtenus par le haut comité d'études et d'information sur l'alcoolisme, de préconiser au Gouvernement la création d'un organisme dont la structure et les moyens d'action seraient sensiblement analogues et dont la compétence se bornerait aux stupéfiants.

Ma seconde observation, concerne la direction des *Journaux officiels*. Nous savons tous, pour en être les premiers responsables, que le *Journal officiel* est soumis, spécialement pendant la durée des sessions parlementaires, à des conditions d'exploitation particulièrement difficiles.

Or si les charges du *Journal officiel* augmentent de façon continue, ses recettes sont fixées par arrêté du ministre de l'économie et des finances. L'exercice 1970 a fait apparaître un déficit de 5.300.000 francs. Ce déficit est imputable au niveau très bas des tarifs des annonces légales ou commerciales qui constituent pourtant environ les trois quarts des recettes de la direction. Or ces tarifs sont inférieurs de 75 p. 100 à ceux des agences privées. Il est donc apparu indispensable à la commission des finances de préconiser une augmentation de ces tarifs d'environ 25 p. 100 qui permettrait de rétablir l'équilibre financier du *Journal officiel* et qui laisserait encore le tarif officiel bien en-deça du tarif privé.

Ces deux observations étant faites, j'en viens à la formation professionnelle qui constitue l'essentiel de mon propos.

Au cours de son intervention à cette même tribune le 7 juin 1971, M. le Premier ministre avait excellemment défini les quatre objectifs d'une politique cohérente de formation professionnelle : établir une plus grande égalité des chances, permettre à chacun de mieux maîtriser l'évolution de son métier, donner à l'économie les moyens de réaliser une croissance forte et équilibrée, contribuer, enfin, au développement de la politique contractuelle.

Or les trois premiers de ces objectifs me paraissent correspondre aux trois fonctions de notre politique de formation professionnelle.

La première consiste à rétablir l'égalité des chances entre les individus grâce à un complément des formations initiales ; la seconde — aider les travailleurs à maîtriser l'évolution de leur métier — signifie organiser toute une série de formations qui s'ajoutant à la formation de base reçue au cours de la scolarité permettent d'éviter la dévaluation des connaissances entraînée par l'évolution technique et économique.

Enfin une croissance forte et équilibrée suppose une augmentation régulière des disponibilités de main-d'œuvre d'environ 1 p. 100 par an. Cela ne sera possible que grâce à des actions particulières visant les jeunes sans formation professionnelle, les femmes, les travailleurs étrangers et les handicapés.

Au total, sous ces trois rubriques, l'intergroupe de formation professionnelle du VI^e Plan a prévu qu'il faudrait mener environ 1.700.000 actions de formation professionnelle par an.

Avec le développement de la politique contractuelle, j'en viens aux instruments de la politique de formation.

En effet, celle-ci est fondée sur l'utilisation des conventions qui en sont l'instrument privilégié. Ces conventions procèdent de l'idée que l'Etat seul ne peut tout faire, que les entreprises seules ne peuvent également tout faire, mais qu'en associant l'effort de l'Etat à celui des entreprises, l'on parvient à mobiliser une masse de crédits à partir de laquelle une politique devient possible.

Quels sont les moyens de cette politique ?

D'une part, l'enveloppe budgétaire affectée à la formation professionnelle atteindra, en 1972, 1.660 millions de francs. Symétriquement, la participation mise à la charge des employeurs par la loi du 16 juillet 1971 produira l'an prochain environ 1.600 millions de francs, c'est-à-dire qu'Etat et employeurs participent chacun pour 50 p. 100 à l'effort de formation professionnelle.

Sur ce total de 1.360 millions de francs de crédits budgétaires, 970 millions de francs, soit 58,4 p. 100 de l'enveloppe, sont inscrits au fascicule des services généraux. En 1972, ces crédits progresseront d'environ 24 p. 100, par rapport à l'exercice précédent. Ce pourcentage de 24 p. 100 rapporté à celui de 9,4 p. 100 qui constitue la moyenne d'accroissement des charges publiques en 1972, permet de mesurer la priorité accordée par l'Etat à la formation professionnelle.

Les crédits de fonctionnement du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale sont affectés pour environ 80 p. 100 de leur montant au financement des conventions. En 1970 et 1971, la consommation des crédits a été de l'ordre de 88 p. 100. Vous trouverez dans mon rapport écrit, mes chers collègues, toutes les indications sur la répartition de ces dépenses par ministères, par régions et par secteurs d'activité économique.

En 1972, compte tenu d'un certain nombre de reports, les ressources dont disposera le fonds de la formation professionnelle s'accroîtront d'environ 20 p. 100.

Pour les dépenses d'équipement, en 1970, l'Etat a participé à cinquante-sept opérations sur lesquelles vous trouverez également des renseignements chiffrés dans mon rapport écrit.

En 1972, les autorisations de programme progresseront de 16,7 p. 100 et les crédits de paiement de 14 p. 100. Ce taux paraît compatible avec le développement normal des actions de l'Etat et le maintien d'un souci de sélectivité dans l'octroi des aides.

Enfin — troisième masse des crédits concernant la formation professionnelle qui sont inscrits à ce budget — la dotation pour la rémunération des stagiaires augmentera en 1972 de 36,7 p. 100. Le chiffre particulièrement élevé résulte, d'une part, d'un rapide accroissement du nombre des stagiaires, en application notamment de la loi du 16 juillet 1971 et, d'autre part, de l'augmentation des éléments servant à déterminer la rémunération et, en particulier, du S. M. I. C.

Face à ces moyens financiers importants, quels sont les résultats de notre politique de formation ?

Quelques chiffres permettent d'en juger : les actions conventionnées du fonds de la formation professionnelle couvraient 190.000 stagiaires en 1969, 310.000 en 1970 et 371.000 en 1971. Une augmentation régulière d'environ 70.000 stagiaires par an, conformément aux prévisions actuelles, permettrait de doubler le volume des actions du fonds pendant la période du VI^e Plan.

En ce qui concerne les rémunérations, 118.800 stagiaires ont bénéficié d'une rémunération en 1970, dont 60.000 au titre des opérations de conversion et 35.000 jeunes ont suivi des stages d'adaptation à un premier emploi.

Compte tenu, d'une part, que les crédits prévus pour 1972 s'élèvent à 547 millions de francs et, d'autre part, que la participation de l'Etat à la rémunération est d'environ 40 p. 100, la masse des salaires distribués à des stagiaires bénéficiant d'une prise en charge partielle de leur rémunération par l'Etat s'élèvera, en 1972, environ à 1.400 millions de francs.

D'après les informations dont je peux disposer actuellement, il apparaît que, dès 1971, un million d'actions de formation professionnelle environ seraient financées par l'Etat sur l'enveloppe budgétaire. Avec le développement de ces actions qu'il faut attendre de l'application de la loi du 16 juillet 1971, le chiffre de 1.700.000 retenu par le VI^e Plan paraît un objectif difficile à atteindre mais nullement hors de portée.

Tel est, mes chers collègues, ce budget de la formation professionnelle qui est apparu satisfaisant à votre rapporteur, à la fois dans son volume général et dans les orientations qu'il définit.

C'est pourquoi, au nom de la commission des finances, je vous en propose l'adoption. *(Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, et sur de nombreux autres bancs.)*

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

M. Antoine Gissinger, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, l'Assemblée nationale, dans sa session de printemps, a voté un projet de loi sur la formation permanente, texte qui est de nature à changer les conditions de tous les salariés.

Cette loi a tenu compte des lois de 1966 et de 1968, de l'accord de juillet 1970 et de l'avenant du 30 avril 1971 entre les partenaires sociaux, comme des expériences acquises dans le passé.

Cette véritable charte de la formation professionnelle permanente concerne tous ceux, jeunes et moins jeunes — qu'ils aient cinquante ou soixante ans — qui se sont engagés ou réengagés dans la vie active, en leur offrant les moyens de se perfectionner. Elle affirme la politique du Gouvernement, comme celle du Parlement, à l'égard de vingt et un millions de salariés face aux accords que je viens de rappeler. La loi du 16 juillet 1971 a donné un nouvel élan à la politique de formation professionnelle continue.

Je tracerai d'abord un bilan succinct de la formation professionnelle, j'analyserai ensuite le projet de budget pour 1972, j'exposerai enfin les perspectives d'avenir et les problèmes à résoudre.

Le bilan revêt trois aspects : utilisation des crédits, effectifs en formation, résultats atteints en fonction du but recherché.

Les crédits inscrits pour les services du Premier ministre font l'objet, depuis 1970, d'une ventilation sur les trois chapitres 43-03, 66-00 et 43-04. Ils dénotent dès l'abord la faiblesse des crédits d'équipement, spécialement en matériel technique et pédagogique. Sans doute, la commission et l'Assemblée nationale avaient approuvé une telle orientation. Cependant, dans certains cas, un regroupement des moyens sous un même toit paraît nécessaire, dans un souci d'efficacité des actions de formation.

A l'appui de cette thèse, je me permets de signaler à mes collègues deux opérations de regroupement qui sont en cours en Alsace. D'une part, il s'agit de la construction dans la région de Strasbourg, après établissement d'une convention, d'un centre régional de qualification et de promotion des métiers d'Alsace. Le second exemple est celui du projet de construction d'une maison de formation, à Mulhouse, par le groupement interprofessionnel de formation, d'orientation et de perfectionnement.

Il y a lieu encore de noter que la part des délégations de crédits aux préfets de région pour le financement de programmes régionaux a sensiblement augmenté, passant de 3,8 p. 100 en 1969 à plus de 21 p. 100 à la fin du mois de juin de cette année. Cette évolution est d'ailleurs une conséquence logique de la politique de déconcentration.

Les crédits de fonctionnement sont répartis pour l'essentiel entre quatre ministères, ceux de l'éducation nationale et du travail se tallant la part du lion. Ils sont affectés en priorité au soutien d'actions conventionnées, politique qui permet à la fois la souplesse et l'énergie. C'est ainsi que 76,5 p. 100 des crédits de 1971 sont destinés au financement de 1.380 conventions concernant 370.000 stagiaires. Cette politique de convention va d'ailleurs recevoir un nouvel élan du fait de l'application de la loi du 16 juillet 1971.

Il y a lieu de noter enfin, pour 1971, une augmentation sensible des crédits affectés aux activités tertiaires et de ceux qui sont destinés à la rémunération des stagiaires puisque, de 356 millions de francs en 1970, ils sont passés à 489 millions.

Mon rapport écrit contient un tableau des effectifs en formation.

Les objectifs prioritaires définis pour 1970 par le comité interministériel étaient les suivants : accès à une haute qualification des ouvriers et techniciens ; action en faveur des jeunes travailleurs ; action au profit du secteur des métiers — elle a déjà donné de bons résultats ; création de sections de préformation pour les jeunes ; action de perfectionnement artisanal.

Je n'insisterai pas sur la présentation du budget. Un tableau qui figure dans mon rapport écrit indique l'évolution des crédits, pour les trois chapitres, de 1970 à 1972. La formation professionnelle bénéficie d'une augmentation de 8,6 p. 100 ; la rémunération des stagiaires, de 36 p. 100 ; l'équipement, de 14 p. 100.

Quant à l'enveloppe globale de la formation professionnelle continue, elle passe de 1.369 millions à 1.670 millions, soit une augmentation de 22 p. 100.

Les orientations de ce budget sont les suivantes : accentuation de l'effort en faveur d'une politique coordonnée de formation professionnelle ; poursuite de l'action conventionnelle ; croissance modérée des crédits d'équipement du fonds, qui seront réservés à des besoins prioritaires et durables.

Cependant l'Etat, dans certains cas, devra envisager d'augmenter les crédits d'équipement, spécialement lorsqu'il s'agira d'opérer un travail de regroupement.

On note une forte croissance des dépenses d'équipement pour les organismes publics de formation. L'éducation nationale, entre autres, va bénéficier en 1972 de 50 millions qui permettront de parfaire l'équipement des établissements appelés à la formation des adultes.

Un effort prioritaire est fait pour la rémunération des stagiaires — plus 37 p. 100 — en prévision de l'application de la loi du 16 juillet 1971 pour des opérations de conversion, d'adaptation et de promotion.

Venons-en aux perspectives et aux grands problèmes de la formation professionnelle continue, qui intéressent spécialement la déconcentration et les orientations.

La politique de déconcentration a pris naissance dès janvier 1969, où l'on envisageait la conclusion de conventions limitées

à 250.000 francs. Trois régions pilotes furent créées, puis six : l'Alsace, l'Aquitaine, la Bretagne, la Lorraine, le Nord, la Provence-Côte d'Azur.

Cette politique s'est également traduite par le transfert, depuis 1971 surtout, des ministères aux régions, de la majeure partie des conventions qui avaient été signées et régies sur le plan national, ainsi que par le renforcement des programmes régionaux, ce qui répond bien aux orientations prioritaires. A la fin de cette année, plus de 900 conventions, c'est-à-dire les trois quarts, seront déconcentrées et ce sont surtout les régions pilotes qui en seront bénéficiaires.

Il convient de signaler que certaines conventions se traitent toujours sur le plan national. C'est ainsi, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'une convention d'action d'éducation collective permanente dans le bassin potassique d'Alsace a été approuvée par le ministère de l'éducation nationale en vue de permettre à la population de mieux faire face aux mutations économiques qui seront nécessaires dans les prochaines années. Cette expérience, qui sera financée par l'Etat et par les collectivités locales, bénéficie de l'appui du professeur Schwartz, qui a déjà lancé deux expériences analogues en Lorraine et à Alès.

Mais cette convention se trouve actuellement bloquée au ministère de l'économie et des finances. Nous aimerions bien savoir, nous les responsables élus, où en est la situation.

Quelles sont, à présent, les perspectives de la politique de déconcentration ?

Une mission d'étude de la commission des affaires sociales, que j'avais l'honneur de conduire à Strasbourg, a pu étudier sur place la situation de cette région pilote. Les membres de la commission se sont rendu compte que c'est seulement à l'échelon régional qu'on peut dans les meilleures conditions apprécier et résoudre les problèmes de formation, en liaison avec le problème de l'emploi.

Pour permettre à la déconcentration de répondre aux espoirs mis en elle — adaptation de la formation professionnelle aux besoins, souplesse et rapidité d'intervention et diminution des coûts — la région doit disposer d'abord de moyens d'études : comités régionaux, qui sont en place, et comités départementaux, qui vont l'être. Il faut rappeler que ces deux instances ont des rôles complémentaires et l'on peut espérer que, grâce à leur action, naîtra une bonne concertation entre les partenaires sociaux.

Ensuite, la région doit être dotée d'instances administratives. Nous avons, dans nos régions, un chargé de mission, un inspecteur principal de l'enseignement technique qui se penche sur ces problèmes, et un inspecteur régional du travail. Nous disposons également des moyens qui nous sont affectés par certains ministères et en particulier par les ministères du travail et de l'éducation nationale.

Le budget prévoit un renforcement de ces moyens, en vue surtout de résoudre le problème des étudiants qui quittent l'enseignement.

Compte tenu du renforcement en personnel qui a été prévu, il faut accroître les moyens financiers pour obtenir une meilleure coordination des actions, car les services administratifs sont faits non pour se concurrencer mais pour conjuguer leurs efforts.

Il est vrai que votre délégation a pu constater, en juin, à Strasbourg, qu'une telle coordination est possible et qu'elle se révèle alors efficace.

S'agissant de l'orientation de la politique de formation continue, j'aimerais vous soumettre les propositions que la commission souhaiterait voir adoptées par l'Assemblée puis soumises au comité interministériel dont la réunion est prévue pour le début de 1972.

Ces propositions concernent : l'action en faveur des femmes désirant reprendre une activité professionnelle ; l'action en faveur des travailleurs migrants ; l'action en faveur des travailleurs handicapés ; l'action en faveur des auditeurs du C. N. A. M. — Centre national des arts et métiers — et l'action de contrôle des dépenses.

Pour les femmes désirant reprendre une activité, des expériences de recyclage d'assistantes sociales et d'infirmières ont donné de bons résultats. Au ministère de l'éducation nationale, des actions expérimentales sont aussi à l'étude. J'espère que ces actions conjuguées permettront une mise en place rapide de moyens facilitant la réinsertion des femmes dans la vie active.

L'action en faveur des ouvriers migrants est certes prioritaire, mais elle est encore trop souvent parcellaire et trop peu rénovatrice. Là encore il faudrait plus de dynamisme pour une meilleure efficacité.

L'action en faveur des handicapés se traduit généralement par la création de centres conventionnés. Nous estimons pour notre part que la liaison est insuffisante entre certains ministères. Il ne s'agit pas seulement de former les handicapés, il faut encore les insérer dans l'économie. Il y a là un problème que je me permettrais de soulever lorsque nous aurons à discuter des problèmes des handicapés.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Gissingier. Vous avez dépassé votre temps de parole.

M. Antoine Gissingier, rapporteur pour avis. Je conclus, monsieur le président.

Il convient de souligner que le centre national des arts et métiers contribue de son mieux à la promotion supérieure, au perfectionnement et à la mise à jour des connaissances, ainsi qu'à la recherche appliquée. Les enseignements sont organisés en trois cycles A, B et C, débouchant soit sur le diplôme d'études supérieures techniques — D. E. S. T. — soit sur le diplôme de technicien.

Le centre national a créé des centres régionaux à Lille, Lyon et Mulhouse.

D'autre part, trente-six centres associés ont accueilli l'année passée 22.000 auditeurs, dont 13.000 ont réussi à l'examen. A noter que, sur 627 candidats ingénieurs, 296 provenaient des centres associés.

Ces centres méritent toute notre attention, car ils constituent la liaison entre l'université et l'économie. Il faudra permettre aux auditeurs de travailler dans de meilleures conditions.

Le dernier problème concerne le contrôle des dépenses de formation, qui devra être exercé tant sur les dépenses publiques que sur celles des entreprises. Les comités d'entreprise ont un rôle à jouer à cet égard.

En conclusion, je dirai que le projet de budget pour 1972 répond à nos vœux. La France, dans le domaine de la formation, peut servir d'exemple.

Il faudra cependant veiller à une plus grande efficacité de notre action et à une régionalisation plus poussée. Ainsi, progressivement, chaque citoyen aura la possibilité de tenir sa place selon ses capacités et sa volonté et on aboutira à un meilleur emploi des salariés, à un mieux-être de la population, tout en fournissant au pays les moyens nécessaires à une expansion continue et équilibrée, gage du développement harmonieux de notre nouvelle société.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de ce budget. (*Applaudissements.*)

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

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique. Mesdames, messieurs, je vous entretiendrai surtout de la formation professionnelle puisque c'est l'essentiel des problèmes qui sont l'objet des crédits inscrits au budget du Premier ministre.

Il s'agit d'un domaine qui vous est relativement familier puisque vous avez déjà voté plusieurs lois relatives à la formation continue, à l'apprentissage, aux enseignements technologiques.

En adoptant les lois du 16 juillet 1971, vous avez reconnu que l'expérience entreprise depuis plusieurs années, en vue de développer dans notre pays la formation professionnelle, devait être poursuivie et amplifiée.

L'accord intervenu entre les partenaires sociaux le 9 juillet 1970, les résultats obtenus dans le domaine de la politique coordonnée de formation professionnelle, l'exigence d'une intervention accrue en vue d'adapter les personnes et l'économie au changement, sous toutes ses formes, vous en démontraient l'utilité.

Il vous appartient aujourd'hui de donner les moyens dont elle a besoin à la politique dont vous avez complété et enrichi les orientations et les objectifs.

Vos rapporteurs, MM. Bégue et Gissingier, ont fait une analyse excellente des problèmes posés par le développement de la formation professionnelle continue dans divers domaines. Je me bornerai donc à évoquer quelques points qui me paraissent importants.

Il faut d'abord rappeler que l'examen des crédits de formation professionnelle inscrits au budget des services, du Premier ministre doit s'effectuer dans le cadre plus vaste de l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat au financement de la formation professionnelle.

Certains de ces crédits étant inscrits au budget d'autres ministères, je voudrais surtout examiner les résultats d'ensemble, sans entrer dans les détails chiffrés, et essayer de dégager les principales innovations intervenues depuis un an dans ce domaine.

En vous présentant le budget de 1971, le Gouvernement évaluait à 249.000 le nombre des stagiaires ayant bénéficié en 1970 d'une formation conventionnée financée par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale. Le bilan exact s'est finalement établi à 310.000 stagiaires.

D'autre part, 630.000 stagiaires ont été formés dans le cadre d'actions non conventionnées financées soit par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, soit par l'enveloppe formation professionnelle en dehors du fonds.

En 1971, les effectifs conventionnés seront, selon les évaluations actuellement arrêtées, portés à 370.000, correspondant à quelque 1.400 conventions.

Un effort particulier a été conduit en faveur, d'une part, des apprentis et des jeunes travailleurs, d'autre part des travailleurs désireux de bénéficier d'une promotion.

Les effectifs de stagiaires de la première catégorie ont presque doublé, à l'occasion notamment d'actions spécifiques mises en place dans les départements où avait été relevée une forte proportion de jeunes demandeurs d'emploi.

Les petites et moyennes entreprises, auprès desquelles il importe de développer l'audience des préoccupations de formation professionnelle, ont bénéficié d'importantes actions de sensibilisation.

Il a été tenu compte des besoins en personnel qualifié du secteur sanitaire et social, notamment du secteur de l'enfance inadaptée.

D'une manière générale, la volonté de mettre en place — à côté des actions, plus séduisantes et d'accès plus facile, d'entretien et de perfectionnement des connaissances — des actions de longue ou de moyenne durée propres à assurer un relèvement du niveau général des qualifications s'est traduite, au cours de la période considérée, par un net accroissement du pourcentage des actions comprises entre 300 et 1.100 heures, notamment en faveur des catégories professionnelles peu qualifiées.

La création, avec le concours de l'Etat, de nouveaux organismes de formation professionnelle, a concrétisé le souci des partenaires sociaux de s'organiser en vue de répondre plus précisément à leurs besoins.

Tous les secteurs de l'économie ont profité de ce mouvement en faveur de la formation professionnelle; l'ensemble du secteur industriel suit progressivement l'exemple de celles des branches privées où existe depuis un certain temps une longue tradition d'organisation en vue de la formation.

Si la recherche d'une qualification accrue est restée le trait dominant des actions encouragées par l'Etat, le développement des formations générales à finalité professionnelle exprime son souci de favoriser, pour l'avenir, une plus grande autonomie du travailleur et une réponse plus adéquate à l'évolution des réalités économiques.

C'est la même préoccupation qui a guidé la poursuite de la politique de déconcentration. Les conventions régionalisées représentent désormais plus de la moitié du nombre des conventions et environ 25 p. 100 de la capacité de formation.

Outre les frais de fonctionnement des stages, l'Etat a assumé, sous forme d'indemnités versées directement aux intéressés ou de remboursement partiel des salaires maintenus par les employeurs, une part prépondérante de la rémunération des stagiaires de formation professionnelle. A ce titre, 130.000 stagiaires seront rémunérés en 1971, dont 75 p. 100 en vue de la formation d'ouvriers professionnels. Près de 3.000 stagiaires bénéficieront d'indemnités de promotion correspondant à des formations longues de un an ou de durée plus importante.

S'agissant de l'équipement, le Gouvernement a tenu, tout en poursuivant l'effort commencé les années précédentes, à n'apporter son concours qu'aux projets répondant à des besoins reconnus qui ne pouvaient être satisfaits par le recours aux installations existantes.

Le 16 septembre 1969, le Premier ministre accordait la priorité au développement de la formation des hommes. Les résultats démontrent qu'elle est passée dans les faits. Au regard de nos ambitions, il ne s'agit cependant que d'une étape.

Je parlerai maintenant brièvement des nouvelles données de la formation professionnelle continue, ainsi que des perspectives de développement.

Dans les quatre années à venir, le nombre des stagiaires devra passer de plus de 900.000 à 2 millions si nous voulons respecter l'engagement que nous avons pris lors de la préparation et de l'approbation du VI^e Plan. A cet effet, deux milliards de francs devront être consacrés par l'Etat au financement d'équipements d'accueil et le taux de progression des crédits de fonctionnement devra rester du même ordre qu'au cours de ces dernières années, c'est-à-dire très supérieur au taux de croissance moyen des dépenses publiques.

Pourquoi consentir cet effort ?

