

JOURNAL OFFICIEL



**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE**

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

(86^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du jeudi 17 novembre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE

1. **Loi de finances pour 1989 (deuxième partie)**. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2387).

SERVICES DU PREMIER MINISTRE (suite)

Services généraux

Secrétariat général de la défense nationale

Conseil économique et social - Plan

Fonction publique et réformes administratives

Budget annexe des Journaux officiels

- M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial de la commission des finances, pour le secrétariat général de la défense nationale.
- M. Louis Pierna, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale, pour le secrétariat général de la défense nationale.
- M. Ladislas Poniatowski, rapporteur spécial de la commission des finances, pour le Conseil économique et social.

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les services généraux, le Plan et le budget annexe des Journaux officiels.

M. Paul Lombard, rapporteur pour avis de la commission de la production, pour le Plan.

M. Roland Hugué, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la fonction publique et les réformes administratives.

M. Jacques Mahéas, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la fonction publique et les réformes administratives.

MM. Hervé de Charette,
Jean Le Garrec,
M^{me} Michèle Alliot-Marie,
MM. Gérard Vignoble,
Pierre Goldberg.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. **Report d'une réunion de commission** (p. 2403).

M. Yves Durand.

3. **Ordre du jour** (p. 2403).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENTIE DE M. GEORGES HAGE, vice-président

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1989 (DEUXIÈME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1989 (nos 160, 294).

SERVICES DU PREMIER MINISTRE (suite)

SERVICES GÉNÉRAUX

SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL - PLAN FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORMES ADMINISTRATIVES BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits des services du Premier ministre concernant : les services généraux, le secrétariat général de la défense nationale, le Conseil économique et social, des crédits du secrétariat d'Etat chargé du Plan, des crédits du ministère de la fonction publique et des réformes administratives, ainsi que des crédits du budget annexe des Journaux officiels.

La parole est à M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le secrétariat général de la défense nationale.

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre de la fonction publique et des réformes administratives, monsieur le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, madame le secrétaire d'Etat chargé des droits des femmes, mes chers collègues, dans le rapport imprimé qui vous a été distribué, j'ai analysé les crédits proposés par le Gouvernement pour financer en 1989 le secrétariat général de la défense nationale.

Je limiterai donc mon exposé oral à quelques observations et à quelques questions sur les trois grandes fonctions de ce service important du Premier ministre.

Sa première fonction porte sur les attributions exercées par le S.G.D.N. en qualité de conseiller et d'exécutant du Premier ministre, en tant que responsable de la défense nationale, par application de l'article 21 de la Constitution. Sur ce point, je rappellerai seulement que le Gouvernement a, l'année dernière, réorganisé le S.G.D.N. et que, grâce à cette réforme, ce service du Premier ministre a enfin la maîtrise de l'ensemble de ces crédits et ne dépend plus de la logistique du ministre de la défense.

Cependant, il est trop tôt pour porter un jugement global sur cette réorganisation dont le plein effet ne se fera sentir qu'en 1989.

La deuxième fonction du S.G.D.N. est l'exercice de la tutelle sur l'Institut des hautes études de la défense nationale.

La commission des finances a estimé que la diminution en francs constants des moyens de cet institut était regrettable. Son activité et son rayonnement n'ont cessé de croître à la faveur de ses sessions nationales et régionales.

Actuellement, l'Institut s'ouvre à l'Europe. Cette semaine, se déroule à Paris la première « session européenne des hautes études de défense », qui réunit soixante auditrices et auditeurs désignés par les sept pays membres de l'Union de l'Europe occidentale. Or votre rapporteur observe qu'il manque environ 110 000 francs pour permettre à l'Institut de disposer en 1989 de ressources d'un niveau convenable pour l'accomplissement de l'ensemble de ses missions. M. le président de la commission des finances, que je remercie, a bien voulu proposer au Gouvernement un amendement octroyant ce modeste mais indispensable accroissement de crédits.

Troisième fonction : la défense civile.

En 1978, j'avais mis en garde le Gouvernement contre les effets destructeurs pour notre système de télécommunications d'une explosion nucléaire à haute altitude qui, par ailleurs, ne causerait aucun dommage.