Je ne développerai pas une nouvelle fois devant vous les raisons pour lesquelles la formation doit figurer au premier rang de nos priorités.

Je rappellerai simplement qu'à ce point, l'économique et le social se rejoignent et que l'amélioration de la formation, élément décisif de lutte contre les inégalités et de progrès social, est par là même une des clés de notre croissance économique.

Nous savons aussi que cette notion se vérifie pour les entreprises qui doivent, à l'image des plus dynamiques d'entre elles, se convaincre que les investissements en matériel ne sont pas les seuls nécessaires, comme elle se vérifie pour la collectivité tout entière, qui doit associer étroitement ces deux exigences d'efficacité et de justice sociale.

La loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle continue nous offre les instruments de ce nouvel essor. Vous avez marqué la plénitude de votre accord au caractère novateur de ce texte en l'approuvant à la quasi-unanimité.

J'insisterai simplement sur deux points, parce qu'ils sont particulièrement importants et parce qu'ils auront des conséquences concrètes dès 1972 : il s'agit du congé de formation et de l'obligation faite aux entreprises de participer au financement de la formation professionnelle.

Avec la politique conventionnelle d'aide au fonctionnement des stages et le régime de rémunération des stagiaires qui, pour l'essentiel, étaient inscrits dans les lois de 1966 et de 1963, ce sont les pièces maîtresses du système, celles qui permettront aux travailleurs de bénéficier véritablement d'un droit à la formation.

La loi du 3 décembre 1966 reconnaissait le droit au congé de formation, mais les textes réglementaires indispensables n'avaient pas été pris, délibérément d'ailleurs, car il était difficile de définir de façon très précise les conditions d'exercice de ce droit sans que les partenaires sociaux soient étroitement associés à cette définition. L'accord du 9 juillet 1970 a tracé le cadre de ce que les représentants des employeurs et des travailleurs estiment possible de faire aujourd'hui.

La loi du 16 juillet 1971 donne à ces principes l'aval de la puissance publique et étend à tous les salariés le droit qui venait d'être contractuellement reconnu à dix millions d'entre eux. L'important, en l'espèce, est qu'il s'agit d'un droit, que ce droit est ouvert à tous, et qu'il pourra être effectivement exercé.

Les stagiaires en formation pourront, dans certaines conditions; bénéficier d'une prise en charge totale ou partielle par l'Etat — vous avez relevé que 130.000 d'entre eux sont, dès 1971, dans ce cas — mais celui-ci ne peut, naturellement, assurer seul le financement des développements attendus. C'est pourquoi la loi impose aux employeurs de prendre leur part de cette obligation. Ce qui leur sera demandé en 1972, c'est de consacrer au financement de la formation une somme égale à 0,8 p. 100 des salaires qu'ils verseront. Cet effort sera progressivement majoré pour rester à la hauteur des besoins et permettra de mobiliser les ressources nécessaires au plein épanouissement de la réforme.

Mais si cette mobilisation doit être progressive, c'est dès le 1^{er} janvier 1972 que la loi prendra effet, et le Gouvernement attache la plus grande importance à ce qu'elle s'applique sans retard. Conformément au vœu du Parlement et aux engagements du Premier ministre, un effort particulier a été fait pour hâter au maximum la préparation des textes d'application.

Le premier de ces décrets, celui qui définit les modalités d'exercice du droit au congé de formation pour les travailleurs des entreprises qui ne sont pas régies par un accord, sera publié dans les jours qui viennent. Les décrets relatifs à la rémunération des stagiaires et aux conditions dans lesquelles les entreprises pourront se libérer de leur obligation de participer le seront dès le mois de novembre. Ils seront suivis, dans les meilleurs délais, des autres textes, notamment de ceux qui déterminent les conditions d'application de la loi dans la fonction publique.

Le caractère positif des résultats obtenus, les fonctions assignées à la formation professionnelle continue par le VI^e Plan,

ainsi que les perspectives nouvelles ouvertes aux travailleurs par la loi du 16 juillet 1971, ont conduit le Gouvernement à poursuivre l'effort budgétaire entrepris depuis plusieurs années en faveur de cette formation professionnelle continue.

Sans doute, une large part des actions nouvelles sera-t-elle, dès 1972, prise en charge par les entreprises, soit au titre de leurs engagements contractuels, soit en raison de l'obligation qui leur est faite par la loi du 16 juillet 1971 de consacrer au financement de la formation professionnelle un volume minimum de ressources.

Mais l'ampleur des efforts à entreprendre pour répondre aux impératifs du développement économique, ainsi que les responsabilités des pouvoirs publics dans le domaine de la promotion sociale, justifient pour 1972 une nouvelle et importante progression des moyens consacrés par l'Etat à la formation professionnelle continue.

Le montant total des crédits de fonctionnement prévu dans le projet de loi de finances pour 1972 s'élève à 1.495 millions de francs. Si l'on compare ce chiffre à ceux des années précédentes, on constate que l'accroissement des moyens est de plus de 23 p. 100 par rapport à 1971 et de près de 63 p. 100 par rapport à 1969.

Une part de plus en plus considérable de la dotation du Fonds de la formation professionnelle sera consacrée au développement des conventions de formation professionnelle.

Cependant, l'effort le plus important concernera la rémunération des stagiaires, pour laquelle l'accroissement des crédits sera de 37 p. 100 par rapport à l'an dernier.

Quelle que soit l'étendue des engagements pris par les entreprises, dans le cadre de l'accord du 9 juillet 1970, engagements qui devraient contribuer à alléger, notamment pour les stagiaires titulaires d'un contrat de travail, la charge financière de l'Etat, l'aide publique consentie aux stagiaires sous cette forme demeurera, au cours des années à venir, la principale garantie d'un accès réel à la formation continue.

En ce qui concerne les crédits d'équipement, un très fort accroissement est prévu. Le montant des autorisations de programme pour 1972 s'élève à 280 millions de francs, soit une augmentation de 55 p. 100 par rapport à 1971. Cette mesure traduit la volonté d'accroître la capacité de formation offerte aux adultes par les organismes publics.

C'est ainsi que pour compléter et adapter le dispositif de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes, les autorisations de programme qui lui sont affectées passeront de 121 millions de francs en 1971 à 160 millions en 1972.

De même, un crédit qui ne figurait pas aux budgets des années précédentes a été ouvert en 1972 en faveur des établissements d'enseignement publics.

En effet, les établissements d'enseignement technique et les universités auront besoin, dans certains cas, d'équipements complémentaires pour développer les missions qu'ils assument déjà en matière de formation continue et pour répondre aux exigences particulières qu'impose l'accueil d'une population adulte. C'est dans ce but qu'un crédit de 50 millions de francs en autorisation de programme a été ouvert au budget de l'éducation nationale.

Enfin, il convient de noter que, parallèlement à l'effort consenti pour le développement des moyens publics, l'aide de l'Etat à l'équipement des centres privés de formation, par l'intermédiaire du Fonds de la formation professionnelle, sera également accrue.

M. Gissinger m'a posé une question relative à la formation collective dans le bassin d'Alsace. Le projet auquel il faisait allusion a été approuvé par tous les ministres intéressés, y compris par le ministre de l'économie et des finances. Si un petit retard a pu être décelé dans ce domaine, c'est sans doute au niveau du contrôle de l'éducation nationale ; il est probable qu'il pourra y être remédié très rapidement.

M. Antoine Gissinger, rapporteur pour avis. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat. Ainsi, la structure de l'enveloppe concernant la formation professionnelle traduit-elle en 1972, et la continuité d'une politique, et son nécessaire inflexibilité, pour tenir compte de données profondément renouvelées et de l'exigence de franchir une nouvelle et importante étape. (Applaudissements.)

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

M. Marcelin Berthelot. L'examen des crédits budgétaires relatifs à la formation professionnelle ne peut être séparé du débat

de juin dernier qui a conduit à des dispositions législatives nouvelles.

Le groupe communiste n'avait pas voté ces textes. En revanche, il avait présenté des propositions réellement novatrices et réalistes. Bien qu'il n'en ait pas été tenu compte, elles restent plus que jamais valables et leur application est nécessaire si l'on veut parvenir à une véritable formation professionnelle qui, au lieu d'être basée sur l'adaptation de la main-d'œuvre aux besoins immédiats du patronat, réponde aux nécessités du développement des sciences et des techniques, ainsi qu'aux mutations industrielles.

C'est pourquoi, sans méconnaître le montant des crédits affectés pour 1972 aux différentes actions de formation, nous ne suivons pas ceux qui brandissent comme un communiqué de victoire sans précédent des chiffres et des pourcentages, que l'on compare volontiers aux moyens dérisoires mis en œuvre jusqu'à maintenant, mais que l'on se garde de mesurer aux besoins réels et aux efforts qu'il conviendrait de consentir pour apporter une amélioration radicale à une situation qui reste des plus préoccupantes.

D'année en année, le nombre des jeunes gens et jeunes filles qui terminent leur scolarité sans aucune formation professionnelle va croissant. Combien sont-ils : 250.000, 300.000, ou davantage encore ?

Les collèges techniques parisiens ont accueilli cette année 1.500 élèves de moins que l'an dernier. On avance que, pour la capitale, sur 100 jeunes, 35 bénéficient d'une formation et 65 entrent dans la vie active sans formation.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis, le chiffre de la classe d'âge est d'environ 18.000 : 12.526 jeunes entrent en première année du second cycle. En dernière année, 8.566 jeunes terminent leur scolarité ou continuent le cycle long, soit 48 p. 100 ; 52 p. 100 ne sont alors en possession d'aucune formation.

Les statistiques du Pas-de-Calais donnent 5.000 jeunes gens et jeunes filles inscrits au chômage en 1970, après leur scolarité, et 10.700 en 1971. Toutes les données actuelles font ressortir un nombre croissant de jeunes parmi les chômeurs.

Cette recherche d'un emploi prouve qu'aucun travail ne correspond à leur formation, s'ils en ont reçue une. Ces jeunes viennent immédiatement grossir les rangs de ceux pour qui une réadaptation professionnelle s'impose. En outre, n'ayant pas encore travaillé, ils ne peuvent prétendre aux indemnités de chômage légales.

Par ailleurs, les objectifs du VI^e Plan et la conjoncture économique actuelle conduisent, soit par concentration, soit par fusion, à la disparition de nombreuses entreprises, non seulement dans la région parisienne, mais dans tout le pays, y compris dans les régions où l'on avait annoncé les miracles de l'industrialisation.

Chaque jour, des centaines de travailleurs perdent leur emploi et vont augmenter le nombre des chômeurs ou, contraints de changer d'emploi, subissent une perte de salaire souvent importante.

Cet aspect des mutations frappe de plus en plus indistinctement ouvriers spécialisés, professionnels qualifiés et, en nombre croissant, techniciens, cadres et ingénieurs. Pour la seule ville de Saint-Denis, la perte de 1.600 emplois interviendra d'ici à mars 1972.

Les mutations industrielles, justifiées ou non, précèdent donc, avec une avance confortable, les actions de formation ou de recyclage. Elles accentuent le fossé existant.

Ainsi, les quelques exemples que je viens de citer permettent de démontrer formellement la faiblesse des moyens au regard des immenses besoins de la formation professionnelle.

Ma seconde remarque concerne une orientation sur laquelle nous avons déjà donné notre opinion ; mais il nous paraît utile d'y revenir. En effet, on nous présente comme excellente l'affectation de 76,5 p. 100 des crédits permettant le financement de 1.380 conventions. C'est ainsi reconnaître qu'une part importante des crédits permettra de dispenser une formation grâce aux organismes privés ou patronaux.

Ces dispositions confirment votre refus de doter par priorité, en professeurs, en locaux et généralement en moyens, les secteurs de formation professionnelle de l'éducation nationale.

Pour ne citer qu'un exemple, relatif aux personnels, il est prévu, pour toute la France, la création de dix-huit postes de formateurs de professeurs qui enseigneraient ensuite aux adultes.

L'orientation préconisée par le Gouvernement consiste à mettre tous les moyens que possède l'éducation nationale en ce domaine

au service des centres conventionnés, adaptés étroitement aux besoins des utilisateurs de main-d'œuvre. Les risques que comporte cette orientation sont grands à plus d'un titre, en particulier pour la qualité de la formation dispensée; sans aucun doute, d'autres raisons ont aussi conduit le rapporteur à demander « un contrôle accru afin d'éviter les abus ».

Quant à l'A. F. P. A., à qui devrait revenir un rôle de choix, les statistiques du ministère nous indiquent qu'en 1970 elle a reçu 52.000 stagiaires sur un total évalué à 500.000 ou 600.000. Certes, on annonce la création de 150 sections nouvelles pour 1972; cependant, il convient de rappeler qu'au cours des deux dernières années le nombre de sections fermées est de 160.

Après les remarques présentées sur les moyens mis en œuvre, je tiens à souligner de nouveau combien nous paraît dangereuse pour l'avenir l'orientation que vous avez voulue, avec le C. N. P. F.

Cette orientation repose sur deux données complémentaires : limiter à un bas niveau les connaissances générales, considérer l'apprentissage comme moyen normal de formation professionnelle, données qui constituent le principal obstacle à une véritable formation professionnelle continue.

Des deux objectifs que M. le secrétaire d'Etat fixait à la loi : « formation des hommes, exigences d'adaptation au VI^e Plan », nous ne pouvons — force nous est de le constater — ne retenir que la seconde, car chacun sait qu'au départ la formation continue doit reposer sur de solides connaissances générales, base de la reconversion aux nouvelles tâches.

Or, on retrouve, avec une coordination parfaite, l'appel à l'abandon de cette formation générale aussi bien dans la circulaire du 19 juillet 1971 de M. le secrétaire d'Etat à l'éducation nationale aux directions d'établissements techniques, que dans le « livre blanc » publié par le C. N. P. F. sur les Assises nationales des entreprises.

C'est pourquoi il nous paraît utile, après avoir constaté une nouvelle fois que l'orientation que vous proposez n'est pas la bonne, de rappeler succinctement les notions que le groupe communiste préconise en la matière dans sa proposition de loi n° 1744 :

« La formation professionnelle et technologique est un droit.

« Elle doit reposer sur une formation générale de niveau élevé, commune à tous les enfants, ce qui suppose la création par étapes d'un tronc commun de formation.

« La technologie et l'initiation à la vie économique et sociale doivent être partie intégrante de la culture générale et donc faire partie des programmes de l'enseignement général tout comme les autres disciplines.

« La formation professionnelle doit devenir partie intégrante de l'œuvre générale d'éducation. A ce titre, elle est un devoir de l'Etat qui doit donc se donner les moyens de la réaliser au sein du service public d'éducation nationale.

« Répondant aux besoins de notre temps, la formation permanente est un droit pour tous les travailleurs manuels et intellectuels. Au même titre que la formation initiale, la formation permanente requiert donc de l'Etat la mise à sa disposition de tous les moyens du service public.

« La formation professionnelle et technologique et la formation continue supposent la formation de personnels qualifiés de l'éducation nationale et leur promotion.

« Puisqu'il est actuellement impossible de réaliser toute la formation professionnelle initiale au sein de l'éducation nationale, il convient d'avoir provisoirement recours aux voies de formation par l'apprentissage, en y apportant des garanties supplémentaires pour l'apprenti, même après la réforme de juin. Dans tous les cas, l'apprentissage ne peut être reconnu comme une voie d'avenir normale pour la formation professionnelle.

« En l'état actuel des choses, et notamment en raison des effets d'un système social et scolaire ségréatif, il est urgent, pour remédier aux retards qui vont croissant, d'adopter des mesures efficaces de rattrapage. »

Les dispositions ci-dessus, lorsqu'elles seront appliquées, seront seules de nature à résoudre progressivement, mais énergiquement le problème de la formation professionnelle et technologique. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. le président. Les crédits concernant la formation professionnelle et les services divers seront mis aux voix après l'examen des autres crédits de la section I (services généraux des services du Premier ministre).

J'appelle maintenant successivement les crédits inscrits aux sections III et V.

Section III. — Journaux officiels.

ETAT B

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

« Titre III : + 219.208 francs. »

ETAT C

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

TITRE V. — INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT

« Autorisations de programme, 1.500.000 francs. »

« Crédits de paiement, 750.000 francs. »

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix le titre III.

(Le titre III est adopté.)

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

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

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

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

M. le président. Nous passons à la section V.

Section V. — Conseil économique et social.

ETAT B

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

« Titre III : + 231.500 francs. »

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix le titre III.

(Le titre III est adopté.)

M. le président. Nous avons terminé l'examen des crédits suivants des services du Premier ministre :

Section I. — (Services généraux : formation professionnelle et Services divers);

Section III. — (Journaux officiels);

Section V. — (Conseil économique et social).

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Fonction publique et rémunérations (suite).

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

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

M. Jean Delachenal, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le rôle de la commission des lois, saisie pour avis, est moins d'analyser les crédits de la fonction publique — ce qui est du ressort de la commission des finances — que de donner son opinion sur les grandes idées qui doivent guider, dans l'intérêt général, la nécessaire réforme de l'administration de notre pays.

Aussi me contenterai-je d'examiner rapidement quelques-unes des mesures nouvelles inscrites dans le projet de budget de 1972, afin de m'attarder davantage sur certaines considérations dont M. le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique devrait, croyons-nous, s'inspirer pour améliorer la qualité des services de l'Etat au bénéfice des usagers.

Parmi les mesures nouvelles, la commission a noté avec satisfaction une augmentation des crédits affectés aux missions régionales. La présence de fonctionnaires qualifiés auprès des préfets de région est devenue d'autant plus indispensable que le Gouvernement a mis en application une politique de déconcentration administrative au profit de ces régions. Pour aider les préfets dans leur tâche, il fallait renforcer les missions et obtenir que les hauts fonctionnaires abandonnassent la capitale pour les chefs-lieux de province. Pour vaincre les résistances familiales et les oppositions administratives manifestées surtout par les supérieurs hiérarchiques qui ne voyaient qu'avec répugnance partir un collaborateur qualifié, il était nécessaire de prévoir des compensations financières. Le budget comporte les crédits les permettant : souhaitons que soient obtenus les résultats recherchés.

Peut-être aussi conviendrait-il de faire comprendre aux fonctionnaires peu enclins à quitter la capitale que Paris n'est pas toute la France, que des problèmes difficiles se posent dans nos provinces, que, pour les résoudre, il faut beaucoup d'imagination et d'intelligence. Régler les mutations agricoles, trouver une solution à la crise de l'emploi dont souffrent certaines régions, réaliser les équipements collectifs indispensables, préserver la nature, cela représente pour un fonctionnaire une tâche exaltante, bien plus, me semble-t-il, que la rédaction de circulaires, si intéressantes soient-elles, à l'intérieur d'un bureau parisien, sans, trop souvent, en voir ensuite l'application. L'enthousiasme que les maires et conseillers généraux mettent à organiser la vie présente et future de leurs communes et départements, il vous faut, monsieur le secrétaire d'Etat, le transmettre à la haute administration pour que celle-ci accepte de s'associer davantage encore à la vie de nos provinces et d'apporter aux élus locaux le concours de son intelligence et de ses capacités.

La création prévue dans votre budget d'un nouvel institut régional d'administration s'inscrit bien dans cette perspective. Aussi a-t-elle rencontré l'accord unanime de la commission des lois.

Vous n'avez pas satisfait notre curiosité quant au choix de la capitale régionale bénéficiaire de cette nouvelle installation. Nous ne pouvons que vous suggérer de réaliser rapidement non pas un, mais deux centres, de façon que l'ensemble de la France soit quadrillé par des instituts régionaux d'administration capables de fournir les cadres administratifs nécessaires à nos préfetures et à nos régions qui ont de plus en plus besoin de personnel qualifié pour faire face aux tâches importantes qui leur incombent et que j'évoquais il y a un instant.

La revalorisation des rémunérations dans la fonction publique aurait dû résulter en 1971 de la concertation avec les syndicats de personnel. Or le protocole d'accord n'a pu être signé. Il est à cet égard fâcheux que la politique contractuelle préconisée par le Gouvernement ne trouve pas son application là où, précisément, l'Etat assure des responsabilités d'employeur, alors qu'elle a réussi dans un certain nombre d'entreprises privées.

Quoi qu'il en soit, la majoration des rémunérations dans la fonction publique a été, pour l'année 1971, de l'ordre de 6 p. 100, soit légèrement supérieure à l'augmentation du coût de la vie.

Outre cette majoration, des reclassements indiciaires échelonnés sur cinq ans ont été accordés aux catégories C et D, réforme qui a été étendue aux contractuels.

Reste le cas des agents de la catégorie B dont, à juste titre, M. Dassié a demandé en commission que la situation soit revalorisée pour les mettre à égalité de traitement avec les autres catégories de la fonction publique et remédier ainsi à une injustice dont ils sont les victimes. Nous souhaitons que, sur ce point, vous nous apportiez les précisions nécessaires.

En ce qui concerne le régime de retraite anticipée, la mesure heureuse dont ont bénéficié les mères de famille ayant un enfant inadapté ou infirme à charge, doit être approuvée. Elle s'inscrit dans les décisions sociales en faveur des familles les plus éprouvées, dont le Gouvernement, à juste titre, se préoccupe.

Quant à l'emploi à mi-temps, faute de statistique, il n'est pas possible de connaître avec exactitude l'utilisation qui en est faite dans la fonction publique. Il est certain que ce mode de travail, prévu par la loi du 19 juin 1970, rencontre la faveur des mères de famille soucieuses de concilier leurs obligations familiales et leurs occupations professionnelles.

Il serait souhaitable que cette formule soit largement ouverte aux mères de famille fonctionnaires dont les aspirations sont légitimes. Ainsi, la fonction publique pourrait-elle entraîner dans son sillage le secteur privé et certaines catégories de travailleurs particulièrement méritants pourraient alors occuper un emploi à mi-temps.

La direction de la fonction publique a aussi pour mission de se préoccuper de la formation des fonctionnaires, indispensable à leur adaptation à l'évolution du monde moderne.

La formation professionnelle continue, prévue par la loi du 16 juillet 1971, doit être appliquée à l'ensemble des fonctionnaires, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, à l'aide de stages, de séminaires, ou de recyclages. Personne ne peut considérer que les connaissances acquises dans la jeunesse permettront de remplir valablement un métier d'homme. Ce n'est pas à vingt ans que doit être décidé le déroulement de toute une carrière.

Cheverny précisait, dans la revue *Esprit*, que « le fonctionnaire ne doit pas se sentir habité par l'obscur tentation de s'approprier sa fonction, de considérer son emploi comme une charge et sa charge comme un faisceau de droits acquis ».

Pour éviter ces inconvénients, la formation permanente doit être encouragée ; elle assure l'aptitude du fonctionnaire au poste de responsabilité qui lui est dévolu.

L'action économique et administrative qui incombe maintenant à la fonction publique, le contrôle qu'elle assure de la vie présente des Français et la détermination qu'elle organise de leur avenir exigent des fonctionnaires un esprit d'entreprise, un effort d'imagination et d'intelligence considérable, si l'on ne veut pas que la France sombre rapidement dans la bureaucratie.

La réforme de l'école nationale d'administration doit être réalisée dans cette perspective.

Assurer un recrutement démocratique à l'École, trop souvent réservé aux élèves issus d'une certaine classe sociale, ouvrir les portes aux jeunes venant de familles modestes, décentraliser les concours pour faire en sorte que l'école d'administration soit l'école de la France et non le prolongement de l'institut d'études politiques de Paris, lui-même issu de l'ancienne école libre des sciences politiques, permettre aux fonctionnaires de se présenter plus facilement au concours en faisant appel plus à des connaissances techniques et pratiques qu'à un mémoire livresque, assurer à la sortie de l'école un choix qui ne soit pas fondé sur les rémunérations offertes, officielles ou déguisées, mais sur la vocation de l'élève, les avantages devant être identiques quel que soit le choix effectué...

M. Jean Fontaine. Très bien !

M. Jean Delachenal, rapporteur pour avis. ... tels doivent être les buts à atteindre, à notre sens, par une réforme de l'E. N. A.

Si la culture générale est indispensable pour élever les cœurs et les esprits, il n'est pas, à notre sens, nécessaire de demander à de futurs hauts fonctionnaires de connaître parfaitement Shakespeare, la peinture moderne ou les auteurs dramatiques. C'est plus d'hommes aptes aux responsabilités, ayant assimilé les techniques modernes, pouvant faire preuve de qualités humaines que la France a besoin. De « têtes bien faites et non de têtes bien pleines ».

La réforme de l'E. N. A., entreprise par le décret du 21 septembre 1971, est un premier pas dans cette voie, grâce à une réduction des études théoriques au profit d'une formation différenciée selon les options choisies, en particulier pour les futurs membres du corps diplomatique, à une préparation au concours plus adaptée aux fonctionnaires, grâce à un aménagement des concours à la sortie dont la réalisation sera confiée au règlement de l'école.

Ces mesures nouvelles ne sont pas révolutionnaires, pas autant en tout cas que certains l'auraient souhaité ; elles doivent être considérées comme une étape vers une réforme en profondeur que nous estimons nécessaire pour répondre au but de la fonction publique qui est de former des fonctionnaires au service de la nation.

Actuellement, la fonction publique apparaît trop comme une grande dame, d'une honnêteté que beaucoup nous envient, d'une compétence indiscutable, mais un peu rigide, jalouse de ses prérogatives, peu encline à s'adapter aux techniques modernes, vivant trop souvent dans une maison aux volets fermés aux réalités quotidiennes.

Or les Français ont besoin d'être compris et entendus de l'administration. Trop de circulaires souvent contradictoires, parfois inapplicables, constituent un frein à l'action et découragent les initiatives.

Le haut fonctionnaire doit conseiller, aider les hommes courageux, de plus en plus rares, qui acceptent de se lancer dans l'aventure de l'entreprise indépendante, génératrice d'emplois si nécessaires à l'expansion économique de nos provinces.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, quelques-unes des idées que je voulais vous soumettre et c'est sous le bénéfice

de ces observations que la commission des lois a donné un avis favorable à votre projet de budget. (Applaudissements.)

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

M. Mario Bénard, rapporteur spécial. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'avais déjà souligné l'an dernier combien la base budgétaire sur laquelle le rapporteur doit travailler est étroite. J'avais remarqué que c'était sans doute l'occasion de procéder à une actualisation des données générales concernant la fonction publique. J'avais enfin noté que si l'évolution générale des dépenses de la fonction publique ne devait pas susciter d'inquiétudes extrêmes, quelques faits méritaient néanmoins d'être pris en considération.

La commission des finances avait bien voulu approuver ces constatations.

Que s'est-il passé depuis l'an dernier ?

Si l'évolution globale des dépenses de fonction publique garde le caractère qu'elle avait — progressivité, absence de mutations brutales — quelques points, disons quelques correctifs, méritent d'être soulignés.

En premier lieu, s'il est vrai que la progression des rémunérations de la fonction publique par rapport au total des dépenses de l'Etat n'est pas inquiétante en soi, puisque ces rémunérations représentaient à peine 22 p. 100 de ce total en 1969 et qu'elles en représenteront 23,4 p. 100 en 1971 après être passées par 22,5 p. 100 l'an dernier, on doit noter que les données du problème sont sensiblement modifiées dès qu'on ajoute à ces rémunérations les charges sociales et les pensions.

Le bond en avant est alors plus marqué et l'on passe de 32,7 p. 100 en 1969 à 35,1 p. 100 en 1971.

Dès lors, on constate que les charges globales de la fonction publique s'accroissent dans des conditions qui méritent qu'on y réfléchisse, d'autant que le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont adopté une politique budgétaire entièrement fondée sur l'équilibre et que, de ce fait même, la part des investissements est fonction de celle des dépenses de fonctionnement.

En deuxième lieu, les effectifs militaires diminuent. Il s'agit là d'un correctif favorable, puisque cette réduction compense dans une certaine mesure l'accroissement des effectifs civils.

Troisième correctif : il ne faut pas opposer a priori les dépenses de fonctionnement aux dépenses en capital. Certains secteurs appellent un investissement humain — c'est le cas, par exemple, de l'éducation nationale — et il est réconfortant de constater que l'essentiel de la progression des dépenses de personnel est dû précisément à la création d'emplois dans les secteurs où cet investissement humain est fondamental.

Le quatrième correctif, enfin, est, hélas ! beaucoup plus inquiétant.

Les pouvoirs publics semblent se trouver dans l'impossibilité de donner des indications précises sur les effectifs réels et surtout sur la différence existant entre les effectifs réels et les effectifs budgétaires.

Le dernier recensement publié des agents de l'Etat date de 1967. On décomptait alors 1.514.032 agents, dont 278.912 non titulaires. Or la même année, les effectifs budgétaires s'élevaient à 1.693.635.

On aimerait obtenir quelques explications sur un tel décalage. On aimerait surtout savoir si cette différence est utile aux services ou profitable aux fonctionnaires.

Sous ces quelques réserves, l'évolution globale des dépenses de fonction publique n'appelle pas cette année d'observations véritablement originales.

Chacun connaît les classiques déséquilibres dont souffre la fonction publique en tant que service public : déséquilibre dans la répartition des agents, déséquilibre dans la répartition des compétences.

La répartition des agents de l'Etat est inégale selon les ministères ou les administrations, mais, malheureusement, aucune étude précise n'a jamais permis d'apprécier si les effectifs en place répondaient aux besoins. C'est là un problème de rentabilité.

S'il est difficile de porter un jugement sur la répartition sectorielle des agents de l'Etat, en revanche, les statistiques montrent que le déséquilibre géographique est constant et important : la tendance générale est à la suradministration dans les régions du Midi et à l'insuffisance en moyens et en personnels dans les régions moins favorisées par le climat.

Quant au déséquilibre dans la répartition des compétences, il pose tout le problème de la déconcentration. Chacun reconnaît

les efforts très méritoires que le Gouvernement a entrepris en matière de déconcentration. On peut toutefois regretter que les mesures de déconcentration n'aient pas toujours été suivies de l'affectation des moyens en personnel nécessaires.

Trop souvent, hélas ! les chefs de service régionaux ou départementaux appelés à bénéficier des mesures de déconcentration n'ont pas les moyens d'assumer pleinement leurs responsabilités nouvelles et délèguent à leur tour, sinon leurs pouvoirs, du moins leur signature.

Il en résulte finalement deux graves inconvénients ; d'abord, on n'obtient pas les allègements de procédure escomptés ; ensuite, on assiste à une dilution des responsabilités, dont l'affaire de Saint-Laurent-du-Pont a récemment donné le triste exemple.

A la vérité, on peut se demander si, de toute façon, la déconcentration ne va pas elle-même déboucher sur la décentralisation.

Je m'étonne sans cesse qu'on veuille à tout prix renforcer les pouvoirs des maires et des élus locaux sans songer à leur donner les moyens d'assumer ces pouvoirs.

Quand une entreprise privée double son chiffre d'affaires, elle augmente le nombre et la qualité des cadres. Il faut croire que ce qui est normal dans le secteur privé ne l'est pas pour le secteur public, puisque des collectivités locales dont le budget a, en quelque année, triplé, quadruplé, voire quintuplé, conservent les mêmes cadres et souvent les mêmes effectifs.

Je crois donc profondément — et la commission des finances a bien voulu me suivre sur ce point — qu'on ne pourra parler davantage de décentralisation si l'on n'aborde franchement et rapidement le problème du renforcement des moyens mis à la disposition des collectivités locales.

D'autres problèmes de déséquilibre concernent la fonction publique dans les rapports qu'elle entretient avec le marché du travail.

Le premier d'entre eux est, bien sûr, celui des rémunérations. Je n'insisterai pas sur ce problème classique, sinon, hélas ! pour redire combien il est regrettable qu'aucune réponse ne soit apportée à la question — pourtant fondamentale — des rémunérations annexes.

Je ne vois pas très bien, en effet, comment on peut prétendre comparer les rémunérations de la fonction publique à celles du secteur privé et du secteur nationalisé, sans une réelle connaissance de toutes les rémunérations que perçoivent les fonctionnaires.

Nous retrouverons ce problème des rémunérations annexes quand nous aborderons le problème des disparités existant en matière de rémunérations à l'intérieur de la fonction publique, disparités profondes, souvent cachées, hélas ! et sur lesquelles l'administration elle-même est la première à jeter un voile — quand je parle de voile, c'est par euphémisme, car il s'agit plutôt d'un écran. J'en avais d'ailleurs informé l'an dernier la commission qui s'en était émue. Mais — je le dis tout net — je n'ai pas encore reçu de réponse aux questions que j'avais alors posées à ce propos. La difficulté vient peut-être davantage de ceux qui centralisent tout que de ceux qui fournissent les premiers renseignements. C'est une constatation, non une consolation.

Autre problème de déséquilibre à l'intérieur de la fonction publique, celui qui concerne les carrières. Nous y reviendrons dans quelques instants, mesdames, messieurs, notamment à propos des instituts régionaux d'administration et de l'école nationale d'administration. Examinant la nature et le montant des crédits qui vous sont aujourd'hui proposés, la commission des finances a essentiellement retenu quatre problèmes.

Le premier est celui des rémunérations annexes. J'ai dit ce qu'il fallait en penser, mais j'ajoute, en appelant spécialement l'attention du Gouvernement sur ce point, que la commission des finances a été choquée de constater à quel point son travail et, partant, l'exercice du contrôle parlementaire étaient peu facilités.

Le deuxième problème est celui des instituts régionaux d'administration.

La commission des finances, mes chers collègues, a été unanime à considérer que, dans un pays comme le nôtre, où prédominait le souci d'aménager le territoire en maintenant certains équilibres entre ses différentes composantes, il importait au plus haut point de favoriser le recrutement local et de permettre de plus en plus aux fonctionnaires quelle que soit leur résidence, de se former ou de se recycler. Or, tel est essentiellement l'objet des instituts régionaux d'administration.

La commission s'est donc félicitée que les crédits demandés soient en majeure partie destinés au développement des deux instituts existants, celui de Lille et celui de Lyon, puisque, sur

l'ensemble des crédits inscrits au titre des mesures nouvelles, à savoir 1.605.000 francs, 1.420.000 devraient permettre d'améliorer le fonctionnement des instituts régionaux de développement existants.

En revanche, la commission des finances a regretté qu'une somme bien modeste, puisqu'elle est de 185.000 francs seulement, soit prévue pour la création d'un troisième institut régional d'administration. La commission a considéré qu'à demander si peu, on trahissait peut-être un manque de confiance en soi et elle a manifesté le souci d'être sur ce point rassurée. En tout état de cause, elle a jugé inutile de demander si peu d'argent quand on ne peut rien faire, ajoutant que la demande de crédits ne lui paraîtrait pas justifiée tant que le Gouvernement n'aurait pas conforté les espoirs qu'elle pouvait nourrir sur la création d'un troisième institut.

Pour éviter tout malentendu, mes chers collègues, j'insiste sur le fait que la commission a adopté une telle attitude uniquement dans le souci de favoriser le développement des instituts régionaux d'administration qu'elle considère comme l'une des meilleures actions que les pouvoirs publics aient entreprise pour améliorer le recrutement et la formation des fonctionnaires dans toutes les régions de notre pays.

Troisième problème de déséquilibre enfin, celui de la réforme de l'école nationale d'administration. On peut d'ailleurs regretter que l'école nationale d'administration ait toujours la prééminence dans les préoccupations. Les problèmes posés par les instituts régionaux méritent au moins autant d'intérêt, aux yeux de la commission, que ceux qui concernent l'école nationale. Mais quel que soit l'écho que l'attitude de la commission à cet égard a pu soulever, il ne faut pas perdre de vue que, dans son esprit, les deux problèmes méritent un égal intérêt.

En ce qui concerne l'école nationale d'administration, la commission des finances, considérant en premier lieu le problème sous l'angle des crédits, a constaté qu'en 1971, les crédits affectés à cette école représentaient 15.299.791 francs et qu'en 1972, si le projet de budget était adopté, ils atteindraient 17.637.277 francs, soit 2.337.486 francs de plus. Elle a constaté aussi que, dans cette somme, les mesures acquises intervenaient à concurrence de 449.950 francs — il s'agit essentiellement de l'extension en année pleine des dispositions relatives à l'augmentation des traitements appliqués les mois précédents — et que les mesures nouvelles représentaient, à concurrence de 1.887.536 francs, le financement de la réforme récemment intervenue.

Sur ce point, la commission a émis deux observations. D'une part, le coût de cette réforme, pourtant bien modeste, lui a semblé singulièrement élevé; d'autre part, si l'on analyse le montant des crédits sollicités on constate des disparités surprenantes dont l'une concerne notamment le montant des crédits demandés pour le paiement des indemnités dues aux membres du personnel enseignant et des jurys. Ce crédit qui s'élève à 610.000 francs — soit 61 millions d'anciens francs — a paru particulièrement élevé à la commission. Aussi souhaite-t-elle obtenir sur ce point des explications claires de la part du Gouvernement.

Par ailleurs, la commission a observé que ce crédit de 610.000 francs est trois fois supérieur à celui qui est prévu pour l'octroi de facilités de préparation à certains étudiants candidats au concours — à savoir 200.000 francs. Il semble qu'entre l'intérêt qu'il y a à aider des jeunes gens à préparer le concours et celui qu'il y a à payer les membres des jurys, la différence ne va pas exactement dans le sens que traduisent les crédits qui nous sont proposés.

Ce crédit de 200.000 francs, destiné à encourager des jeunes gens à se préparer au concours, paraît encore plus insuffisant dans le cadre d'une réforme que l'on dit essentiellement fondée sur un souci de démocratisation.

Telles sont, mesdames, messieurs, les raisons pour lesquelles, sous réserve des explications qui pourraient lui être apportées, la commission des finances n'a pas jugé opportun d'adopter les propositions qui lui étaient présentées.

Voilà pour l'analyse de crédits, qui ont paru à la commission fort importants au regard d'une réforme bien modeste.

Réforme bien modeste, oui — et nul ne peut le contester — étant donné les groupes, les commissions et les rapports auxquels elle a donné lieu!

Je n'hésite donc pas à reprendre ici une formule, certes un peu familière, qui dit bien pourtant ce qu'elle veut dire: la montagne a accouché d'une souris! Souris sympathique assurément, mais qui ne traduit peut-être pas exactement ce qu'on en attendait.

Que prétend, en effet, apporter cette réforme? Si l'on essaie de synthétiser les projets et les réalisations, on constate que

l'effort a porté essentiellement sur le recrutement qu'on a cherché à améliorer en le diversifiant et d'abord du point de vue social. Les réformateurs ont cru y parvenir en se montrant moins stricts sur les diplômes exigés. C'est un raisonnement qui se tient mais qui va loin; car d'un examen des pourcentages d'élèves issus des milieux populaires, par catégories d'enseignement, il ressort que la proportion est très importante au niveau du certificat d'études, moins importante au niveau du brevet, faible au niveau du baccalauréat et très réduite au niveau de l'enseignement supérieur.

Si l'on veut que la réforme soit démocratique dans ce sens, il faut aller jusqu'au bout et abaisser la hiérarchie des diplômes exigés. A la vérité, je crois qu'il s'est produit une confusion. Par définition, l'E. N. A. est une école où l'on entre au terme du parcours, en l'occurrence au terme de ses études et, par conséquent, son recrutement sera démocratique le jour où l'enseignement supérieur tout entier sera démocratisé. On ne peut espérer démocratiser véritablement l'accès à l'E. N. A. si, au préalable, on ne démocratise pas les conditions d'accès à l'enseignement supérieur.

Il ne faut donc pas s'étonner que les réformes introduites à cet égard soient modestes. Honnêtement, je ne vois pas comment il eût été possible de faire mieux.

En revanche, il est plus regrettable que cette réforme puisse présenter quelque péril. Avec le système précédent, tout candidat refusé au concours d'entrée avait au moins une assurance, celle d'avoir obtenu ses diplômes de l'enseignement supérieur. Nous risquons maintenant de voir des candidats préparer en même temps la licence et le concours d'entrée à l'école pour échouer finalement aux deux. Un tel risque ne doit pas être négligé.

La réforme a ensuite pour objet une diversification sur le plan géographique du recrutement des élèves. Pour autant que nous ayons bien compris le texte, il semble que cette diversification se traduira essentiellement par des contrats que l'école passera avec des établissements d'enseignement en vue de multiplier les centres de préparation. Mais, là encore, on est peut-être passé à côté du problème. Car il ne semble pas qu'on se soit jamais plaint de l'insuffisance du nombre des centres de préparation. Le vrai problème est que ces centres de préparation ne donnaient pas des résultats égaux entre eux et, pour tout dire, que, seuls, les élèves qui préparaient leur concours à Paris avaient des chances réelles d'accéder rue des Saints-Pères. Nous aimerions savoir dans quelle mesure les dispositions prévues dans le texte amélioreront cette situation.

Quant à la diversification du recrutement sur le plan de la formation, elle se traduit par la création de deux filières, l'une juridique et l'autre économique. Sans doute! Mais alors pourquoi a-t-on, il y a une dizaine d'années, triomphalement supprimé les sections, sous prétexte que les nécessités d'un service public impliquaient une plus grande homogénéité? Est-ce pour retourner vers le système des sections?

D'autre part, on parle de section littéraire et juridique et de section économique et scientifique. Il faudrait peut-être être plus précis. Si par section économique on entend, en fait, section scientifique, peut-être l'école deviendra-t-elle à son tour une école d'application scientifique!

L'idée est sans doute intéressante. Mais encore conviendrait-il de la préciser.

Pour ma part — et vous me permettrez, mesdames, messieurs, de développer un point de vue personnel, la commission des finances n'ayant pas jugé opportun d'engager un débat sur ce point — j'estime que non seulement la réforme a été bien modeste, pour ne pas dire illusoire, quant à son contenu mais encore et surtout qu'elle est tout à fait insuffisante quant à ses objectifs, car elle n'a pas abordé l'essentiel, à savoir le problème de la sortie et le problème des carrières.

En vérité, de quoi se plaignent les élèves lorsqu'ils sont rue des Saints-Pères et de quoi se plaignent-ils particulièrement quand ils en sont sortis? Non pas tant des difficultés qu'ils ont eues à surmonter pour entrer à l'école, mais plutôt des déceptions qu'ils éprouvent dès qu'ils en sortent.

A cet égard, on peut raisonnablement penser que le problème de l'E. N. A. masque en réalité tout le problème de la fonction publique. En effet, comment améliorer les carrières si l'on ne résout pas les problèmes de la mobilité, des promotions internes, de la diversification des branches et de l'homogénéité des fonctions?

M. le président. Veuillez conclure, monsieur le rapporteur, car vous avez largement dépassé votre temps de parole.

M. Mario Bénard, rapporteur spécial. Je conclus, monsieur le président.

Comment aboutir à ce résultat si ce n'est en remettant en chantier tout le problème de la fonction publique ? Telle est la question.

Il ne faudrait pas qu'à cet égard l'arbre cache la forêt. Or c'est, hélas ! le sentiment qu'on éprouve dans une certaine mesure.

Sous réserve de deux amendements qui vous seront soumis au cours du débat, la commission des finances a donné un avis favorable aux propositions du Gouvernement. Elle souhaite seulement que son information soit dorénavant mieux assurée sur l'ensemble de ces problèmes. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

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

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je remercie MM. les rapporteurs Delachenal et Mario Bénéard des intéressantes observations qu'ils nous ont présentées et auxquelles j'essaierai de répondre au cours de mon exposé.

Je commencerai tout naturellement par vous entretenir du problème principal, celui des rémunérations. J'ai en effet la charge de négocier avec les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires et en tout état de cause de mettre au point, dans le cadre de la politique générale du Gouvernement, le montant et les modalités des rémunérations annuelles des agents de l'Etat.

Je tiens à dire ici — avec satisfaction — que la politique contractuelle a pris son essor en 1969 dans la fonction publique. C'est le plan de revalorisation des catégories C et D, mis au point avec les organisations syndicales, qui a ouvert la voie aux conventions salariales des secteurs public et nationalisé.

En 1970 une négociation globale s'était tout naturellement engagée et avait abouti à un constat en bonne et due forme d'une série de propositions que le Gouvernement avait mises en œuvre fidèlement au cours de l'année.

En 1971 j'ai repris dès février les négociations avec les représentants des syndicats de fonctionnaires. J'ai eu le regret d'enregistrer le refus final de ces derniers de signer le protocole d'accord que nous avions longuement élaboré en commun au cours de multiples séances de travail où la volonté d'aboutir m'avait pourtant paru solide de part et d'autre.

J'en viens maintenant aux chiffres. Je rappellerai d'abord, pour fixer les idées, ce que fut en 1970 l'augmentation de la masse salariale, à effectifs constants. La reconstitution en année pleine des mesures échelonnées au long de l'année 1969 a compté pour 3,90 p. 100. S'y sont ajoutées à différentes dates, diverses mesures qui ont relevé le niveau du traitement de base de 7,23 p. 100, dont la traduction en terme de masse salariale équivalait à 3,28 p. 100.

En ajoutant à ces deux chiffres 1,31 p. 100 au titre des mesures catégorielles nouvelles, on arrive à 8,49 p. 100 d'augmentation globale de la masse salariale. Pour être tout à fait complet il faudrait ajouter 0,11 p. 100 au titre de ce que l'on appelle dans le langage ésootérique des spécialistes de la technique budgétaire « les glissements pour ancienneté et technicité » ce qui donne finalement 8,60 p. 100.

C'est sur la masse salariale de 1970 ainsi majorée que va se greffer l'effet des mesures que le Gouvernement a été appelé à prendre en 1971 sous sa seule responsabilité, afin d'assurer à ses agents, en dépit de l'absence d'accord contractuel, le traitement équitable qu'ils sont en droit d'espérer.

Les traitements de base ont été relevés au 1^{er} janvier 1971 de 1,70 p. 100, auxquels s'est ajouté 0,30 p. 100, au titre de la garantie du pouvoir d'achat pour 1970 ; ils l'ont été ensuite de 1,50 p. 100 au 1^{er} juin 1971 et de 2,8 p. 100 au 1^{er} octobre 1971. A cette dernière date, l'augmentation globale en niveau s'établissait donc à 6 p. 100.

L'incorporation au 1^{er} octobre d'un point de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue pour pension, a permis aux retraités de bénéficier d'une augmentation de 0,96 p. 100 s'ajoutant aux 6 p. 100 précédents.

A ces mesures générales se sont ajoutées l'application au 1^{er} janvier 1971 de la deuxième tranche de la réforme des catégories C et D, et divers aménagements statutaires et revalorisations indemnitaires.

Mais il me paraît intéressant de souligner par quelques chiffres l'effort particulier de revalorisation poursuivi en faveur des catégories C et D, c'est-à-dire des agents les moins bien situés dans l'échelle hiérarchique de la fonction publique.

C'est ainsi qu'en 1971 l'agent de bureau a vu son traitement majoré, non pas seulement de 6 p. 100 mais de 7,90 p. 100 à l'échelon de début, et de 9 p. 100 au dernier échelon ; celui du déposé des P. et T. a bénéficié de 7,8 et 8,8 p. 100, la sténodactylographe de 8,4 et 8,5 p. 100.

L'effort sera poursuivi dans les trois années à venir puisqu'il reste encore à attribuer trois sixièmes de la majoration globale fixée par le plan Masselin.

Cet effort en faveur des fonctionnaires les plus modestes ne se dément pas conséquent pas depuis 1968.

Si l'on se réfère à la période allant du 1^{er} janvier 1968 au 1^{er} octobre 1971, l'augmentation du traitement de base est de 52,2 p. 100 au niveau du minimum garanti, de 54 p. 100 pour le traitement de début du commis, de 53,9 p. 100 pour le déposé en fin de carrière.

En dehors des rémunérations proprement dites, un grand nombre de fonctionnaires ont été touchés par divers aménagements qui, à compter du 1^{er} octobre 1971, ont majoré les remboursements de frais liés à des déplacements, qui n'avaient pas bougé depuis le 1^{er} janvier 1968. La distinction précédemment faite entre les villes de plus ou moins de 70.000 habitants a été supprimée et il n'y a désormais qu'un seul taux ; la revalorisation par rapport aux barèmes précédemment en vigueur atteint, en ce qui concerne les frais de mission, 20 p. 100 pour les taux forts et 35 p. 100 pour les taux faibles.

A la fin de ce chapitre, je souligne que la non-conclusion de l'accord négocié en 1971 n'a nullement frappé de caducité la politique contractuelle dans la fonction publique.

Une provision destinée à l'amélioration des rémunérations des fonctionnaires, s'ajoutant aux mesures nouvelles catégorielles réparties dans les différents chapitres, a été inscrite au budget des charges communes.

Je suis prêt à discuter en temps utile avec les organisations syndicales des mesures à prendre au titre de l'exercice 1972.

Votre rapporteur, M. Mario Bénéard, a évoqué le problème de la disparité des effectifs budgétaires et des effectifs réels dans la fonction publique.

Le sondage effectué en 1970 par la direction de la fonction publique a donné un effectif réel de 1.767.000 agents. Mais ce sondage a été entrepris à propos de la répartition des personnels entre les diverses zones de l'indemnité de résidence ; il ne concernait donc ni les ouvriers de la défense nationale ni les personnels en service à l'étranger pour lesquels les diverses zones de résidence sont sans incidence.

Les personnels exclus par le sondage étant environ 115.000, l'effectif réel, en 1970, était de l'ordre de 1.882.000. Ce chiffre est à rapprocher de l'effectif budgétaire de 1970, soit 1.944.000. Le chiffre des emplois vacants s'établit donc à environ 60.000, soit 3 p. 100 de l'effectif budgétaire.

On notera que la totalité des emplois créés au budget de 1970, soit 44.000, ne pouvaient être pourvus à l'époque du sondage ; en outre, les départs à la retraite des fonctionnaires ont lieu tous les jours tandis que le recrutement n'intervient généralement qu'une fois par an, de sorte que les effectifs réels et les effectifs budgétaires ne correspondront jamais parfaitement. Je considère toutefois comme satisfaisante l'actuelle adéquation des effectifs réels aux effectifs budgétaires, puisque la marge de divergence apparaît assez mince.

J'ai noté également avec intérêt l'observation de M. le rapporteur sur la répartition des effectifs de la fonction publique entre les diverses régions qui — mis à part le cas particulier de la région parisienne où l'existence des administrations centrales et d'un certain nombre de grands établissements fausse la statistique — est inversement proportionnelle à l'ensoleillement si je puis m'exprimer ainsi. (*Sourires.*)

J'ai parfaitement conscience de cette situation et je m'emploie à y remédier dans toute la mesure du possible, c'est ainsi que le prochain institut régional d'administration — et je réponds ainsi à l'une des questions qui m'ont été posées — sera installé dans une des régions sous-administrées de la France, sans que je puisse encore, à ce stade, donner davantage de précisions sur ce point.

J'en viens maintenant à la politique de déconcentration et de régionalisation dans la fonction publique.

J'ai évoqué devant vous, l'an dernier, les différentes mesures de déconcentration que je m'efforçais de promouvoir et que je poursuis, en liaison avec M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives.

S'agissant plus précisément de la fonction publique, j'ai en projet une série de mesures portant déconcentration du recrutement et de la gestion des fonctionnaires des catégories C et D

et des agents non titulaires. La gestion de ces personnels ne relève évidemment pas du niveau national. Des études interministérielles ont été menées et sont prêtes d'aboutir, si bien que je pense en saisir le Parlement, à sa prochaine session, pour la partie nécessitant une décision de sa part.

Par ailleurs, le développement des instituts régionaux d'administration apporte sa contribution non plus seulement à la déconcentration, mais à la régionalisation de certaines activités de la puissance publique.

Créés en 1970, les I. R. A. de Lyon et de Lille ont reçu leur première promotion d'élèves en 1971. D'un niveau très satisfaisant, le concours 1970 a permis de sélectionner 137 élèves, 68 à Lyon et 69 à Lille, parmi 576 candidats s'étant effectivement présentés.

Au concours 1971, 216 places sont mises en compétition pour 750 candidats. La capacité d'accueil sera progressivement portée à 150 élèves par promotion.

Les crédits inscrits au budget 1972 englobent, outre cette extension, les frais de fonctionnement de la deuxième promotion pour les deux instituts en place ainsi que ceux nécessaires pour amorcer en fin d'année la création d'un troisième institut qui ouvrira ses portes en janvier 1973.

La modicité de ces derniers crédits — 185.000 francs — a pu surprendre. Il s'agit en fait des sommes nécessaires à la rétribution partielle, au cours de l'année 1972, du directeur et d'une partie du personnel administratif qui auront la charge de préparer la mise en route de l'institut en 1973.

Les crédits de fonctionnement en année pleine — qui seront nécessairement plus importants — vous seront demandés avec le budget de 1973, cependant que les investissements seront assurés, pour la période de démarrage au moins, par les collectivités locales du lieu d'implantation qui sera fixé prochainement. Il en avait été ainsi, et les crédits demandés avaient été de même importance, pour les I. R. A. de Lyon et de Lille.

Cette régionalisation de la formation professionnelle des fonctionnaires sera également renforcée au niveau de la préparation aux concours d'entrée à l'école nationale d'administration.

J'évoquerai plus longuement tout à l'heure la réforme en cours, mais je signalerai ici que des mesures nouvelles ont été prévues en vue de faciliter l'accès des étudiants de province aux différents concours d'entrée à l'E. N. A.

Il m'appartient également de pourvoir en personnel ces états-majors économiques des préfets de région que constituent les missions régionales — je sais que c'est un problème dont vous vous préoccupez également — et je m'emploie de diverses manières à surmonter les résistances des administrations centrales à se séparer des agents, même volontaires, pour les fonctions de chargé de mission et éventuellement à susciter des vocations pour ces emplois.

M. Jean Delachenal, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat. Telles sont, mesdames, messieurs, les actions de mon département que j'ai pu regrouper sur le thème fort actuel de la déconcentration et de la régionalisation.

J'aborde celui, qui a déjà été longuement évoqué, de la réforme de l'école nationale d'administration et de ses prolongements, tout en soulignant — je suis d'accord sur ce point avec M. le rapporteur — que ce problème n'est pas celui de toute la fonction publique puisque l'E. N. A., en recrutant par an une centaine de personnes, est loin de fournir les quelque 25.000 ou 30.000 personnes qui, chaque année, renouvellent la fonction publique. Il ne s'agit donc pas de polariser sur elle tous nos efforts.

Le *Journal officiel* du 23 septembre dernier a publié un décret relatif aux conditions d'accès à l'école nationale d'administration et au régime de la scolarité.

Il s'agit là du premier volet d'un aménagement d'ensemble de la fonction publique à son plus haut niveau, dont la commission Bloch-Lainé avait préparé les voies indiquées dans un rapport public dont vous avez eu connaissance, et dont les conclusions avaient suscité des réactions contradictoires, les uns les trouvant trop timides, les autres excessives.

Entre ces deux tendances il a fallu choisir les moyens de remédier au mieux possible au défaut évident du système en place — je partage les nombreuses critiques qui ont été faites — je veux dire aux excessives rigidités qui, au fil des ans, avaient marqué ce système.

Au niveau de la préparation, le cycle destiné aux fonctionnaires est aménagé de manière à l'ouvrir plus largement,

notamment aux non-diplômés, et une possibilité d'accès aux concours externes à des non-diplômés est désormais offerte.

Au plan de la formation, l'accès à l'école se trouvera désormais diversifié par la création d'un second concours à dominante économique et à caractère plus scientifique rendue nécessaire, d'évidence, pour l'accès à l'ensemble des problèmes d'une gestion moderne de l'Etat.

Je note que la création de ces deux dominantes est un problème très différent de celui de la disparition des sections, évoquée par votre rapporteur.

Cette disparition fut une erreur. Je la déplore avec lui. Mais l'apparition de deux dominantes de formation à l'intérieur de l'école, dans lesquelles peuvent choisir chaque année des corps recrutant des élèves de l'E. N. A., est un problème fort différent de celui de sections spécialisées s'adressant à un ministère ou à un groupe de ministères déterminés, ce qui était le cas de l'ancien système.

En outre, on s'est attaché à corriger le privilège de fait concédé jusqu'à présent à la région parisienne : d'une part on va multiplier et renforcer les centres de préparation en province, d'autre part la nature des épreuves a été infléchie de manière à donner plus d'importance à la solidité des connaissances qu'à la forme des exposés.

Deux voies d'études sont donc ouvertes, complétées par un système souple d'options qui permet d'accroître la formation spécialisée vers les carrières auxquelles les élèves se destinent. Mais vous remarquerez que subsiste un important tronc commun, que la voie de l'administration générale n'exclut pas une solide initiation à la gestion et que, réciproquement, la voie économique reste ouverte à l'enseignement général. Cette formation croisée, l'existence de passerelles entre les deux filières à la fin de la première année, l'ouverture des corps aux élèves issus des deux voies prouvent qu'il n'y aura pas deux écoles, contrairement à ce qui a été soutenu quelquefois.

La pédagogie s'efforcera de mettre de plus en plus les élèves en situation réelle d'administrateurs. Dans le même esprit de recherche du concret, les stages auprès des municipalités de petite et moyenne importance seront développés et diversifiés ainsi qu'auprès des collectivités locales dans les pays du Marché commun.

Deux voies d'études, donc, un système souple à options, de nouvelles méthodes pédagogiques, un nouveau système de classement final visent à mieux préserver l'originalité des vocations, à favoriser l'insertion professionnelle et à diminuer tensions et rivalités au sein des promotions.

Cette réforme a été qualifiée par certains de modeste. Elle ne l'est pas en ce qui concerne ce premier volet. Je dirai même qu'elle sera importante si elle est menée avec persévérance et vigilance dans la poursuite des objectifs définis, et l'on peut faire confiance, pour cela, à la direction de l'école. Je suis donc persuadé, pour ma part, que cette réforme ne sera pas sans produire de salutaires effets.

Je voudrais ici répondre sur un point précis à une remarque de M. le rapporteur de la commission des lois, qui s'est étonné de la modicité d'un crédit en mesures nouvelles de 200.000 francs, destiné aux facilités de préparation à accorder à certains étudiants. En réalité, il s'agit d'une prévision couvrant les besoins à naître à partir de la prochaine rentrée universitaire. Il s'appliquera donc à un seul trimestre et on vous demandera sans doute de l'accroître en année pleine pour le prochain budget comme pour les I. R. A. dont je parlais tout à l'heure.

En outre, le paiement des enseignants et agents administratifs des centres de préparation en place et des nouveaux qui seront créés en province à la prochaine rentrée sera assuré sur les autres crédits et sur les emplois créés. L'effort en faveur des étudiants les moins fortunés et résidant en province sera majoré d'autant indirectement.

Il est un point que je tiens plus particulièrement à préciser. Sur les 610.000 francs incriminés tout à l'heure, 108.000 francs seulement sont réservés à la rémunération des jurys. Mais l'essentiel du crédit est affecté à des enseignants de l'E. N. A. et à la mise en place de cours préparatoires destinés à la formation des futurs élèves, plus particulièrement les jeunes fonctionnaires et les étudiants de province. Une bonne part des 610.000 francs vient donc s'ajouter — et dans le même but — aux 200.000 francs dont j'ai parlé précédemment.

J'arrive aux mesures d'accompagnement destinées à harmoniser les carrières de l'ensemble des corps recrutés par l'E. N. A. Elles sont en voie de mise au point définitive suivant des directives élaborées au début de cette année au niveau du Gouvernement. Elles permettront d'égaliser les débuts de carrière, d'effacer les inégalités les plus criantes en matière indemnitaire, d'aménager la mobilité afin d'assurer une meilleure

satisfaction des besoins des administrations centrales et de leurs services extérieurs, enfin d'organiser une meilleure osmose entre les différents corps.

Là aussi je pense qu'un premier pas important sera franchi précisément dans le sens des observations formulées par vos rapporteurs.

La formation professionnelle dans la fonction publique est également un problème important. A côté de la formation professionnelle développée dans les établissements comme l'E.N.A. ou les I.R.A. ou dans les différentes écoles spécialisées gérées par les départements ministériels intéressés, s'ajoutent en amont les actions de préparation et en aval les actions de perfectionnement et de recyclage d'un certain nombre de fonctionnaires.

Le Parlement a marqué l'intérêt qu'il porte à ces questions en votant le 16 juillet dernier la loi sur l'organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, qui consacre son titre VII à la formation professionnelle des agents de l'Etat.

La fonction publique n'avait évidemment pas attendu cette loi pour organiser une formation professionnelle qui, par son ampleur et sa diversité, constitue un facteur particulièrement important pour la promotion de ses agents et l'amélioration du service de l'Etat.

C'est ainsi que les départements ministériels organisant des préparations aux divers concours administratifs et examens professionnels ainsi qu'aux brevets permettant d'acquérir la qualification nécessaire pour accéder à un nouveau grade ou à un nouvel emploi sont fort nombreux.

Ces actions sont conduites le plus souvent dans le cadre de centres spécialisés qui assurent soit les enseignements sur place, soit des enseignements par correspondance. Certains de ces centres préparent également aux concours organisés sur le plan interministériel ou par d'autres ministères. Dans certains cas, les bénéficiaires de ces préparations sont libérés de toute obligation professionnelle pour participer notamment au cycle préparatoire à l'Ecole nationale d'administration et à l'Ecole nationale supérieure des P. T. T.

Quant aux actions de perfectionnement et de recyclage, elles ont pour but de permettre à des fonctionnaires en service d'améliorer leurs connaissances ou de les adapter aux techniques nouvelles : méthodes modernes de gestion, informatique, rationalisation des choix budgétaires. En fait, on peut dire que pas un ministère n'échappe à cette obligation et l'on ne s'étonnera pas que 240.000 fonctionnaires stagiaires ou titulaires aient été touchés, à des degrés divers, en 1970, par ces multiples actions de formation.

Ce chiffre a été collationné tout récemment à la suite d'un premier et sommaire dépouillement d'une enquête, que j'ai fait entreprendre auprès des administrations, en vue de l'application de la loi du 16 juillet 1971.

Elle doit permettre d'établir l'inventaire qualitatif et quantitatif de toutes les actions de préparation — formation initiale et perfectionnement — et de déterminer le nombre particulièrement significatif d'heures-élèves ainsi que le coût réel de ces actions.

La nouvelle loi fait en effet obligation au Gouvernement de mettre en œuvre une politique coordonnée en cette matière et cette enquête en constituera la première étape. Des textes d'application sont en cours d'élaboration. Le conseil supérieur de la fonction publique et, à travers lui, les organisations syndicales seront associés étroitement à la conception et à la mise en œuvre de cette politique.

C'est ici que je dois enfin rappeler la participation de mes services aux groupes d'études des formations supérieures institués en 1970 à l'initiative de M. le ministre de l'éducation nationale en vue d'élaborer une réflexion d'ensemble sur l'organisation des formations et leur adaptation aux exigences du monde moderne.

Il s'est agi essentiellement du groupe administrations-universités qui a d'ores et déjà dressé un bilan des emplois disponibles chaque année dans le secteur administratif et analysé les profils de qualification et de formation nécessaires pour tenir ces emplois. Ce rapport a été publié et communiqué en septembre 1971 aux Présidents d'université.

Je saisis cette occasion pour confirmer que mon administration est bien décidée à poursuivre avec l'Université des échanges permanents particulièrement indispensables à une politique d'animation et de coordination de la formation professionnelle continue.

J'aborde maintenant les mesures sociales. Les actions de formation professionnelle constituent un élément important de la

politique de promotion sociale que je me suis attaché à développer au bénéfice des fonctionnaires en service par la double voie du concours interne et du tour extérieur.

C'est ainsi, notamment, que les limites d'âge d'accès aux concours internes de nombreux corps ont été reculées de cinq ans et que le pourcentage des agents pouvant accéder à certains corps de catégorie supérieure par la voie de la liste d'aptitude a été porté du neuvième au sixième.

D'autre part, j'ai invité les administrations à aménager leurs statuts afin de faire coïncider la limite d'âge supérieure du concours interne et celle inférieure du tour extérieur ; et à relever la limite d'âge supérieure de ce tour extérieur de telle manière que les agents bénéficient d'une possibilité permanente de promotion durant leur carrière.

J'ai en outre en vue d'autres améliorations tendant à ouvrir plus largement les concours, notamment en autorisant le saut de catégorie pour l'accès aux concours internes et en rendant accessibles, autant que faire se peut, les différentes filières de promotion interne aux agents de toutes les administrations.

Les femmes occupent désormais 50 p. 100 des emplois de la fonction publique. Outre les mesures spéciales dont elles bénéficient au point de vue des congés de maternité et de la retraite, deux mesures nouvelles sont à relever.

Un décret en cours de préparation se propose de reculer jusqu'à cinquante ans les limites d'âge opposables aux femmes ayant un ou plusieurs enfants au moment du concours et aux veuves.

Cette mesure vient s'ajouter à la mise en place du travail à temps partiel, qui s'est effectuée au cours de cette année, en application de la loi que vous avez votée le 19 juin 1970 et des décrets qui ont paru le 30 décembre dernier.

L'adaptation de ces mesures aux différentes administrations a néanmoins pris un certain temps, mais ce nouveau mode de travail est partout en place maintenant.

Je suis avec attention le développement de cette affaire et j'ai prescrit l'établissement d'un premier bilan que je ne manquerai pas de vous communiquer.

D'ores et déjà, je puis vous donner des chiffres intéressants l'éducation nationale — secteur important de la fonction publique — que je viens de recevoir. Au 1^{er} août, 1.079 demandes ont été enregistrées de la part de professeurs certifiés : 999 ont été satisfaites, 14 refusées, 56 restaient en instance à la mi-octobre faute des éléments nécessaires à la décision. Chez les professeurs de collège d'enseignement technique, on a relevé 75 demandes : 61 ont été satisfaites, 9 refusées et 5 restent en instance.

Ces chiffres témoignent que le travail à temps partiel correspondait bien à des besoins réels. Je vous rappelle que le nouveau régime n'a pratiquement été mis en application qu'au mois d'août.

Je vous ai déjà exprimé l'an dernier mon désir de promouvoir une politique toujours plus active en faveur des handicapés et de leur admission dans les services de la fonction publique.

Les commissions départementales d'orientation des infirmes mises en place dans les départements fonctionnent dans un large esprit de libéralisme et aucune décision n'a, à ma connaissance, donné lieu à contestation.

Des succès notables ont été remportés par des handicapés à des concours de la catégorie A et des jeunes gens non voyants ont obtenu d'excellents résultats à des concours de téléphonistes et de sténodactylographes. Mais il s'agit là de performances individuelles plus que d'un mouvement en profondeur.

Il reste assurément beaucoup à faire pour persuader certaines grandes administrations de mener une politique volontaire d'emploi des handicapés. Quelques-unes d'entre elles n'ont pas encore pris les arrêtés réglementaires prévoyant le pourcentage de handicapés dans chaque profession. Je poursuivrai, bien entendu, mes interventions en ce sens.

J'espère également que les crédits nécessaires pour l'adaptation des postes réservés aux handicapés ont été prévus au budget de 1972 par les ministères concernés.

Je renouvelle ici mon appel pour décider l'administration à remplir activement son rôle à l'égard des handicapés, non seulement parce qu'elle doit donner l'exemple, mais aussi parce qu'il est plus moral et, pourquoi ne pas le dire, plus rentable de faire travailler des handicapés lorsqu'ils peuvent le faire que de leur servir des pensions pour mal entretenir des oisivetés déprimantes pour les intéressés.

Je souhaite, comme première mesure concrète, que les directions du personnel de tous les départements ministériels désignent

un fonctionnaire exclusivement chargé de suivre les problèmes des handicapés.

Il reste aussi à convaincre les intéressés eux-mêmes de profiter des conditions spéciales qui leur sont offertes dans l'accès aux concours, la recherche d'emplois réservés demeurant, bien naturellement, il est vrai, la voie préférée.

A propos des mesures sociales, j'ai encore à vous dire un mot de l'activité du comité interministériel des services sociaux des administrations de l'Etat, que j'ai créé par l'arrêté du 19 juin 1970.

Cet organisme de 19 membres, où les organisations syndicales comptent onze représentants contre huit à l'administration, est présidé avec une remarquable autorité par M. Denis Forestier, président de la mutuelle générale de l'éducation nationale.

Depuis sa mise en place, il s'est réuni à plusieurs reprises, au moins une fois par mois. Au cours de ces réunions, il a, en premier lieu, réparti les crédits inscrits au budget de 1971 des charges communes et établi des propositions très étudiées pour 1972, lesquelles comportent, notamment, l'amélioration de certaines prestations et l'équipement de places de restaurants administratifs.

Le comité a en outre entrepris d'élaborer un programme de développement pluriannuel, pour la période 1971-1975, des actions des services sociaux. Une enquête menée dans les administrations centrales et dans les services extérieurs a permis de dresser un premier bilan concernant les restaurants administratifs, les colonies de vacances et les camps d'adolescents ainsi que l'aide aux personnels ayant des enfants handicapés.

Sur ces bases, il sera possible d'entreprendre une action cohérente à laquelle je suis décidé à apporter tous mes soins.

Je dirai enfin quelques mots sur les relations internationales de la fonction publique.

En effet, je ne serais pas complet si je ne vous indiquais rapidement que notre fonction publique ne se cantonne pas aux limites de l'hexagone.

Sans oublier l'apport substantiel des fonctionnaires français aux tâches de coopération bilatérale et multilatérale orchestrées par le ministère des affaires étrangères, je vous rappellerai l'importante contribution que l'Institut international d'administration publique apporte à la formation des fonctionnaires étrangers. Au cours de l'année scolaire 1970-1971, cet institut a reçu 213 élèves et 181 stagiaires.

En dépit d'une vive concurrence internationale, notre institut international préserve sa double originalité qui est d'offrir des formations de longue durée à une extrême diversité de nationaux étrangers.

Un autre aspect de ce rayonnement international se retrouve dans la participation du directeur général de la fonction publique et de son adjoint à la première session de la commission paritaire de la fonction publique organisée par le bureau international du travail à Genève au printemps dernier, et dans diverses missions accomplies en 1971 par des fonctionnaires de la direction générale auprès de l'O. N. U. à New York, auprès de l'Euratom à Vienne et auprès du gouvernement du Québec.

A la veille de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun et à la demande du gouvernement britannique, il a été décidé de multiplier les échanges entre fonctionnaires de haut niveau des deux parties appelés à collaborer. Un premier stage au bénéfice de vingt fonctionnaires britanniques doit débiter dans quelques semaines. D'autres suivront à charge de réciprocité.

Mesdames, messieurs, j'en ai terminé avec cet exposé que j'ai essayé de faire aussi bref que possible — je ne sais si j'y suis parvenu — sans pour autant négliger aucun des aspects de l'activité de mon département.

J'espère avoir pu vous convaincre qu'en dépit d'effectifs et de moyens très réduits, les services relevant de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, grâce au dévouement et au talent de leurs personnels de tous niveaux, faisaient face correctement à des tâches aussi délicates sur le plan humain que complexes sur le plan technique. (Applaudissements sur les bords du groupe des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)

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

M. Paul Stehlin. Monsieur le secrétaire d'Etat, à l'occasion de ce débat, je formulerais une remarque concernant la méthode et je présenterais une requête.

Il serait bon que nous puissions examiner ensemble et au cours de la même séance le budget de la fonction publique et celui des charges communes, tant les liens entre les deux sont évidents.

Dans les quelques minutes de temps de parole qui me sont imparties, je ne peux aborder tous les problèmes. Je me limiterai donc à des observations d'ordre général.

J'exprimerai d'abord un souhait : que lors de notre prochaine session, nous ayons un débat fondamental d'ensemble sur la place de la fonction publique dans l'Etat moderne et sur les relations de cette fonction publique avec le Gouvernement.

L'Etat et le Gouvernement qui le représente doivent avoir à l'égard de ce secteur, si important — il concerne plusieurs millions de Français — une politique contractuelle et de dialogue continu. Au lieu d'engager ce débat traditionnel et écourté autour de l'enveloppe bloquée des crédits, le Parlement devrait pouvoir jouer son rôle véritable de « chambre d'appel » et définir, lorsqu'il y a conflit ou malaise, ce que doit être la politique faite au nom de la nation.

Les différentes préoccupations du secteur public, tant en ce qui concerne le pouvoir d'achat qu'en ce qui concerne les difficultés sectorielles ou les promesses non tenues — et le contentieux non réglé est lourd — rendent absolument nécessaire l'ouverture de ce large débat que nous réclamons.

C'est ainsi, par exemple, qu'il faut résoudre les difficultés propres à la catégorie B, avoir un plan précis d'intégration de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue pour pension et faire de même pour les zones de salaires. L'échec des négociations salariales est fort grave à la fois pour les fonctionnaires et assimilés, mais aussi en raison de l'appréhension qui peut en être faite dans les secteurs parallèles, comme le secteur nationalisé.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il serait utile que nous connaissions votre sentiment sur le paiement mensuel des pensions et sur les résultats de l'introduction du travail à mi-temps dans la fonction publique.

Enfin, le problème de l'auxiliariat reste pendant. Aucune solution d'ensemble n'y a été apportée. Il semble même que, dans certains ministères, les auxiliaires ne soient pas rémunérés sur des crédits de personnels.

Faute d'ouvrir aux fonctionnaires des perspectives claires, de définir à leur égard un véritable contrat de progrès, c'est un malaise général et permanent qui va régner dans une fonction publique atteinte, selon le terme à la mode, de « morosité ». Peut-il y avoir espérance de société nouvelle si, au premier chef, les serviteurs de l'Etat ne sentent pas que quelque chose est changé ?

Le débat que nous réclamons devrait, pour être efficace, s'appuyer sur un rapport général concernant la situation d'ensemble de la fonction publique, rapport qui serait transmis aux parlementaires en temps utile.

Ce rapport devrait comprendre : d'une part, le point de vue du Gouvernement et plus spécialement le vôtre, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique ; d'autre part, les avis du conseil supérieur de la fonction publique et, partant, l'opinion des différentes organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, assimilés et retraités.

Nous vous demandons très instamment mais très fermement de prendre l'engagement d'organiser ce grand débat au cours de notre prochaine session et de nous fournir à cette occasion les éléments d'information nécessaires.

En outre, nous désirerions qu'en dehors de la discussion budgétaire, lors d'une séance réservée à ces problèmes, vous répondiez à la question orale de notre collègue M. Rossi sur la réforme de l'Ecole nationale d'administration, réforme dont la portée, à notre sens, est trop limitée, car elle se situe très en retrait par rapport aux propositions de la commission Bloch-Lainé.

Enfin, je vous poserai une question précise sur le projet de loi tendant à améliorer la formation du personnel communal et l'organisation de sa carrière. Ce texte, déjà adopté par le Sénat, n'a pas encore été inscrit à notre ordre du jour : le sera-t-il au cours de cette session ? Sur ce point, nous attendons de vous une réponse que nous espérons positive.

J'ai lu avec intérêt la brochure que M. le Premier ministre nous a adressée, relative aux mesures prises en application des déclarations de politique générale qu'il a faites au Parlement.

En ce qui concerne les rapports entre l'administration et les administrés, il semble que les résultats obtenus pour simplifier les formalités et améliorer les relations soient faibles.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il serait utile que, lors de la prochaine discussion budgétaire, vous nous apportiez, sur ce point, des informations plus précises qui montrent la volonté du Gouvernement d'alléger les tâches administratives et d'améliorer

les rapports entre l'administration et le public en évitant, le plus possible, ce qu'il est convenu d'appeler la « paperasserie ». (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

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

M. Charles Privat. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le 10 mars 1971, les sept organisations syndicales de fonctionnaires ont refusé de signer le projet d'accord que vous leur proposiez pour 1971.

Depuis cette date, aucune négociation n'a été engagée. Vous avez préparé le projet de budget pour 1972, que nous examinons, sans aucune discussion préalable avec les organisations syndicales.

Le 8 octobre dernier, vous avez décidé, seul, une majoration de 2,8 p. 100 du traitement de base avec effet au 1^{er} octobre.

La politique contractuelle constitue pourtant — dit-on — l'alpha et l'omega de la politique économique et sociale du Gouvernement. La concertation permanente est le thème essentiel du Premier ministre depuis son installation à Matignon.

Je voudrais donc examiner comment le Gouvernement applique les principes de sa politique dans sa propre maison, c'est-à-dire à l'égard de ses propres agents.

Le moins qu'on puisse dire — personne ne le nie — c'est que votre politique a eu pour premier résultat un grave malaise qui s'est instauré et développé dans la fonction publique.

« Toute concertation débouchant sur des conversations sans lendemain, toute négociation arbitrairement maintenue en dehors des données réelles, toute discussion faussée dès l'origine par des limites imposées, conduisent à l'échec, engendrent le malaise et la méfiance, et ne laissent la place qu'au recours aux seuls moyens d'action qui subsistent lorsque toute possibilité de négociation a disparu. »

Voilà, monsieur le secrétaire d'Etat, ce qu'écrit un militant syndicaliste jugeant la politique gouvernementale de concertation dans la fonction publique.

Il faut donc que vous nous expliquiez ce que vous entendez par « politique de concertation » dans ce domaine.

Si vous persistez à penser que réunir les organisations syndicales, au mois de mars, pour examiner les modalités du partage de l'enveloppe inscrite pour l'année aux charges communes, constitue la bonne méthode, l'application saine de votre principe de concertation, vous faites fausse route !

Je voudrais d'ailleurs, en passant, critiquer cette présentation.

Vous ne devriez pas inscrire aux charges communes les mesures acquises, mais y inscrire seulement les crédits nécessaires aux vraies et seules mesures nouvelles. Il y a là une ambiguïté qui doit être dénoncée.

Il n'est pas possible de dessiner une orientation valable et sérieuse dans la fonction publique en enfermant la discussion, comme vous le faites, dans le cadre de la répartition d'une partie seulement de l'enveloppe, qui représente, cette année, 5 p. 100 environ de la masse salariale, contre 3 p. 100 l'année dernière. Au mois de mars dernier, les syndicats vous l'ont dit, ils vous ont prévenu.

Ce n'est pas en mars 1971 que l'on doit discuter du budget pour 1971, c'est un an auparavant. C'est en avril dernier, lorsque vous prépariez le projet de budget pour 1972, celui dont nous discutons, que vous auriez dû rencontrer les syndicats et vous concerter avec eux, afin de définir une politique valable pour 1972.

En réalité, vous reculez devant la recherche d'une vraie politique de la fonction publique.

Ne pensez-vous pas que, sur le seul plan de leur information, il serait intéressant que les parlementaires reçoivent chaque année un rapport, un document qui ferait état de la situation générale de la fonction publique, avec ses effectifs de titulaires et d'auxiliaires, ce qui serait très édifiant, avec ses problèmes de recrutement, de promotion et de formation, notamment ?

Compte tenu des retraités et des agents des collectivités locales, trois millions de personnes sont, en définitive, concernées.

Une seule fois, vous avez, semble-t-il, voulu mettre vos actes en accord avec vos intentions, lors de la négociation Masselin sur le reclassement des catégories C et D, négociations qui ont duré un an mais qui ont abouti à l'établissement d'un plan et permis la signature d'un contrat par les organisations syndicales.

Je sais bien que l'on vous demande maintenant d'abréger les étapes prévues. Cela ne devrait pas vous choquer, car le contrat

signé correspond à une certaine conjoncture économique, que la hausse accélérée des prix — ou, si vous préférez, l'inflation — a largement modifiée d'une façon très défavorable quant au pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Il n'est pas étonnant que les syndicats réclament la révision de certaines clauses du contrat qui ne correspondent plus à la situation présente. Refuser la discussion, ce n'est pas rechercher la concertation, face aux difficultés qui sont survenues.

Je prendrai trois exemples pour montrer votre façon de voir les choses : l'intégration de l'indemnité de résidence, la compression des zones de salaires, les problèmes de la catégorie B.

Les organisations syndicales demandent à discuter. Ne croyez-vous pas, dans ces conditions, que vous pourriez créer des groupes de travail sur ces objets de discussion ? Et pourquoi ne pas répondre à l'appel de ces organisations, monsieur le secrétaire d'Etat ? Vous auriez en face de vous, sans écran, des représentants syndicaux, et ainsi pourrait être débattu un plan de réalisation permettant d'étaler, tout au long du VI^e Plan, par exemple, le financement nécessaire pour faire disparaître ces irritantes questions, pendantes depuis trop longtemps.

Prenez l'affaire des catégories B. Quatre ministres au moins sont aux prises avec des difficultés croissantes, auxquelles on fait face à titre provisoire en créant des indemnités diverses, sans que, pour autant, soit apaisé le mécontentement des fonctionnaires concernés : c'est M. Guichard, avec les instituteurs ; c'est M. Galley, qui a accordé une indemnité à certains de ses agents ; c'est M. Chamant, avec les « aiguilleurs du ciel » ; auxquels il a, lui aussi, accordé une indemnité ; c'est M. Marcellin, enfin, avec les officiers de police, qui sont aux prises avec ce problème du reclassement des fonctionnaires de la catégorie B.

On m'a dit, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous répétiez assez souvent aux militants syndicalistes : « Venez me voir, ma porte vous est largement ouverte ».

Vous êtes un secrétaire d'Etat aimable, mais vous savez bien que cela ne saurait suffire ! Il est plus que déplaisant pour des responsables syndicaux d'être renvoyés au ministre des finances, bien que votre porte soit largement ouverte, dès que l'on veut aller concrètement à la recherche d'une solution.

En réalité, tout se passe comme si vous craigniez de vous engager pour plusieurs années. Mais alors, qu'entendez-vous par « politique contractuelle de concertation » ? Dès lors que vous vous refusez à engager une véritable négociation, il n'est pas étonnant de constater à quel degré en est arrivé le malaise que vous avez fait naître, du fait de l'échec du dialogue de février et de mars !

Les sept organisations de fonctionnaires ont manifesté le 30 mars. Le 4 juin, les fonctionnaires ont arrêté le travail.

Mais vous n'avez fait aucun effort pour reprendre le dialogue. A peine la période des vacances était-elle terminée que vous avez cru sans doute très habile, au conseil des ministres du 8 septembre dernier, d'accorder ce que vous aviez refusé au printemps : une majoration de 2,8 p. 100 du traitement de base, contre 2,5 p. 100, et ce à compter du 1^{er} octobre au lieu du 1^{er} novembre.

Mais il ne faut pas oublier que, le 8 septembre, la conjoncture, en matière de prix, était loin d'être celle du 10 mars dernier. Et que dire de cette situation au 25 octobre !

Comme en 1970, votre collègue des finances s'est trompé cette année. Le fameux plafond de 4 p. 100 est dépassé et nous approchons de 6 p. 100.

En 1971, vous aurez au total accordé une revalorisation de 6 p. 100 à compter du 1^{er} octobre ; en fait, le salarié ne ressentira le plein effet de cette majoration qu'à compter du 1^{er} novembre.

Tout le monde affirme que les salaires augmenteront de plus de 10 p. 100 dans le secteur privé ; sans attendre ce taux, l'accroissement des salaires des agents dépassera sans doute 6 p. 100 dans les entreprises nationalisées, et il atteindra 7 p. 100 le 1^{er} novembre à la S. N. C. F.

Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, allez-vous accepter que le fossé se creuse davantage, que le déclassement de la fonction publique soit aggravé ?

Qu'allez-vous faire pour « régler », pour « solder », dirais-je, le compte 1971 de la rémunération des agents de l'Etat ?

Le 13 septembre, les fédérations de fonctionnaires ont publié une déclaration commune d'où il ressort qu'en réalité, jusqu'à la fin du mois d'octobre, les fonctionnaires n'auront bénéficié que d'une majoration de traitement de 3,20 p. 100, acquise au

1^{er} juin, alors que l'augmentation des prix dépasse, d'ores et déjà, 4 p. 100, et que la dégradation du pouvoir d'achat de ces fonctionnaires ne cesse de s'aggraver.

Le communiqué souligne que la mesure gouvernementale du 8 septembre laisse entiers, d'une part, la question de la progression du pouvoir d'achat des agents de l'Etat au cours de l'année 1971, et, d'autre part, les problèmes généraux du contentieux de la fonction publique, notamment le minimum mensuel de 1.000 francs, la réforme de la catégorie B, la réduction de l'éventail des zones de salaires et la réforme des débuts de carrière des catégories C et D, qui avaient fait l'objet de discussions en mars dernier.

Au 31 décembre prochain, quelles mesures aurez-vous prises, en accord avec les organisations de fonctionnaires, pour régler ce contentieux ?

Certains ont dit et même écrit que vous aviez voulu pénaliser la fonction publique parce que ses représentants n'avaient pas signé de contrat en mars dernier. J'aimerais vous entendre démentir ce propos.

Je voudrais attirer plus longuement votre attention sur un autre aspect des problèmes de la fonction publique, qui cause quelque inquiétude aux fonctionnaires: je veux parler de la réforme administrative et de la réforme régionale.

Où en est-on en ce qui concerne le premier point ?

Nous avons un ministre qui est chargé de la réforme administrative, mais nous ignorons tout de ses intentions, et le problème demeure entier, à quelques réalisations minimes près.

On parle enfin beaucoup de la réforme régionale, bien nécessaire au demeurant. Ne pensez-vous pas, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il serait intéressant que vous commenciez à en discuter avec les organisations de fonctionnaires ?

Quel sera le cadre administratif de la région ? Ce n'est pas un mince sujet.

N'y aurait-il pas là ample matière à concertation ? La création d'un groupe de travail spécialisé ne serait-elle pas dès maintenant opportune et nécessaire ?

J'aimerais connaître votre sentiment à ce sujet, monsieur le secrétaire d'Etat.

Mais il me faut conclure.

Les fonctionnaires, qu'il s'agisse de ceux de l'Etat ou de ceux des collectivités locales, sont des gens sérieux. Ils n'aiment pas l'agitation pour l'agitation. Mais ils ont leur dignité d'hommes et de fonctionnaires attachés à leur fonction. Laisser leur déclassement s'aggraver et ne pas les associer aux réformes nécessaires, pourrait avoir de graves conséquences.

Depuis le 10 mars, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez, pourrait-on dire, laissé aller les choses. Prenez garde ! Rappelez-vous quelques exemples du passé !

Il faut reprendre le dialogue le plus tôt possible, ne pas laisser s'alourdir encore le contentieux ; en un mot, il vous faut accepter une véritable négociation.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il est temps de sortir de l'impasse ! (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

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

M. Jean Tiberi. Monsieur le secrétaire d'Etat, une fois de plus, je veux aborder les problèmes bien vastes de la fonction publique. Mais il est bien évident que ce n'est pas en quelques minutes, voire en quelques heures, à l'occasion de la discussion d'un budget, que les problèmes essentiels, fondamentaux, peuvent être examinés.

C'est pourquoi, s'agissant de la réforme de l'Ecole nationale d'administration ou du problème plus général posé par les carrières dans la fonction publique, nous pourrions peut-être — c'est une suggestion — nous retrouver à l'occasion d'un débat qui nous permettrait un examen détaillé.

Les rapports écrits ou oraux de mes collègues me permettent d'abrèger certaines de mes analyses.

Mais, comme je l'avais fait l'année dernière, je tiens à vous remercier pour les bons rapports que vous avez entretenus avec le Parlement, notamment avec la commission des lois, pour les résultats positifs que vous avez obtenus. Ils sont, certes, encore insuffisants et il faut toujours se battre.

Il convient aussi, dans ce débat, de rendre publiquement et très nettement hommage au dévouement des fonctionnaires qui, dans des conditions souvent difficiles, remplissent une tâche que reconnaissent et envient de nombreux pays étrangers.

Nous devons cependant constater certaines insuffisances, certaines anomalies que vous connaissez, monsieur le secrétaire d'Etat, et auxquelles vous tentez de porter remède: rigidité de la fonction publique, insuffisance de contacts humains, nécessité de développer la notion de responsabilité et aussi — on l'a rappelé — la mobilité.

En ce qui concerne l'amélioration de la situation matérielle des fonctionnaires, j'avais eu, au cours d'un précédent débat, l'occasion d'appeler, au nom du groupe auquel j'appartiens, votre attention sur la nécessité d'améliorer la situation des fonctionnaires, afin qu'elle ne soit pas dévalorisée par rapport à celle des agents des entreprises nationalisées.

Nous souhaitons également une amélioration substantielle de la situation des fonctionnaires de la catégorie B, ainsi que l'intégration de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue pour pension.

Un débat fort intéressant avait eu lieu à cette occasion. Des résultats positifs ont été acquis.

Nous regrettons encore aujourd'hui que la politique contractuelle du Gouvernement, à laquelle nous apportons tout notre appui, n'ait pas abouti totalement. Sans doute n'y a-t-il eu qu'un « hiatus », et les choses vont-elles pouvoir reprendre.

Je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat — je suis persuadé que c'est votre volonté — de poursuivre la politique de concertation que vous aviez entreprise et que seuls, vraisemblablement, des événements circonstanciels ont empêché de poursuivre. Je suis sûr que, sur ce point, nous obtiendrons satisfaction.

Dans quel sens devons-nous orienter nos réformes ?

Il est d'abord nécessaire, je le disais il y a un instant, de développer le dialogue au sein de l'administration.

Vous avez là encore — je vous en rends volontiers hommage — accompli un grand effort, notamment en mettant en place des commissions dont les résultats sont passés dans les textes et dans les faits. Il y a encore à faire, mais je suis persuadé que, sur ce point, votre action sera bénéfique.

Et puis il y a l'action qui a déjà été engagée en matière de droit syndical, et qui ne doit pas non plus être perdue de vue.

Il est d'ailleurs nécessaire de développer le dialogue par une ouverture vers l'extérieur, en rapprochant l'administration des administrés. C'est à cet égard que les textes que vous avez pris en matière de déconcentration doivent jouer un rôle, sinon essentiel du moins très important.

Déjà des textes ont été publiés, des réformes sont en cours. Nous aimerions avoir connaissance — sinon aujourd'hui, du moins un peu plus tard — d'éléments concrets quant aux résultats pratiques de ces réformes que nous considérons comme très importantes puisqu'elles ont pour finalité de rapprocher l'administration des administrés, ce qui est une préoccupation majeure du monde moderne.

En ce qui concerne les mesures que vous aviez prises en matière d'allègement de la tutelle financière et administrative, nous aimerions savoir — aujourd'hui ou plus tard — quel a été exactement l'impact de ces mesures.

De même, l'humanisation des rapports entre l'administration et les administrés me paraît fondamentale. Elle répond, elle aussi, à une préoccupation dominante du monde moderne.

Sur ce point, je crois que vous aviez lancé — permettez-moi l'expression — des missions. Il serait bon également que vous nous disiez à quelles conclusions pratiques elles ont abouti.

Sur le plan social, vous avez déjà — mais il faudra poursuivre dans cette voie, ainsi que vous l'avez rappelé tout à l'heure — obtenu des résultats fort importants en matière de formation professionnelle et de promotion sociale.

Il faudra peut-être développer de plus en plus la formation permanente en faveur de toutes les catégories, non seulement les catégories élevées, mais aussi les catégories moins élevées. Il faut accentuer l'effort que vous avez entrepris, soit en facilitant les concours internes, soit, comme vous l'avez dit vous-même, en favorisant le recyclage perpétuel. Je sais que tel est votre objectif, et il est fondamental.

Il faut — avez-vous affirmé — faire un effort en faveur de l'admission des handicapés dans la fonction publique.

Votre bonne volonté est entière. Cependant — vous l'avez vous-même laissé entendre — il y a des résistances infinies de la part de l'administration qui, de bonne foi certes, estime qu'elle défend ainsi le bon fonctionnement des services.

C'est une mauvaise solution. Il faut rappeler très fermement à tous les services intéressés, aux directions du personnel, qu'il est inadmissible d'instaurer une ségrégation à l'encontre de certaines catégories qui, sur le plan pratique, en dépit de leur handicap, peuvent fournir, à qualité égale, le même travail (Applaudissements.)

Il faut, sur ce plan-là, non seulement le dire, mais, si vous me permettez cette expression, taper sur la table une bonne fois pour toutes.

M. Jacques Cressard. Très bien !

M. Jean Tiberi. Vous avez annoncé un assouplissement des limites d'âge pour les concours internes. Je vous en félicite. Il s'agit là d'une décision fondamentale.

La suppression des barrières entre catégories est aussi un bon résultat.

Il faut développer l'information et la formation des différents corps, et continuer, comme vous l'avez fait pour les catégories C et D, à faire un effort particulier au profit des catégories les plus défavorisées.

Par le biais des résultats obtenus en faveur de ces catégories, nous avons vu le résultat pratique d'une politique de concertation.

Enfin, il importe de résoudre le problème de l'indemnité de résidence, que vous connaissez.

Les instituts régionaux d'administration paraissent être une solution très intéressante au problème de la fonction publique, puisqu'ils permettent de répondre aux préoccupations de la déconcentration, de l'humanisation, de l'ouverture vers l'enseignement supérieur. En un mot, ces instituts permettent la promotion sociale. Il faut donc aller très loin dans cette voie.

En résumé, qu'il s'agisse du concours d'entrée à l'E. N. A. — j'en parlerai pour terminer — ou d'autres concours, il faut exiger des services qu'ils assurent une information et une formation encore plus complètes des fonctionnaires qui souhaitent se présenter à ces concours. Bref, il faut faciliter la promotion sociale que le Gouvernement et vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, vous voulez.

Quant à l'Institut national d'administration publique, j'ai eu l'honneur d'appeler votre attention, l'année dernière, sur ce problème. Vous avez dit cet après-midi quelle importance vous attachiez à cet institut. Dès cette année — vous l'avez rappelé — ses activités se sont développées. Un effort léger en matière budgétaire a été fait ; je souhaite qu'il soit développé.

La réforme de l'Ecole nationale d'administration répond, certes, à une préoccupation : la démocratisation, soit sur le plan sociologique, soit sur le plan social, soit sur le plan géographique, du recrutement. Sur ce point, si tout n'est pas parfait, il y a tout de même un résultat positif. Il en est de même pour le fonctionnement de l'école.

A l'E. N. A., comme dans toute la fonction publique, se pose le problème de l'ouverture des carrières. A cet égard, il y a encore beaucoup à faire.

C'est pourquoi, revenant sur ce que je disais précédemment, je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous acceptiez que nous reprenions ce débat ultérieurement.

M. le président. Monsieur Tiberi, vous avez épuisé votre temps de parole.

M. Jean Tiberi. Je termine, monsieur le président.

Je dirai un mot des administrateurs de la ville de Paris. Je ne donnerai pas lecture de la note que j'avais préparée, pour ne pas trop dépasser le temps qui m'est imparti.

Les administrateurs de la ville de Paris ont ressenti durement la décision de ne pas les intégrer pour le moment dans le concours de l'E. N. A. comme cela avait été envisagé un moment. J'espère que dans la mesure d'application vous voudrez bien examiner leur statut avec bienveillance.

Si vous me le permettez, je vous transmettrai une note détaillée sur ce point.

Sur le travail à mi-temps, j'avais eu l'honneur de rapporter devant cette Assemblée un texte en 1970. C'est une mesure indispensable et très utile, sur le plan social notamment, pour les mères de famille et pour les personnes âgées, mais aussi sur le plan économique. Vous avez apporté quelques précisions sur ce travail à mi-temps. Nous souhaitons que, dans un proche avenir, à la fin de l'année notamment vous apportiez toutes informations sur les différentes réactions des administrations et des intéressés. Nous voudrions savoir quelles sont les différentes

catégories sociales qui y ont répondu, en un mot nous aimerions avoir un bilan.

Un autre point sur lequel je voulais insister à propos de ce travail à mi-temps c'est l'information : nous souhaitons que les différentes administrations veuillent bien s'efforcer de faire connaître aux différentes catégories de personnels de fonctionnaires les possibilités d'accès au travail à mi-temps. Telles sont les quelques observations qu'au nom de mon groupe je devais vous présenter. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

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

M. François Billoux. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, la procédure nouvelle instaurée en 1969 pour l'examen, avec les crédits des services du Premier ministre, des questions relatives à la fonction publique devrait permettre un débat sur les grandes orientations de la politique de l'Etat dans ce domaine, étant entendu que les mesures nouvelles concernant les rémunérations des fonctionnaires feront l'objet de la discussion du budget des charges communes.

Il n'en fut pas réellement ainsi les années précédentes. Cette année encore nous sommes au regret de constater que les problèmes fondamentaux ne sont pas posés ou qu'ils sont abordés dans des conditions qui appellent de sévères observations.

M. le rapporteur de la commission des lois, renonçant à un examen des problèmes d'ensemble de la fonction publique, a lui-même reconnu que, cette année, « son propos serait plus modeste ».

En effet, le volume des crédits soumis à notre examen, le bilan d'activité du secrétariat d'Etat chargé de la fonction publique et les perspectives qu'il nous propose incitent à la modestie.

De longs développements sont consacrés à l'école nationale d'administration. Mais les nouvelles dispositions concernant cette école ne sauraient être assimilées à une véritable réforme. Il s'agit tout au plus d'aménagements limités qui laisseront subsister dans la pratique les défauts essentiels de l'institution. Il serait, en tout cas, abusif de parler d'une démocratisation de la fonction publique, non seulement parce que l'E. N. A. restera l'apanage des couches les plus aisées de la population, mais aussi et surtout parce qu'une véritable réforme de la haute administration ne peut être dissociée des adaptations qu'il conviendrait d'apporter à l'ensemble de l'administration.

Ce problème a une portée générale. Or les organisations syndicales représentatives n'ont pas été véritablement consultées. Finalement, la timidité du texte et la modicité des crédits parlent d'elles-mêmes.

A propos des instituts régionaux d'administration, je dirai que le volume des crédits inscrits au budget de 1972 pour l'ouverture d'un troisième établissement en janvier 1973 enlève « toute crédibilité » à ce projet. Quelques mois avant cette ouverture, le lieu d'implantation n'est pas encore définitivement arrêté. Il est regrettable qu'on n'ait pas jugé nécessaire d'informer le Parlement des premiers enseignements à tirer de l'expérience des instituts régionaux d'administration de Lille et de Lyon créés au début de cette année.

L'improvisation a marqué l'installation de la première promotion, tant en ce qui concerne la situation matérielle des élèves que l'organisation de l'enseignement. Ces problèmes ne sont pas, à l'heure actuelle, correctement résolus.

Le régime indemnitaire des élèves n'est pas satisfaisant. Il devrait donner lieu à une étude et à une révision. Indépendamment du problème générale du relèvement des indices de début des fonctionnaires de catégorie A, il apparaît, par exemple dans le cas de l'attaché de préfecture, que le passage par l'institut régional d'administration comporte paradoxalement une véritable pénalisation, puisque l'indice 280 est atteint en un an avec le recrutement direct et en deux ans avec le recrutement par le canal de l'I. R. A.

Ces quelques considérations suffisent à ramener à des proportions plus modestes la satisfaction de M. le secrétaire d'Etat.

A vrai dire, le problème essentiel réside dans le grave malaise qui règne à l'heure actuelle dans la fonction publique.

L'année 1971 demeure marquée par le refus unanime des organisations représentatives de fonctionnaires de ratifier le projet de convention salariale élaboré en février et mars, par le refus, constamment réaffirmé depuis par le Gouvernement, de reprendre ces discussions sur de nouvelles bases, par la pratique

des décisions unilatérales, accompagnées de déclarations erronées et tendancieuses sur les données du conflit.

Contrairement à ce que, de toute évidence, le Gouvernement attendait, l'unanimité des organisations syndicales, qui s'est exprimée le 10 mars, ne s'est pas démentie. Elle a été appuyée par de puissants manifestations à Paris, et en province, par une grève nationale largement suivie. Elle vient de se traduire dans une nouvelle demande adressée au Premier ministre en vue de l'ouverture immédiate de discussions. Nous aimerions savoir si cette demande sera honorée.

Devant l'échec des discussions salariales de 1971, certains se sont demandé s'il était possible de résoudre les problèmes concernant deux millions de fonctionnaires dans une négociation que M. Delachenal qualifie de « monolithique » et à laquelle il suggère de substituer des « procédures plus souples » et, encore une fois, une réforme du statut de la fonction publique.

Certes, la fonction publique est un ensemble complexe et vaste d'administrations et de services que l'on ne saurait comparer strictement à une entreprise nationale comme la S. N. C. F. C'est pourquoi la volonté exprimée par M. le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique dès le début des discussions salariales de retenir, pour la fonction publique, le taux de progression globale de la masse salariale fixé pour la S. N. C. F. ne pouvait être acceptée par les syndicalistes. Cette position du Gouvernement n'avait aucune autre justification que sa volonté de réduire la négociation à une simple répartition d'une masse salariale fixée de façon arbitraire et intangible.

La rémunération des fonctionnaires actifs et retraités — traitement, indemnité de résidence, abatement de zones — les classements catégoriels généraux, les questions sociales, la durée du travail donnent lieu à des décisions générales applicables à l'ensemble de la fonction publique. Il ne saurait en être autrement à moins de porter atteinte aux garanties fondamentales inscrites dans le statut.

Cette fausse question vise à cacher un problème de fond : celui de la nature et de la portée d'une véritable négociation salariale dans la fonction publique, et aussi celui de la procédure budgétaire, c'est-à-dire, en définitive, du rôle du Parlement.

Nous y reviendrons à l'occasion de la discussion du budget des charges communes. Soulignons dès maintenant que, l'an dernier, ce débat a été réduit à une simple formalité, prétexte pris que, dans le cadre de la politique dite de « concertation », les crédits inscrits au budget ont un caractère provisionnel et que, par conséquent, les négociations entre les organisations syndicales et le Gouvernement seraient sans objet si ce dernier donnait des précisions au Parlement sur les mesures qu'il envisage de proposer.

Or d'une part le Gouvernement a considéré, en fait, les crédits des charges communes comme une masse salariale pratiquement intangible et non comme une provision et il n'a donc pas respecté ses engagements ; d'autre part, il a prétendu imputer sur les crédits affectés au règlement des problèmes généraux un ensemble de crédits inscrits dans différents budgets ministériels.

Cette imputation, réduisant considérablement le volume des crédits, a été une des causes essentielles de l'échec des discussions salariales. Les organisations syndicales n'admettent pas que des indemnités pour heures supplémentaires ou des crédits afférents, par exemple, à une modification des pyramides d'emplois militaires ou, encore, à la modification du régime des indemnités d'une administration déterminée et, d'une façon générale des crédits afférents à des mesures répondant le plus souvent à des préoccupations administratives ou gouvernementales ou relevant de la gestion des services publics viennent amputer le pouvoir d'achat de l'ensemble des fonctionnaires.

Sur le plan budgétaire, on ne saurait davantage admettre un procédé qui enlève finalement toute signification au crédit voté par le Parlement pour le règlement des problèmes généraux de la fonction publique.

Les discussions salariales ont échoué non, comme M. le secrétaire d'Etat l'a affirmé, en raison des « surenchères » des organisations syndicales ou du niveau excessif de leurs demandes, mais en raison de la volonté intransigeante du Gouvernement de limiter la négociation dans un cadre rigide et préalablement établi.

Dans une conférence de presse, après leur puissante grève du 4 juin, les organisations syndicales de fonctionnaires ont réfuté les arguments avancés par le Gouvernement. Elles ont démontré que la fonction publique subit un déclassement par rapport aux secteurs privés et nationalisés. Elles ont prouvé que les mesures proposées aux fonctionnaires pour 1971 étaient inférieures à celles qui avaient été retenues dans le secteur nationalisé, aussi

bien en termes de masse salariale que par une comparaison systématique entre les dispositions inscrites dans les différents accords salariaux.

Les mesures décidées unilatéralement par le Gouvernement portent le niveau des traitements du 1^{er} octobre 1971 à 6 p. 100 par rapport au 1^{er} janvier, alors qu'il est de l'ordre de 7 à 7,25 p. 100 dans le secteur nationalisé. Du 1^{er} avril au 1^{er} octobre, le niveau des traitements est demeuré constamment au-dessous du niveau des prix, même si l'on se réfère à l'indice des 295 postes qui ne reflète guère la réalité. Pour assurer aux fonctionnaires une évolution correcte de leurs traitements en 1971, il faudrait que ces derniers soient relevés avec effet du 1^{er} juin et que des ajustements soient opérés en fonction de la hausse des prix de l'année entière.

Soulignons que deux cent mille agents de la fonction publique ont un traitement mensuel inférieur à 1.000 francs et qu'aucune mesure n'a été prise pour le reclassement des différentes catégories.

Le Gouvernement fait état, en toute occasion, du reclassement des catégories C et D, dont la réalisation est étalée jusqu'au 1^{er} janvier 1974 alors qu'il s'agit d'une réforme constamment différée depuis 1962. Il est à cet égard significatif que les organisations syndicales, signataires du contrat du 10 octobre 1969, demandent maintenant, comme la C. G. T. qui refusa de signer, l'accélération de la réforme et le règlement de différents problèmes fort importants, demeurés en instance.

A ce propos, quelle est la portée exacte des déclarations de M. le secrétaire d'Etat sur les mesures concernant le recrutement et la gestion de ces catégories qui seraient prochainement soumises à l'examen du Parlement « dans le cadre de la politique de déconcentration » ? A-t-on informé et consulté les organisations syndicales représentatives sur des projets qui peuvent receler de sérieux dangers quant aux garanties fondamentales assurées par le statut ?

Le Gouvernement refuse de réaliser un relèvement du début de carrière de la catégorie A jugé indispensable par un groupe de travail constitué auprès du conseil supérieur de la fonction publique en 1963, c'est-à-dire il y a huit ans.

Il s'emploie à retarder, voire à contester, une réforme de la catégorie B qui comprend les instituteurs, les contrôleurs de différentes administrations, alors que ses propres études attestent, bien qu'elles les minimisent, un grave déclassement de cette importante catégorie de fonctionnaires. Ce problème ferait-il, comme il est indiqué dans le rapport de M. Delachenal, l'objet d'une négociation prochaine jusqu'ici refusée ?

Où en est donc la politique dite de « concertation » dans la fonction publique ? Les organisations syndicales se sont exprimées sur ce problème. Elles soulignent, en particulier, que le conseil supérieur de la fonction publique a été transformé en une simple chambre d'enregistrement. Sa dernière réunion remonte au 13 mai 1970, alors que les textes prévoient une réunion trimestrielle. Sa prochaine réunion, prévue pour les 4 et 10 novembre, ne donnera certainement pas lieu à discussion des problèmes fondamentaux.

La commission des droits syndicaux, constituée après les grèves de mai et juin 1968 a abouti à la publication d'une circulaire que nombre d'administrations utilisent paradoxalement dans un sens restrictif et la deuxième phase des travaux est constamment remise à plus tard.

M. Malaud ne manque aucune occasion d'exalter le comité interministériel des services sociaux — il vient encore de le faire à l'instant — mais il oublie de dire que l'indigence des crédits fait de la fonction publique un des secteurs atterrés dans ce domaine.

Il oublie également de dire que les recommandations de la commission Jouvin sont systématiquement considérées comme lettre morte, alors qu'il s'agit de propositions faites par les deux parties administrative et syndicale et que leur coût budgétaire n'est pas particulièrement lourd.

Lorsque M. le Premier ministre affirme que la politique contractuelle obtient de bons résultats, c'est certainement contestable en ce qui concerne le secteur nationalisé ; c'est totalement inexact en ce qui concerne la fonction publique. Il s'agit pourtant de près de trois millions de fonctionnaires, postiers et agents des collectivités locales, actifs et retraités, dont le sort dépend directement de l'Etat employeur.

Contrairement à ses propres affirmations, selon lesquelles l'absence d'accord avec les organisations syndicales n'a pas de conséquence sur l'évolution de la situation des fonctionnaires en 1971, le Gouvernement ne fait pas son devoir. L'absence d'accord, dont la responsabilité lui incombe, ne saurait le libérer, ainsi que le fait observer justement l'Union générale des

fédérations des fonctionnaires C. G. T., de son obligation d'assurer aux fonctionnaires le maintien de leur pouvoir d'achat et de leur part légitime de l'évolution de l'économie, de régler les problèmes fondamentaux en instance depuis parfois de nombreuses années.

Le procédé qui consiste, pour tenter de justifier l'échec des discussions salariales, à présenter les fonctionnaires comme des privilégiés et à multiplier les affirmations tendancieuses à l'égard de serviteurs de la nation, dont on reconnaît par ailleurs la haute valeur et l'intégrité, est contraire à l'intérêt public et inadmissible de la part d'un gouvernement responsable.

La position des organisations syndicales de fonctionnaires correspond aux intérêts matériels et moraux de leurs mandants. La prise en considération de leurs demandes réalistes et raisonnables ne mettrait pas, contrairement à ce qu'on cherche parfois à faire croire, les finances de notre pays en péril.

Il ne saurait être question, en tout cas, d'admettre que la politique salariale de l'Etat employeur soit conçue comme un instrument d'une politique tendant à faire supporter par les travailleurs et les fonctionnaires les conséquences d'une situation économique et financière dont ils ne portent nullement la responsabilité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

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

M. Jean Fontaine. Monsieur le secrétaire d'Etat, à l'occasion de la discussion de votre budget, et dans les quelques minutes qui me sont imparties, je souhaite vous présenter trois séries d'observations.

La première, vous ne vous en étonnez certainement pas, concerne les rémunérations accessoires.

La situation est à peu près celle que nous avons connue avant 1946 et qui a légitimé la réforme du statut des fonctionnaires.

Le statut de 1946 avait cherché à mettre un peu d'ordre dans le système des rémunérations. Il y régnait, il est vrai, la plus extrême confusion, puisqu'on y dénombrait, du fait de la multiplicité des échelles de traitement, 400 catégories de fonctionnaires.

Pour y parvenir, un indice avait été affecté aux différentes catégories de fonctionnaires ; cet indice déterminait le traitement par rapport à un traitement de base. Mais, à l'usage, le principe de la parité des traitements a été défiguré. D'abord, les dispositions du statut de 1959 n'ont pas entièrement repris celles du statut de 1946. Ensuite, de prétendues mesures de remise en ordre d'un décret de 1961 ont fait appel à des primes non hiérarchisées, à la création d'échelles-lettres. Enfin, le décret qui devait fixer le traitement de base minimum à 120 p. 100 du S. M. I. C. n'est jamais paru. Sur cette situation déjà assez complexe et anormale est venue se greffer la pratique des rémunérations accessoires qui pèsent lourd dans le budget des collectivités locales et qui malheureusement ne se traduisent pas pour autant par une meilleure qualité des travaux.

Je sais que vous objecterez que, en raison précisément de cette grille-carcan, les traitements de la fonction publique et la pratique des rémunérations accessoires permettent, dans une certaine mesure, de lutter contre l'évasion de matière grise. Cet argument n'est pas fondé, car les indemnités accessoires, par leur diversité et leur importance, masquent la réalité des choses, ce dont les bénéficiaires eux-mêmes s'apercevront au moment de leur retraite.

Au surplus, elles créent des inégalités et des injustices au détriment des catégories des agents les plus défavorisés, puisque ces indemnités sont généralement réparties en fonction des grades hiérarchiques et suivant un barème progressif à partir de la base.

Ce qui est plus grave encore, c'est que cette pratique met obstacle à une remise en ordre des traitements qui pourraient faire apparaître des salaires-vérité à un moment où on parle beaucoup des prix-vérité. Personne ne peut savoir ce que touche effectivement un fonctionnaire, selon qu'il appartient à telle ou telle administration. Les questions posées à ce sujet restent sans réponse. C'est donc que les principaux bénéficiaires ont mauvaise conscience, puisqu'ils sont obligés de se réfugier dans le mutisme.

Quand on pense par ailleurs, que le statut de la fonction publique interdit l'ordonnancement, et le paiement de toute rémunération accessoire et que cette interdiction est rappelée à l'article 51 du décret du 23 février 1963, on est fondé à se demander si le Gouvernement respecte ses propres règlements et, a fortiori, la loi.

Il y a là, à n'en pas douter, quelque chose de malsain et il faudra avoir le courage, monsieur le secrétaire d'Etat, de le réformer.

Ma deuxième observation concerne la situation des ingénieurs des travaux des eaux et forêts qui se trouvent dégradés par rapport à leurs homologues de l'équipement, du génie rural, et à plus forte raison de l'aéronautique civile.

En ce qui concerne ces fonctionnaires, le principe des parités des traitements est complètement faussé. A un niveau de recrutement comparable, le déroulement des carrières et les rémunérations consenties sont bien différents, au préjudice des ingénieurs des travaux des eaux et forêts, ce qui n'est pas normal.

Vous avez reconnu vous-même dans une réponse que vous m'avez faite, que le niveau de recrutement des ingénieurs de travaux des eaux et forêts correspond à celui des classes préparatoires aux grandes écoles et que le concours d'entrée à l'école nationale est commun avec celui des ingénieurs des travaux ruraux. Mais vous prenez prétexte de la jeunesse des cadres de ce corps pour refuser l'alignement qu'il souhaite. Permettez-moi de vous dire que cette fin de non-recevoir est illégale, injuste et antidémocratique.

Elle est illégale, parce que vous altérez le principe du classement des fonctionnaires en catégories, en consentant des rémunérations différentes dans la même catégorie selon l'appartenance à un corps.

Les motifs invoqués pour ne pas donner satisfaction aux fonctionnaires en cause sont injustes, parce que les anciens de cette profession assument la responsabilité de fonctions supérieures, en raison même de l'élévation du niveau de recrutement et, apparemment, à la satisfaction de leurs supérieurs hiérarchiques. Il n'est donc pas convenable de mettre en doute leur compétence et leur zèle pour refuser de donner satisfaction à l'ensemble du corps.

Ce refus est antidémocratique. Privilégier le niveau de recrutement — autrement dit le diplôme-dieu — par rapport à la formation pratique, c'est méconnaître la nécessité d'une politique de promotion sociale et réserver à une élite, généralement issue des milieux les plus aisés, la possibilité d'accéder aux postes importants. Or, de cela, monsieur le secrétaire d'Etat, vous êtes vous-même convaincu puisque vous avez réformé les modalités de recrutement de l'Ecole nationale d'administration pour laisser place aux agents justifiant d'une certaine ancienneté.

Il faut généraliser un comportement aussi louable à tous égards et donner satisfaction aux ingénieurs des travaux des eaux et forêts, en remisant dans l'armoire aux vieilles lunes les prétextes tirés de la jeunesse des nouveaux cadres.

Enfin je voudrais souligner combien le régime des congés administratifs applicable aux départements d'outre-mer me paraît critiquable. Arbitraire, parce que fondé sur une discrimination raciale, il cause un préjudice considérable au fonctionnement des administrations, notamment de la justice et de l'enseignement.

Telles étaient, monsieur le secrétaire d'Etat, les quelques observations que j'ai eu devoir vous présenter à l'occasion de la discussion de votre budget. (*Applaudissements.*)

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

M. Jacques Bouchacourt. Monsieur le secrétaire d'Etat, à l'occasion de ce débat sur la fonction publique, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que la mission d'un service public est, par définition, de servir le public, et de le servir en permanence.

A cet égard, je tiens à exprimer le mécontentement, et parfois même l'exaspération légitime de l'immense majorité de la population, plus particulièrement des travailleurs, devant les grèves trop souvent répétées des services publics qui désorganisent la vie de la nation.

La récente grève des conducteurs du métro est un exemple type de ces actions injustifiables et abusives qui desservent à la fois la démocratie, l'économie du pays, le principe du droit de grève et le syndicalisme lui-même, dont chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître qu'il doit devenir en France plus représentatif et surtout plus démocratique.

Il ne saurait être question, bien sûr, de porter la moindre atteinte au droit de grève, qui doit demeurer le recours suprême des travailleurs pour la défense de leurs intérêts légitimes. Inscrit dans le préambule de la Constitution, ce droit est inaliénable. Mais, dans une démocratie digne de ce nom, le droit de quelques-uns ne saurait, en aucun cas, passer avant les droits fondamentaux de la collectivité et mettre même parfois en péril des vies humaines.

Ainsi, s'est-on demandé combien de médecins et de chirurgiens ont été empêchés d'intervenir à temps, en raison de la circulation rendue exceptionnellement difficile par la dernière grève du métro ? Et que dire de la liberté du travail au regard des avantages mineurs réclamés par quelques-uns ?

On évalue à sept millions le nombre d'heures de travail perdues en dix jours du fait de cette grève. Partout, sauf, on le sait, dans les pays de régime socialiste, où le droit de grève n'existe pas, l'exercice de ce droit dans le service public se trouve précisé de manière à sauvegarder les intérêts majeurs de la collectivité. Il n'est pas normal que seule la législation française n'ait rien prévu dans ce sens, et il importe de combler au plus tôt cette lacune.

C'est pourquoi j'ai déposé, l'an dernier, une proposition de loi tendant à protéger les usagers des conséquences excessives de l'exercice du droit de grève dans les services publics.

Cette proposition de loi n° 1422 ne met absolument pas en cause le droit de grève. Elle répond à la nécessité de définir le service minimal qui devrait être assuré en cas de grève, dans le cadre de conventions passées « à froid » entre la direction de chacun de ces principaux services et les organisations syndicales représentatives.

D'abord, le préavis de grève institué par la loi du 31 juillet 1963 devrait être toujours appliqué — ce qui n'est pas souvent le cas — et obligatoirement assorti de la procédure de négociation prévue. On pourrait envisager que ce délai de cinq jours soit, le cas échéant, prolongé d'un mois, par exemple, par décision du Premier ministre. Aux Etats-Unis, la loi Taft-Hartley autorise ainsi une prolongation de quatre-vingts jours du préavis, par décision du président, en vue de régler tous les conflits nuisibles à l'intérêt national.

Pour ses agents, le service public a ses grandeurs. Il a aussi ses avantages incontestables : sécurité de l'emploi et de l'avenir, conditions de travail souvent meilleures que dans le secteur privé, retraite anticipée à partir de cinquante ans, quelquefois même avant, au taux plein. Il doit aussi avoir ses servitudes, c'est-à-dire un minimum de loyalisme à l'égard du patron, et un minimum de considération à l'égard du public.

C'est pourquoi, dans l'intérêt général, je me permets d'insister, monsieur le secrétaire d'Etat, pour que le Gouvernement accepte la discussion de la proposition de loi n° 1422.

Il serait dangereux de méconnaître plus longtemps les droits des usagers, lesquels sont en même temps, ne l'oublions pas, les contribuables qui couvrent les déficits des services publics. Il y va de cette qualité de la vie que le Gouvernement, à juste titre, entend promouvoir avec l'appui de sa majorité parlementaire. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Jacques-Philippe Vendroux.

M. Jacques-Philippe Vendroux. Je dois d'abord dire ma reconnaissance à mon ami Jean Tiberi, député de Paris, qui a bien voulu me céder une partie de son temps de parole.

Il est parfois bien difficile de limiter son intervention à des problèmes de caractère national quand on a l'honneur d'être le député d'un lointain territoire d'outre-mer.

De surcroît, quand ce territoire est profondément attaché aux institutions de la V^e République — voulues par le général de Gaulle — le devoir du parlementaire que je suis est de veiller scrupuleusement à ce que ces institutions soient respectées, faisant ainsi confiance dans les assurances données par le Gouvernement, qui se veut être dans la ligne des grandes options du général de Gaulle pour ce qui concerne les territoires d'outre-mer.

Je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de vouloir bien me faire connaître l'opinion du Gouvernement sur le problème suivant que je m'autorise à vous soumettre une fois encore.

Qu'ils viennent de la métropole ou qu'ils soient originaires de Saint-Pierre-et-Miquelon, les fonctionnaires sont des Français, avec les mêmes droits et les mêmes privilèges. Aussi suis-je opposé à l'invasion systématique du territoire par des fonctionnaires métropolitains dès lors que leurs attributions pourraient être assumées par de très compétents fonctionnaires locaux, à condition, bien sûr, qu'ils y soient préparés.

Le Gouvernement a tort de donner l'impression qu'il ne veut pas comprendre, et il ne m'est pas possible de m'associer à une telle conception.

Laissez-moi, monsieur le secrétaire d'Etat, vous citer les propres termes que M. Jacques Chaban-Delmas employait dans la lettre

qu'il me fit l'honneur de m'adresser le 14 août 1969, faisant réponse à l'une de mes interventions écrites :

« Tout à fait conscient de la mesure que vous avez proposée — il s'agissait de l'étatisation de la fonction publique à Saint-Pierre et Miquelon — « je viens de prescrire une nouvelle étude, aux fins de rechercher s'il ne serait pas possible de réaliser cette réforme dans le cadre de l'enveloppe de chaque ministère et par conséquent sans crédits nouveaux. En cas d'impossibilité ce ne serait qu'à partir de 1972 que la réforme souhaitée pourrait être envisagée. »

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous discutons en ce moment du budget de 1972 et, si je m'en rapporte aux paroles de M. le Premier ministre, la mesure dont je vous parlais devrait être envisagée.

Pouvez-vous me l'affirmer ou me l'infirmar ?

De votre réponse dépendra mon vote sur le budget de la fonction publique qu'au nom du Gouvernement vous présentez aujourd'hui à nos suffrages. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

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

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat. Mesdames, messieurs, je m'efforcerai de répondre brièvement aux nombreuses et diverses questions qui m'ont été posées.

A M. Stehlin, qui a soulevé des questions de méthode et de procédure, je dirai en premier lieu que je ne vois aucune objection à un débat sur les problèmes de mon ressort. J'en saisis M. le Premier ministre.

Quant au projet de loi sur les personnels communaux, il n'est pas dû à l'initiative du secrétariat d'Etat à la fonction publique. Mais je l'ai suivi, et je puis dire que le Gouvernement tient à ce que le problème des personnels communaux, dont il est parfaitement conscient, reçoive une solution rapidement. Par conséquent l'Assemblée nationale en sera saisie.

MM. Privat et Billoux m'ont interrogé à propos de la concertation dans la fonction publique.

Je ne reviendrai pas sur le rôle qui est joué par la fonction publique dans le domaine de la politique contractuelle, d'autant qu'elle en fut à l'origine. Je regrette seulement que le projet d'accord du mois de mars dernier n'ait pas abouti, alors que la négociation — ceux qui y ont participé pourraient le confirmer — avait presque réussi. Mais, je le répète, cela ne signifie nullement que la politique de concertation ait disparu de la fonction publique, et j'espère en donner la preuve en 1972.

M. Privat m'a demandé si je pouvais démentir le fait que nous ayons eu l'intention de pénaliser la fonction publique faute de cet accord. Je démens formellement, en rappelant ma déclaration faite le soir même de l'échec de la négociation, à savoir que j'envisageais de prendre toutes les dispositions nécessaires pour que les fonctionnaires n'aient pas à souffrir de l'absence d'accord. Je maintiens ma position.

M. Privat m'a également demandé si les crédits inscrits aux charges communes pourraient être affectés uniquement aux mesures nouvelles.

Je crains que cette demande ne repose sur une erreur d'interprétation. En effet, ne figure au budget des charges communes, en mesures acquises, que l'extension en année pleine des mesures intervenues au cours de l'exercice précédent. Les ajustements opérés au titre des mesures acquises font partie des « services votés » qui, eux, font l'objet d'un vote d'ensemble unique du Parlement. Les mesures nouvelles du budget correspondent donc bien au relèvement des rémunérations envisagé pour 1972. Le niveau auquel il est proposé au Parlement de fixer les crédits pour 1972 est cohérent avec la politique suivie en matière de rémunération de la fonction publique et avec l'ensemble des hypothèses qui sont à la base du budget.

S'agissant des mesures catégorielles, pour la plupart d'entre elles des solutions, ou des esquisses de procédure conduisant à des solutions, figuraient dans le projet d'accord non signé au mois de mars dernier. C'est ainsi que, pour la catégorie B, dont je connais bien les problèmes, une procédure avait été proposée dans le projet d'accord, à propos notamment des débuts de carrière. L'absence d'accord n'a pas permis de poursuivre dans cette voie. La direction de la fonction publique poursuit néanmoins ses études et nous verrons dans l'avenir, avec les organisations syndicales, quelles sont les méthodes qu'il convient d'adopter.

En ce qui concerne les services sociaux, M. Billoux a fait allusion à l'insuffisance tragique des crédits. Je précise que les

15 millions de 1971 ont été portés à 25 millions de francs pour 1972, ce qui correspond à un rajustement substantiel.

Quant aux instituts régionaux d'administration, à ma connaissance aucune improvisation n'a marqué leur installation. Au contraire, elle a fait l'objet d'une mure réflexion puisque leur création avait été décidée par une loi de 1966. J'ai suivi personnellement cette affaire et je puis affirmer que l'installation de ces instituts a été excellente, grâce d'ailleurs aux municipalités des villes d'implantation, et que le problème des indemnités des élèves me paraît avoir été réglé récemment de façon équitable.

Je n'ai peut-être pas donné de précisions suffisantes sur le fonctionnement des I. R. A. au cours de cette première année d'existence, mais je peux dire que les statistiques des concours sont très satisfaisantes et permettent d'être optimiste. Il apparaît surtout que les I. R. A. jouent d'ores et déjà un rôle important, à la fois en matière de promotion sociale, du fait des possibilités qu'ils offrent aux fonctionnaires, de catégorie B notamment, et dans le sens du décloisonnement car ils permettent à des fonctionnaires de progresser dans la hiérarchie administrative sans passer par les filières ordinaires.

D'une façon générale, je dois remercier M. Tiberi du bien qu'il pense de mon exposé et de l'appui qu'il a apporté à la plupart de mes propositions en ce qui concerne la fonction publique. J'en suis très heureux, car dans divers domaines, spécialement en ce qui concerne les handicapés, la promotion interne et le décloisonnement, je suis très sensible à la résonance que nos solutions peuvent trouver à l'Assemblée nationale et dans l'opinion publique, dont le support peut seul nous permettre de vaincre les quelques réticences auxquelles j'ai fait allusion et contre lesquelles il s'est lui-même élevé.

Je suis, d'une façon générale, partisan de tout ce qui, dans la fonction publique, permet le décloisonnement, la fluidité, la mobilité et le dialogue. Cela ne signifie pas que je souhaite développer le dilettantisme ou le grand tourisme administratif, qui sont des choses totalement différentes, et M. Tiberi, qui a suivi ce problème pendant plusieurs années, sait parfaitement de quoi je parle. Sa préoccupation est d'ailleurs partagée par le Gouvernement et j'étudie ces problèmes en particulier avec M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives.

M. Fontaine m'a posé deux questions importantes.

La première concernait le régime des indemnités dans la fonction publique.

Ce régime est peut-être regrettable, dans une certaine mesure, mais il constitue tout de même l'utile et, parfois, l'indispensable complément à notre système. En effet, on ne peut à la fois critiquer — comme l'ont fait plusieurs orateurs — la rigidité du statut de la fonction publique et refuser les correctifs qui peuvent intervenir par le jeu d'indemnités venant récompenser les travaux particuliers, le rendement des fonctionnaires et leur technicité exceptionnelle.

Que certaines distorsions et privilèges se soient introduits dans le système, c'est possible et c'est même probable; mais sans doute a-t-on tendance à les exagérer quelque peu. Pour ma part — je puis l'assurer — je suis décidé à participer à l'amélioration des différents régimes d'indemnités, partout où ce sera nécessaire, et à exercer parallèlement un contrôle indispensable de l'équité qui doit présider à la répartition de ces indemnités.

La seconde question de M. Fontaine concernait les ingénieurs des travaux

A cet égard, le dossier a mûri et je suis en mesure d'espérer qu'il pourra être traité lors de la prochaine réunion du conseil supérieur de la fonction publique.

M. Jean Fontaine. Soyez entendu, monsieur le secrétaire d'Etat!

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat. Enfin, nous avons déjà évoqué à de nombreuses reprises le problème des congés administratifs. Le Gouvernement le connaît bien et examinera à nouveau les meilleures solutions à lui apporter.

M. Bouchacourt a soulevé une question qui, à vrai dire, déborde très largement ce débat sur la fonction publique: il s'agit du droit de grève, au sujet duquel il a déjà reçu une réponse de M. le Premier ministre qui en a traité récemment.

Les services de la fonction publique, pour ce qui les concerne, sont déjà soumis à une certaine réglementation de ce droit de grève. Certains d'entre eux, en particulier, ou certains corps, ne peuvent l'exercer et il est strictement réglementé à certains niveaux hiérarchiques.

Enfin, la procédure de préavis relative au déclenchement du droit de grève dans la fonction publique a déjà donné

des résultats satisfaisants. A diverses reprises, elle a permis la concertation et la solution de problèmes avant qu'on en soit venu à l'utilisation du droit de grève.

M. Jacques-Philippe Vendroux a évoqué un problème dont, pour ma part, je suis saisi pour la première fois. J'en prends bonne note et je ne manquerai pas, par conséquent, de l'examiner avec mes collègues des différents départements ministériels avec le désir de lui trouver une solution, aussi rapidement que possible.

M. Jacques-Philippe Vendroux. Monsieur le secrétaire d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre?

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Jacques-Philippe Vendroux, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jacques-Philippe Vendroux. Monsieur le secrétaire d'Etat, votre réponse est tout de même quelque peu curieuse. Ainsi, le Gouvernement ne serait saisi que pour la première fois d'un problème dont, depuis 1967, je fais part à M. le Premier ministre et à M. le ministre d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer.

Peut-être suis-je candide ou naïf, mais j'imagine qu'un tel problème devrait être connu de votre département ministériel. Je ne vous en tiens pas rigueur, monsieur le secrétaire d'Etat, mais je suis surpris de votre ignorance sur ce point.

Certes, peu de gens sont concernés, mais c'est un problème de principe. Aussi, suis-je surpris — je le répète — que vous n'en ayez pas connaissance. Je vous demande donc de bien vouloir vous renseigner personnellement et, au besoin, de me convoquer, car je pourrais vous fournir tous ces éléments que vous ne possédez pas, ce que je déplore.

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat. Monsieur Vendroux, ce problème, qui n'est pas spécifique de la fonction publique, relève normalement du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer, car il intéresse diverses catégories de fonctionnaires, soit d'Etat, soit des collectivités locales, exerçant leurs activités dans le territoire que vous représentez. Puisqu'il ne concerne pas le statut général de la fonction publique, il n'a vraisemblablement pas été transmis à ma direction, ce qui est tout à fait compréhensible. Il n'empêche que je suis tout à fait disposé à m'en préoccuper.

M. Jacques-Philippe Vendroux. Il s'agit simplement de la prise en charge d'une fonction publique territoriale par l'Etat.

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat. Monsieur Vendroux, j'avais fort bien compris votre intervention.

J'évoquerai maintenant une dernière question, qui a été soulevée par M. Tiberi, question importante, bien que locale. Il s'agit des administrateurs de la ville de Paris, dont la situation a fait l'objet de mes préoccupations dans le cadre des mesures visant à réformer l'Ecole nationale d'administration.

La commission Bloch-Lainé, qui avait examiné ce problème, avait suggéré, en raison du peu de succès du recrutement de ces fonctionnaires par l'E. N. A., de revenir à un recrutement autonome, proposition sur laquelle vous étiez réservé, me semble-t-il.

Ce concours particulier aurait naturellement comporté un temps de scolarité à l'E. N. A. et assurance aurait été donnée que la parité des carrières entre les administrateurs civils et les administrateurs de la ville de Paris serait sauvegardée.

Le Gouvernement doit trancher entre les diverses possibilités qui lui sont offertes mais, la solution retenue, quelle qu'elle soit, préservera les droits des fonctionnaires intéressés et visera surtout à mettre à la disposition de la ville de Paris les fonctionnaires d'un niveau suffisant qui sont indispensables à la bonne marche de son administration. (Applaudissements.)

M. le président. Le vote sur les crédits concernant la fonction publique demeure réservé jusqu'à l'examen des autres crédits de la section I:

— des services du Premier ministre (services généraux), d'une part.

— et des crédits du ministère de l'économie et des finances (I. — Charges communes), d'autre part.

Toutefois, à la demande de la commission des finances, je vais appeler dès maintenant les deux amendements n^{os} 58 et 59 tendant à réduire les crédits du titre III des services généraux du Premier ministre.

M. Sabatier, rapporteur général, et MM. Mario Bénéard et Charbonnel ont donc présenté un amendement n° 58 qui tend, à l'article 15, état B, titre III, à réduire les crédits de 1.569.090 francs.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Mario Bénéard, rapporteur spécial. Monsieur le président, je résumerai la position de la commission sur cet amendement, ainsi que sur l'amendement n° 59.

Dans les deux cas, la commission a présenté ces amendements afin d'obtenir des explications supplémentaires du Gouvernement, considérant que celles qui lui avaient été données sur les perspectives de création d'un troisième institut régional d'administration et sur l'utilisation des crédits prévus pour la réforme de l'E. N. A. étaient insuffisantes.

A titre personnel, je considère que les explications fournies dissipent parfaitement les inquiétudes qui s'étaient exprimées. Toutefois, je n'ai pas qualité pour retirer un amendement qui a été adopté par la commission. Je ne puis donc que laisser l'Assemblée juge de son vote.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les deux amendements ?

M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat. Je crois avoir déjà précisé clairement les raisons pour lesquelles les crédits qui, en réalité, devaient être utilisés pour améliorer la formation des élèves candidats au concours de l'Ecole nationale d'administration, étaient répartis en deux articles différents. On peut ainsi avoir l'impression que ces élèves ne bénéficient que des crédits du premier article, soit 200.000 francs, et non de ceux du second, qui s'élèvent à 610.000 francs, alors que la majeure partie de ces derniers crédits leur est également destinée, par le biais de la rémunération de leurs enseignants, inscrite à cet article.

En conséquence, la commission des finances a satisfaction.

M. le président. Monsieur le rapporteur spécial, maintenez-vous l'amendement n° 58 ?

M. Mario Bénéard, rapporteur spécial. Monsieur le président, il a été voté par la commission. Réglementairement, je ne peux donc pas le retirer ; mais je reconnais que les explications données par M. le ministre sont parfaitement satisfaisantes.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 58.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Sabatier, rapporteur général, et M. Mario Bénéard ont présenté un amendement n° 59 qui tend, à l'article 15, état B, titre III, à réduire les crédits de 185.000 francs.

Cet amendement a déjà été soutenu par M. le rapporteur spécial.

Je mets donc aux voix l'amendement n° 59.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je rappelle que le vote des crédits sur lesquels portaient les deux amendements que l'Assemblée vient de rejeter aura lieu ultérieurement, une fois achevé l'examen des services généraux du Premier ministre.

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

Plan et aménagement du territoire.

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du commissariat général du Plan d'équipement et de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Services du Premier ministre : section VI et partie de la section I).

La parole est à M. Ansquer, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan pour les crédits concernant le commissariat général du plan d'équipement et de la productivité et la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

M. Vincent Ansquer, rapporteur spécial. Mes chers collègues, les importants débats sur le VI^e Plan et le vote qui a suivi sont trop récents pour qu'il soit nécessaire de rouvrir ce volumineux dossier et d'en discuter au fond. Je limiterai donc mon propos à quelques observations, relatives, en premier lieu, à l'exécution du Plan.

En effet, le texte voté a désormais valeur et force de loi. Il importe donc à tous les Français que le Plan se réalise.

Or, sa mise en œuvre est décalée de près d'un an, essentiellement en raison des difficultés que la France a connues en 1968 et 1969 et qui se sont répercutées sur la fin du V^e Plan.

Par ailleurs, lorsque le Plan actuel a été conçu, les études ont été conduites et les documents établis à partir d'un environnement international relativement stable et notamment d'une situation monétaire connue, ce qui signifie clairement que les objectifs du VI^e Plan ont été fixés selon des données qui ne pouvaient pas intégrer le dénouement brutal de la crise du système monétaire mondial, ni apprécier l'ampleur des dérèglements qu'aujourd'hui même nous avons de la peine à discerner.

Pour faire face à cette situation nouvelle créée par des événements extérieurs, le Gouvernement a délibérément choisi de ramener le taux de croissance annuel de la production intérieure brute à 5,2 p. 100, taux qui tient compte, non seulement de la position des Etats-Unis définie par le président Nixon depuis le 13 août dernier, mais également du contexte économique européen et singulièrement des problèmes qui se posent à la République fédérale d'Allemagne, notre principal client et fournisseur.

Dans le même temps, le Gouvernement a décidé — et nous l'en félicitons — de soutenir fermement l'activité économique et l'emploi ; dans cet esprit, il nous propose de retenir, en matière d'équipements publics, l'hypothèse haute du Plan, qui paraissait, il y a quelques mois, inaccessible à beaucoup d'hommes politiques.

Il nous semble donc indispensable que le point soit fait au cours d'une prochaine session parlementaire et que nous sachions si le cap est maintenu sur les objectifs essentiels, ce qui permettrait d'apporter des correctifs aux erreurs de parcours.

Cet examen est d'autant plus nécessaire que nous rencontrons aussi des difficultés d'ordre interne, d'abord et principalement en raison de la hausse du niveau général des prix, laquelle engendre la course des salaires et amenuise tant la productivité que la compétitivité de nos entreprises ; ensuite, par le fait de tensions sociales dans certains secteurs du monde du travail, qui ont eu et peuvent avoir de graves conséquences au regard des secteurs d'activité concernés ; enfin, par suite de l'utilisation de certains mécanismes, notamment par le ministère de l'économie et des finances.

Ce n'est un secret pour personne, en effet, que la procédure de régulation des dépenses engagées, si elle est satisfaisante dans son principe, peut engendrer et engendre des troubles importants soit sur le coût des projets, soit directement dans les entreprises elles-mêmes : celles qui travaillent avec les collectivités publiques, par exemple, voient leurs créances réglées dans des délais anormalement longs. Citons aussi les mécanismes du crédit, dont les modifications successives sont susceptibles de bouleverser les règles du jeu économique.

Si le commissariat général du Plan est un organisme d'étude et de conception, il n'en doit pas moins, à nos yeux, suivre attentivement et de façon permanente l'exécution du Plan. Sous votre responsabilité, monsieur le ministre délégué, le Plan relève donc, par votre intermédiaire, directement de l'autorité du Premier ministre. C'est dire que son exécution dépend surtout d'une action politique d'ensemble, concertée avec tous les partenaires et placée sous le contrôle du Parlement.

Après ces observations sur la planification et sur l'exécution du Plan, j'en viens à la politique d'aménagement du territoire. J'examinerai successivement les objectifs de la délégation à l'aménagement du territoire et les moyens mis en œuvre.

L'exigence fondamentale reste toujours de répartir harmonieusement sur l'ensemble du territoire les facteurs de croissance, c'est-à-dire les hommes et les activités.

Si l'on peut à juste titre se réjouir des succès obtenus dans le domaine du développement industriel et régional, succès inégaux, certes, mais incontestables, on constate que tout ou presque reste à accomplir pour susciter hors de Paris la création d'activités de service. En outre, le chemin est encore long avant que ne prennent vie les entités régionales. Or il semble bien que, seules, ces deux conditions permettront de parvenir au développement spontané des régions et à ce qu'on pourrait appeler une sorte « d'auto-allumage » économique.

En effet, nous nous apercevons maintenant que le développement des activités industrielles est contrarié par l'absence sur place de centres de décision ayant une connaissance suffisante des réalités régionales, dans le domaine du crédit ou de l'informatique par exemple. Il est contrarié aussi par l'insuffisance de certains équipements collectifs tels que les logements, les moyens de communication et les moyens de

formation des hommes, équipements qui doivent, sinon précéder, du moins accompagner les implantations d'activités.

Vous avez su tenir compte de ces nécessités pour l'aménagement du complexe de Fos, mais il s'agit là d'une opération nouvelle. Il faut persévérer dans cette voie et procéder de la même façon dans chaque région. En effet, il n'est plus concevable que des établissements financiers, tels le Crédit national ou la Caisse centrale de crédit hôtelier, industriel et commercial, continuent de décider, de leur siège parisien, des conditions de financement de la totalité des projets d'investissement, quelle que soit leur importance. Fixons un plancher et confions à des délégations régionales le soin d'examiner les projets d'intérêt local.

Je n'insiste pas sur les difficultés rencontrées par les employeurs et les employés dans les domaines du logement, des télécommunications, de la formation professionnelle, des loisirs et des activités socio-culturelles. Il s'agit là d'un véritable environnement nécessaire à toute activité humaine. Et cependant, vous le savez, il fait souvent cruellement défaut. Il est vrai que les efforts accomplis tant par les actions de rénovation rurale que par l'équipement progressif des régions touristiques sont très significatifs. Ils doivent nous encourager à poursuivre ce qui a été entrepris, à le compléter, voire à l'étendre à d'autres régions qui n'en bénéficient pas encore, tout en conservant le caractère propre à nos provinces ou à nos cités. Evitons de les enlaidir ou de les désfigurer.

La seconde condition permettant d'accélérer le développement régional, c'est l'existence même de la région.

Il n'entre pas dans mon propos d'analyser un projet qui sera soumis ultérieurement au Parlement. Cependant, chacun est bien conscient de la portée et des limites de cette réforme : décentralisation de certaines décisions sans pour autant disloquer l'Etat ; programmation des équipements régionaux ; répartition des crédits publics, c'est-à-dire ceux de l'Etat comme ceux de la région.

La réforme devra se situer dans une perspective à la fois nationale et européenne pour atténuer les distorsions entre les régions et coordonner les actions d'ensemble et les objectifs. Elle devra être une nouvelle occasion de définir la place de la région parisienne dans la politique d'aménagement du territoire.

Quelques mots, avant de conclure, des moyens affectés à la politique d'aménagement du territoire.

Quels sont les moyens propres à votre ministère et à la délégation ? Il s'agit essentiellement du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire dont les crédits, soit 270 millions de francs, sont identiques à 1971, remarque étant faite que le F.I.A.T. se voit dégagé, d'abord, des opérations de rénovation rurale qui bénéficient de deux lignes budgétaires — 100 millions de francs au budget de l'agriculture et 50 millions de francs sur les crédits affectés à l'aménagement du territoire — ensuite, de la protection de l'environnement dont la responsabilité incombe au nouveau ministère et au fonds récemment créé qui s'intitule le F. I. A. N. E., enfin, des bonifications de terrains industriels qui doivent être financées grâce au produit de la redevance sur l'installation des entreprises et des bureaux dans la région parisienne.

Outre le F.I.A.T., la délégation dispose donc du fonds de rénovation rurale, de la redevance sur les locaux industriels et les bureaux ainsi que des primes de développement industriel qui progressent de 25 p. 100, passant de 280 millions de francs à 350 millions de francs.

Bien qu'inférieurs à ceux que consentent nos partenaires européens, ces moyens constituent un effort très sensible de la collectivité nationale en faveur du développement régional.

Je me dois de compléter cette panoplie en citant les crédits du fonds de développement économique et social, les aides financières apportées par les collectivités sous forme d'exonération fiscale de création de zones industrielles, les mécanismes de crédit dont disposent les sociétés de développement régional.

A noter également que les moyens des sociétés de développement régional seront accrues dans un proche avenir, ce que le rapporteur demandait chaque année avec insistance.

Les moyens propres du ministère de l'aménagement du territoire seraient, bien entendu, très insuffisants s'ils n'étaient pas accompagnés par une vigoureuse politique des équipements publics — dont j'ai souligné l'importance pour l'année 1972 puisque l'hypothèse haute du Plan prévoit une augmentation de 17 p. 100 par rapport à 1971 — et par les récentes dispositions en faveur de la formation professionnelle qui doivent porter leurs fruits dès 1972.

J'ai passé volontairement sous silence, monsieur le ministre, certaines orientations pourtant essentielles de votre action, et notamment la création des villes nouvelles. Vous savez d'ailleurs que nous sommes le plus souvent favorables au développement des villes moyennes, pôles de fixation et d'animation aux dimensions plus humaines, riches de traditions et ouvertes au progrès, qui nous paraissent devoir jouer le véritable rôle de l'aménagement.

Telles sont les quelques réflexions que je voulais présenter à l'occasion du budget de 1972. Sont-elles exhaustives ? Certes non ! Il est même un certain nombre de points sur lesquels le rapporteur de la commission des finances s'estime encore insuffisamment éclairé pour formuler un jugement, encore que vous n'ayez pas ménagé votre peine pour l'informer, monsieur le ministre. Entre vous et vos services, d'ailleurs, le dialogue est constant. Je tiens à vous en remercier et je souhaite que le même dialogue se poursuive tout au long de cette discussion.

La première question qui se pose est celle-ci : l'économie française connaissant, depuis près de deux ans, une forte expansion économique, cette dernière, particulièrement sensible dans la région parisienne, n'a-t-elle pas modifié la répartition de la population active, telle qu'elle est apparue lors du dernier recensement ? En particulier, peut-on toujours affirmer que la croissance de la région parisienne est stabilisée par rapport à celle de la province ?

Deuxième question : les moyens importants consentis en faveur des zones de rénovation rurale sont-ils suffisants et peut-on véritablement espérer qu'ils permettront de faire « décoller » ces régions en quelques années, alors même que les termes de l'échange ne leur sont guère favorables ?

Troisième question : la faiblesse des sommes globalement consacrées au développement industriel et tertiaire régional, qu'il s'agisse des primes ou des prêts, faiblesse qui ressort de la comparaison avec les autres pays européens, n'est-elle pas de nature à entraver le développement de nos régions les plus éloignées du centre de l'Europe ?

Dernière question : pouvez-vous nous donner des précisions sur les mesures que vous étudiez actuellement pour remédier au sous-développement de nos régions dans le domaine des activités de services ?

Monsieur le ministre, vous le savez mieux que quiconque, l'aménagement du territoire, dans une économie libérale largement ouverte à la concurrence internationale, n'est pas une tâche simple et aisée. C'est une œuvre qui demande beaucoup d'efforts d'imagination et de conception, qui mérite des moyens financiers considérables et impose une persévérance de tous les instants, qui, enfin, sollicite aussi l'adhésion des Français eux-mêmes pour que se réalisent les grands desseins régionaux et progressent à la fois le bonheur de nos concitoyens et le rayonnement de la France à travers le monde. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Lebas, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour les crédits concernant le commissariat général du plan d'équipement et de la productivité.

M. Bernard Lebas, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, les sept minutes qui m'ont été gracieusement allouées ne me permettent pas de revenir sur l'ensemble de mon rapport écrit, mais je pense que compte tenu des tableaux qu'il comporte, sa lecture vous sera plus agréable que le ton de l'orateur.

La commission de la production et des échanges a voté l'ensemble des crédits du Plan, en tenant compte, d'une part, de leur augmentation de 14 p. 100 par rapport à l'année dernière et, d'autre part, de l'activité des différents organismes que couvre ce budget, organismes dont je crois utile de rappeler non seulement l'existence, que bien peu connaissent, mais aussi les travaux, qui méritent l'attention non seulement de l'Assemblée, mais aussi du grand public.

Le centre d'étude des revenus et des coûts, par exemple, a réalisé sur l'hospitalisation une étude très intéressante, même si tout le monde ne partage pas ses conclusions, établi un diagnostic, riche d'enseignements, de l'hôtellerie française et de ses capacités d'accueil, procédé à un examen comparé des salaires dans les pays de la Communauté qui fait apparaître certaines vérités peu connues.

De son côté, le centre de recherche et de documentation sur la consommation s'est livré à des recherches de caractère sectoriel et à des études de synthèse qui ne sont pas le seul fait des Américains.

Pour son compte, le centre national d'information pour la productivité des entreprises a publié de nombreuses études,

entre autres sur « les surplus de production », qui, si elles étaient connues d'un grand nombre de chefs d'entreprise pourraient les inspirer sur l'investissement, mais aussi sur la participation.

Enfin, le comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social a notamment procédé, avec certains syndicats français, à des études sur la terminologie économique, sur les salaires et les contrats de participation.

Je souhaite, monsieur le ministre, que vous fassiez mieux connaître ces centres en procédant à deux opérations en quelque sorte publicitaires.

La première consisterait à faire parvenir à l'ensemble des membres des Assemblées la liste des travaux effectués par ces comités, de façon que tous ceux qui s'y intéressent puissent se les procurer.

La seconde, c'est qu'au moment où une certaine télévision nous offre des émissions ennuyeuses, soporifiques, frisant parfois le ridicule, pour ne pas dire le gauchisme, ces comités aient le droit d'exposer les études qu'ils ont réalisées. De cette façon, l'O. R. T. F. permettrait à la nation de se tenir informée des grands problèmes de l'heure.

Sur les problèmes du Plan eux-mêmes, je formulerais un certain nombre d'observations qui traduisent l'opinion de la commission.

La préparation du Plan n'a certainement jamais connu jusqu'alors une assiduité, une technicité aussi poussées, et il est indispensable de dire du haut de cette tribune combien les fonctionnaires qui y ont participé, sous l'autorité du commissaire et sous la vôtre, monsieur le ministre, ont amélioré la planification à la française. Je crois que, malgré les complexités du modèle retenu, le plan français correspond à une réalité.

Mais là où le fossé se creuse, c'est au niveau de la préparation dans les régions car, en fin de compte, le Plan ne peut pas être la somme des revendications : les régions veulent beaucoup, beaucoup plus que ce que nous pouvons leur accorder à l'échelon de la nation.

Cette première observation devrait permettre que, lors de la préparation du VII^e Plan, des fonctionnaires de votre ministère puissent informer les missions auprès des préfets de région de même que les responsables des programmes de modernisation et d'équipement.

Nous sommes à la fin de l'année 1971 — ce sera ma deuxième observation — et les régions, comme les parlementaires qui les représentent, connaissent peu ou mal les enveloppes qui leur ont été attribuées. En effet, entre les options et le Plan voté par le Parlement, il existe des différences tout à fait raisonnables puisqu'elles découlent des choix effectués ici même, mais l'ignorance du montant des crédits nous gêne considérablement et gêne aussi ceux qui sont chargés de la répartition.

Une meilleure préparation du prochain Plan au niveau des régions constituerait un progrès considérable. Car il ne suffit pas de demander, il faut aussi mettre en place un programme qui tienne compte à la fois des obligations essentielles d'une région et du coût des réalisations.

Troisième observation : dans la mesure où les régions connaissent approximativement, à l'heure actuelle, les crédits consentis à la fin de l'année, il est encore impossible de connaître exactement la part des investissements demeurant à la charge de l'Etat.

Ce point est fondamental. On a voulu déconcentrer, mais l'attribution de crédits autrefois accordés par les ministères n'a fait que compliquer la situation. Les préfectures de région sont devenues des administrations trop petites, dotées d'un personnel trop peu nombreux pour s'occuper, en fait, de tous les problèmes qui, antérieurement, devaient être résolus à Paris dans les différents ministères intéressés.

Ces observations étant faites — rien d'autres seraient à formuler — la commission de la production et des échanges a voté l'ensemble des crédits du commissariat général du Plan en désirant toutefois qu'à l'avenir de plus grandes précisions soient données au fur et à mesure de l'évolution du Plan quant à ses options fondamentales, en particulier au sujet des équipements collectifs.

En conclusion, monsieur le ministre, si l'avis favorable a été donné sans grande discussion, notre commission souhaite aussi que lors de la session de printemps dont nous cherchons toujours à meubler les premières semaines nous puissions entendre, selon une procédure à déterminer d'un commun accord, un exposé que vous feriez sur l'évolution du VI^e Plan qui, malgré

un retard dû aux événements que nous avons subis, est en vigueur depuis bientôt un an. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Duval, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour les crédits concernant la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

M. Michel Duval, rapporteur pour avis. L'autre jour, monsieur le ministre, en arrivant en commission, vous avez déclaré que je vous faisais « souffrir ». Vous l'avez dit avec la courtoisie, le tact, les qualités d'élégance et de gentillesse qui vous caractérisent et qui font que, dans vos relations avec les parlementaires ou avec le rapporteur souvent « critique » et parfois « obstiné » que je suis, les rapports humains sont toujours empreints de cordialité et, si vous me permettez de le dire, d'amitié.

Mais mon devoir de parlementaire et de rapporteur est de vous indiquer aujourd'hui ce que je crois nécessaire pour l'aménagement du territoire, pour l'amélioration du niveau de vie des Français, pour la création ou la sauvegarde d'une certaine qualité de la vie.

Le budget qui nous est présenté permet-il d'atteindre ces objectifs ? Honnêtement, monsieur le ministre, je ne le crois pas.

Depuis plusieurs années, j'ai suggéré, au nom de la commission de la production et des échanges, nombre de mesures car nous avons voulu, mes collègues et moi, proposer au lieu de critiquer. Mais que le chemin est long des souhaits, des vœux, des études aux réalités !

J'ai sous les yeux, — mais je ne vous en infligerai pas la lecture, monsieur le ministre, ne voulant point être cruel — les vingt-sept suggestions que j'ai eu l'honneur de présenter depuis quatre ans à vous ou à vos prédécesseurs. J'ai voulu dresser le bilan de celles qui avaient fait l'objet d'une suite favorable. Je n'en ai trouvé que quatre. Ce n'est pas mal, me direz-vous. Personnellement, j'estime que c'est fort peu.

Parmi les suggestions retenues au bout de plusieurs années, je citerai l'inscription au budget qui nous est soumis d'une ligne spécialement réservée aux zones de rénovation rurale. C'est là une mesure positive qu'il importe de souligner, car elle démontre, sans équivoque, que la politique inaugurée dans ce domaine par M. le Président de la République sera poursuivie.

Les crédits afférents aux primes passeront en 1972 de 280 millions à 350 millions de francs.

Oui, mais !... Si une telle progression peut sembler importante, il convient de rappeler que, l'an dernier, un crédit supplémentaire de 50 millions de francs avait été inscrit aux fonds d'action conjoncturelle. Ce crédit supplémentaire n'a pas été débloqué ; mais, seuls un certain ralentissement dans le rythme des dépôts de dossiers et l'abandon par son promoteur d'un programme important ont permis de disposer de crédits suffisants ; sinon, comme les autres années, les crédits prévus en matière de primes se fussent bientôt révélés insuffisants et dès le milieu de l'année, à l'époque des vacances, vous auriez dû sans doute présenter une demande nouvelle de crédits. Or nous savons combien il est difficile d'en obtenir en cours d'exercice.

Il importe — l'industrialisation régionale est à ce prix — que les crédits afférents aux primes ne soient pas inférieurs à 500 millions de francs, ce qui est d'ailleurs bien peu par rapport à l'effort que consentent nos voisins européens. Une rigueur financière accrue se manifeste, rue de Rivoli, et il est indispensable, monsieur le ministre, que vous fassiez prévaloir la voix de la raison, en ce qui concerne non seulement le montant des crédits mais aussi la liquidation des dossiers de primes. Car, dans ce domaine, je pourrais vous citer certains comportements qui prouvent que les services du Trésor font encore du pointillisme administratif au lieu de se préoccuper des réalités humaines et des créations d'emplois dans des zones désertées.

Certes, de grands aménagements touristiques vont être réalisés et, à ce titre, 143 millions de francs d'autorisations de programme figurent au budget. C'est un progrès sensible. Si la part du Languedoc-Roussillon — dont certaines opérations ont été contestées au sein même du Gouvernement — est restée identique, les ressources affectées à la côte aquitaine augmentent dans des proportions importantes, puisqu'ils passent de 28 à 40 millions de francs. Quant à la Corse, elle recevra 14 millions de francs contre 8 millions l'an dernier, le reliquat des crédits étant réparti entre les secteurs montagnards, le littoral et l'espace rural.

Le budget de l'aménagement du territoire présente donc — il faut le reconnaître — certains aspects positifs, puisque les actions

du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire et celles qui sont réalisées en faveur des grands aménagements touristiques vont être renforcées.

Toutefois, dans trois secteurs importants, les crédits demeurent très insuffisants par rapport aux besoins. Les déclarations d'interventions du Gouvernement en matière de relance de la décentralisation du secteur tertiaire, de constitution de réserves foncières et surtout d'industrialisation des régions du Centre et de l'Ouest ne sont pas accompagnées des moyens nécessaires à l'application de la politique proclamée.

S'agissant des aides à l'industrialisation, je rappelle que leur montant pour l'année 1970 a été évalué — je dis bien évalué — à 3 milliards de francs pour la Grande-Bretagne et pour l'Italie, à 1 milliard et demi pour l'Allemagne, à 1 milliard pour la Belgique.

Vous semblez dubitatif, monsieur le ministre.

M. André Bettencourt, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Je vous entends, monsieur Duval.

M. Michel Duval, rapporteur pour avis. Je me permets de vous rappeler l'étude à laquelle j'ai procédé sur ce sujet il y a trois ans, au nom de la commission de la production et des échanges, étude dont a bien voulu d'ailleurs s'inspirer la *Documentation française* et qui a permis d'éclairer un certain nombre de zones d'ombre sur l'aide à l'industrialisation accordée généreusement dans les pays voisins et parcimonieusement dans le nôtre.

Loïn d'être comblé, le retard que j'avais dénoncé en présentant mon rapport sur le budget pour 1969 s'aggrave et la parcimonie avec laquelle le ministère des finances distribue les crédits est d'autant plus préjudiciable à l'aménagement du territoire que la D.A.T.A.R. a fait la preuve de son efficacité dans la gestion de ces crédits.

C'est pourquoi la commission de la production et des échanges n'admettrait pas que l'an prochain l'effort budgétaire accompli par la France en matière de primes et de prêts reste inférieur de moitié à celui qui est consenti par la Belgique.

Le rapport de la commission des finances, dont nous apprécions la compétence et le sens de la mesure, n'est pas cette fois exempt de critiques, même si sa forme demeure courtoise. Lisez avec attention, monsieur le ministre, les pages 7, 8, 9 et 10 du rapport de M. Ansquer. Vous y découvrirez, sous la courtoisie des propos, un jugement sévère sur les difficultés auxquelles vont se heurter les régions frontalières — la commission de la production et des échanges avait d'ailleurs déjà insisté sur ce point l'an dernier. En matière de décentralisation des activités tertiaires, le rapporteur spécial de la commission des finances va jusqu'à parler d'« échec ». C'est vrai ! Je mets aussi, l'accent pour la première fois sur l'effort — considérablement supérieur au nôtre — accompli par nos voisins européens pour l'industrialisation de leur pays et pour une répartition mieux équilibrée des activités.

Vous me direz, monsieur le ministre, que vous vous efforcez de parvenir en la matière à une harmonisation sur le plan européen, que les premiers contacts ont été encourageants mais n'ont pas encore permis d'aboutir, que les Italiens — et nous le savons — sont très exigeants dans les discussions européennes et que leur problème du Mezzogiorno concerne vingt millions d'habitants. Mais que font les Italiens, que font les Britanniques, que font les Allemands dans ce domaine ?

Avec plusieurs de mes collègues de la commission de la production et des échanges, je me suis rendu en Italie. Au cours d'une visite détaillée et très instructive du Mezzogiorno nous avons étudié le fonctionnement de ce que les Italiens appellent la Caisse du Midi, organisme public doté de l'autonomie juridique et financière, qui reçoit des directives générales mais agit avec une grande liberté. Ses ressources financières, qui ne représentent qu'un financement complémentaire venant s'ajouter à l'intervention des ministères techniques, se chiffrent, pour la période 1950-1965, à 19 milliards et demi de francs et pour 1966-1970 à 16,8 milliards de francs.

Cet organisme est tout d'abord intervenu dans le développement des infrastructures, notamment routières. Nombre de Français connaissent maintenant l'autoroute du soleil, qui va jusqu'à Naples et Bari, et l'axe qui longe le littoral adriatique, de même qu'ils apprécient l'amélioration des communications ferroviaires.

Dans toute l'Italie, la réforme agraire a été mise en place et la mise en valeur des exploitations agricoles est en cours grâce à l'irrigation. L'industrialisation s'accélère grâce au déve-

loppement de grands complexes sidérurgiques et chimiques qui redonnent vie à une région. On est stupéfait de constater qu'en si peu de temps les Italiens ont pu réaliser de si grands progrès, même s'ils n'ont pas résolu tous les problèmes.

En fait, le revenu moyen par habitant a pratiquement doublé en Italie du Sud pendant cette période. Quelque 4.800 kilomètres de routes ou d'autoroutes nouvelles ont été réalisés et 16.600 kilomètres de routes anciennes ont été aménagés. Les investissements directement effectués ou provoqués par la Caisse du Midi ont représenté 46 milliards de francs, dont 17 pour les infrastructures et 29 pour les investissements productifs. De plus, la Banque européenne d'investissement a elle-même apporté 2 milliards de francs supplémentaires.

Certes — je l'ai dit — les Italiens n'ont pas tout résolu ; mais ils ont progressé plus vite que nous et leur effort, comme celui des Allemands ou des Anglais, atteint je le rappelle — ceci explique cela — 3 milliards de francs par an contre un demi-milliard chez nous. Ne pouvions-nous vraiment pas en faire autant ? N'en avons-nous pas les moyens ?

Monsieur le ministre — je vous le dis avec une certaine gravité — le sous-développement français, même s'il est moins accusé que le sous-développement italien, affecte lui aussi vingt millions de Français situés à l'ouest de la ligne Le Havre—Paris—Marseille. Le choix est là.

Le Plan ayant pour objectif de réaliser l'industrialisation de la France et d'augmenter le revenu de chacun, il s'agit de savoir où se réalisera cette industrialisation, alors que, jusqu'à présent, elle s'est surtout réalisée entre la Seine et le Rhin et le long du Rhône.

Malgré quelques efforts, encore timides, le revenu moyen des Français habitant certaines régions de l'Ouest, du Centre et du Sud-Ouest est parfois de 40 p. 100 inférieur à celui de leurs compatriotes. Soyez sûr, monsieur le ministre, qu'il ne saurait exister plus longtemps, sans danger pour l'unité nationale, des Français de première et de seconde zone.

Soumes-nous capables de nous doter des moyens d'une politique volontariste et déterminée pour l'aménagement du territoire, à commencer, bien sûr, par les infrastructures de base, car, sans communications modernes — notamment routières — et sans télécommunications, il est vain de parler d'aménagement du territoire ?

Notre pays a la chance de ne compter encore que 85 habitants au kilomètre carré. Mais je crains fort que l'unité nationale ne soit gravement compromise d'ici peu. Reste à savoir si nous continuerons à englober la fortune de la France dans des concentrations urbaines démentielles ou si, en favorisant le développement des villes moyennes, nous saurons créer le tissu interstitiel de l'industrialisation et l'aménagement de l'espace rural nécessaires à l'équilibre non seulement de la France mais aussi des Français.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, j'insiste depuis près de cinq ans, j'insiste sur la création nécessaire et si combien indispensable de la première grande transversale routière, l'axe Centre-Europe-Atlantique. Je n'y reviendrai pas aujourd'hui, car chacun connaît ici mon opinion sur ce point. Faute de cette transversale, toute industrialisation sera impossible dans des régions qui représentent les deux tiers du territoire français.

Sans cette infrastructure préalable, la façade atlantique de la France ne pourra pas accéder à une industrialisation valable. Il faudrait créer, en outre, un port pétrolier à l'échelle de notre temps et capable d'accueillir les pétroliers d'un million de tonnes qui entreront bientôt en service mais qui ne pourront pénétrer dans la Manche.

M. Georges Carpentier. Très bien !

M. Michel Duval, rapporteur pour avis. Un retard particulièrement regrettable dans la conception et la prospective existe en France, dans ce domaine.

Je ne parlerai pas à cette tribune des opérations ponctuelles, mêmes importantes, qui ont été réalisées ou sont en cours, mais qui suscitent des critiques notamment à l'os-sur-Mer. Je vous en ai entretenu. Pour le même motif, je citerai seulement certaines impatiences bretonnes quant à la rapidité « très relative » d'exécution du programme routier breton, alors que les moyens financiers ont été attribués.

A mes suggestions faites en commission sur une réforme fondamentale et profonde du système d'aide à l'industrialisation, mais aussi du financement des infrastructures et des investissements industriels, vous avez répondu que les primes, et les primes seules, étaient efficaces.

Or je ne pense pas que le système des primes suffise, compte tenu de l'avance prise par les autres pays dans l'équilibre de leur développement.

Certes, il faut conserver le système des primes, en allégeant les procédures, en alignant les taux de création sur les taux d'extension. Car l'essentiel ce sont les créations d'emploi et peu importe qu'elles soient obtenues par la décentralisation de la région parisienne — d'ailleurs actuellement stoppée, vous ne l'ignorez pas — ou par l'extension des entreprises existant en province. L'essentiel est, par la création d'emplois industriels, d'améliorer le niveau de vie des habitants de certaines provinces.

Une réforme du système des primes est à l'étude, mais elle est encore inconnue du Parlement, alors qu'elle doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1972. Je n'aurai pas la cruauté d'insister davantage sur ce point. Mais je demande avec vigueur que la concertation s'instaure dans ce domaine entre le Gouvernement et le Parlement.

Vous avez évoqué aussi, monsieur le ministre, le système d'incitations fiscales que je réclame avec insistance, sans résultat, depuis plus de cinq ans. Mon insistance est digne d'un meilleur sort. Vous avez ajouté que le ministère de l'économie et des finances estime, comme vous, qu'une exemption temporaire des bénéfices réalisés par des établissements décentralisés représente seulement un avantage différé et aléatoire.

Je vous réponds simplement que, à moins d'employer des moyens de coercition, si nous restons dans un système libéral — ce que je souhaite moi aussi — il faut créer des incitations, non pas pour attirer ceux que j'ai appelés des « chasseurs de primes », lesquels, ne disposant pas de capitaux suffisants, n'apportent aucune solution au problème de l'emploi, mais pour attirer des entreprises prospères. Elles seules sont intéressées par une exemption fiscale même temporaire et je vous affirme que c'est un bon moyen.

C'est ce qu'ont fait les Italiens lorsqu'ils ont accordé des avantages fiscaux pour les dix premières années d'implantation. Allons-nous nous entêter dans un système bien français, mais très étroit, qui ne donne pas de résultats à la mesure de la politique d'aménagement du territoire que, monsieur le ministre, vous voudriez promouvoir ?

En matière de prêts, je vous ai fait remarquer que les prêts du F. D. E. S. étaient passés de 270 millions de francs à 114 millions de francs, ce qui me paraît inadmissible et réduit à néant, ou presque, l'augmentation relative du budget des primes. Mais, monsieur le ministre, pourquoi ne pas transformer les prêts du F. D. E. S. en bonifications d'intérêt qui permettraient de donner un avantage réel et qui ne créeraient pas de difficultés particulières sur le plan budgétaire ? Cette mesure doit d'ailleurs être liée à une réforme du système bancaire français qui est, hélas ! resté jusqu'à présent, même si une évolution se dessine, plus soucieux de taux d'intérêt que d'expansion économique.

Mais il faudrait commencer par montrer l'exemple en réformant les caisses mêmes de l'Etat, notamment le Crédit national et aussi les sociétés de développement régional qui éparpillent — si j'ose dire — leurs tâches et leurs moyens et quelquefois se battent entre elles, ainsi que le crédit hôtelier, pour obtenir la première inscription au registre des hypothèques, au lieu de pratiquer une politique dynamique.

Véritablement, monsieur le ministre, je crois qu'une grande réforme est indispensable dans ce domaine si nous voulons obtenir des résultats positifs, gagner le pari industriel, équilibrer la croissance française, donner aux régions, l'égalité des chances. Je vous propose aujourd'hui à cette tribune, compte tenu

de l'expérience que vous avez étudiée, vous aussi, puisque vous vous êtes rendu en Italie trois jours avant la délégation de la commission de la production et des échanges, de ne pas être trop nationaliste, subjugué par le passé et par des méthodes périmées. Si une expérience a réussi à l'extérieur, pourquoi ne pas utiliser les mêmes méthodes quand on est sûr qu'elles ont porté leurs fruits, du moins en partie ?

N'est-il pas possible — je vous le demande — de créer à la faveur de cette réforme des caisses de l'Etat, une caisse nationale pour les investissements industriels et le développement des infrastructures dans l'Ouest, le Centre et le Sud-Ouest français, rapide et opérationnelle comme la caisse pour le Mezzogiorno, regroupant les activités des divers établissements bancaires dépendant de l'Etat et dotée de moyens importants à la mesure d'une véritable volonté d'aménagement du territoire ?

A l'examen de ce budget, les pessimistes diront que la décentralisation industrielle privée est stoppée, que la décentralisation des établissements dépendant de l'Etat est en panne — elle n'est d'ailleurs pas accueillie avec enthousiasme par les administrations centrales — que la décentralisation du tertiaire n'a pas commencé.

Les optimistes diront que quelque chose se fait.

Eh bien, monsieur le ministre, en conclusion de mon intervention, je vous rappelle, en tant que membre de la majorité, qui se veut force de proposition et non pas seulement d'approbation : l'aménagement du territoire français exige un souffle — c'est-à-dire un grand dessein — des moyens, une volonté politique. Nous voulons vous aider. Ne nous obligez pas à imposer ! (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

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

— 3 —

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1972 (n° 1993). (Rapport n° 2010 de M. Guy Sabatier, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

Services du Premier ministre (*suite*).

Section VI. — Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité (*suite*). (Annexe n° 26. — M. Ansquer, rapporteur spécial ; avis n° 2015, tome XV, de M. Lebas, au nom de la commission de la production et des échanges.)

Section I. — Services généraux (*suite*) : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (*suite*). (Annexe n° 26. — M. Ansquer, rapporteur spécial ; avis n° 2015, tome XIII, de M. Duval, au nom de la commission de la production et des échanges.)

La séance est levée.

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

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

VINCENT DELBECCIU.