Cette explosion déclencherait une impulsion électromagnétique, de forte puissance, qui mettrait hors d'usage les mémoires électroniques des réseaux de télécommunication. Les pouvoirs publics se verraient ainsi privés des liaisons rapides et sûres dont ils ont évidemment le plus grand besoin en période de crise.

Le Gouvernement, devant la gravité de cette menace, a inscrit chaque année dans le budget, à partir de 1978, des crédits d'études pour concevoir et mettre en œuvre un réseau interministériel de télécommunications protégé afin de doter les principales administrations civiles et militaires de moyens de liaison opérationnels permanents, quelles que soient les circonstances.

Après huit années d'études, il a été enfin décidé, le 14 février 1986, de créer un réseau protégé baptisé « RIMBAUD », non pour rendre hommage au poète, on s'en doute, mais par contraction des mots suivants : réseau interministériel de base uniformément durci, ce qui, comme vous le percevez aisément, n'a rien d'harmonieusement poétique. (*Sourires.*)

La réalisation de la première partie de ce réseau doit être effectuée pour 1993. La maîtrise d'œuvre est confiée au ministre des postes et télécommunications pour l'ensemble du réseau, y compris l'installation des abonnés.

Or, rien à ma connaissance n'est prévu dans le budget de 1989, ce qui me conduit à poser la question suivante : le Premier ministre, responsable de l'ensemble de la défense, proposera-t-il les premiers crédits nécessaires dans le projet de budget pour 1990 ? Si ce n'est pas le cas, l'échéance de 1993 ne sera pas respectée.

Question connexe à la précédente : la délégation interministérielle à la sécurité des systèmes d'information a-t-elle organisé la protection des systèmes informatiques de la défense nationale contre la menace d'intrusions parasites ?

Autre sujet important : l'alerte. L'alerte de la population en cas de catastrophe ou en cas d'hostilités est le préalable indispensable pour la mise en œuvre des possibilités d'auto-protection.

Le secrétariat général de la défense nationale en est assurément conscient. Il a établi un programme de modernisation du réseau d'alerte sur l'ensemble du territoire permettant de passer du réseau actuel vieillissant et vulnérable à un réseau moderne protégé. Ma question est la suivante : quand passera-t-on à la phase de la réalisation ?

Une instruction du Premier ministre sur la défense civile, en date du 15 octobre 1982, avait prescrit des plans ORSEC de « desserrement » des populations vivant à proximité de certaines installations sensibles, c'est-à-dire dans des secteurs où des attaques aériennes conventionnelles ou nucléaires peuvent être à redouter en période de crise. Ces plans ont-ils été établis ?

Cette instruction du Premier ministre ordonnait aussi un inventaire méthodique des capacités d'abri existant sur le territoire national. Deux tentatives successives ont été faites dans un certain nombre de départements et semblent avoir échoué toutes les deux : pour quelles raisons ?

L'instruction du Premier ministre prévoyait aussi pour les villes de plus de 10 000 habitants et de moins de 50 000 habitants des abris anti-retombées nucléaires et pour les villes de plus de 50 000 habitants des abris anti-souffle.

Il s'agissait dans l'un et l'autre cas d'abris dans les constructions publiques et privées neuves recevant plus de cent personnes. Cette décision gouvernementale a-t-elle été suivie d'effet ?

Enfin le Premier ministre prescrivait une augmentation progressive des crédits d'équipements de la défense civile chaque année. Si j'en juge par le budget de 1989, ce Premier ministre-là n'a pas été convenablement obéi.

Alors je pose la question : le Gouvernement actuel a-t-il l'intention de réactiver cette directive ou d'en rédiger une autre ?

En annexe du « bleu » budgétaire figurent les montants financiers prétendument dépensés par les différents ministères au titre de la défense civile. Le total général de ces crédits est évalué à un peu plus d'un milliard d'autorisations de programme et à plus de 5 milliards en crédits de paiement.

A la vérité, les sommes annoncées ne sont pas associées à des actions concernant authentiquement la défense civile.

Le défaut de ce système déclaratif, comme l'ont signalé à juste titre tous les rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale, est que chaque ministère décide librement de la nature des actions qu'il entend comptabiliser au titre de la défense civile.

Il en résulte un danger : celui de faire croire à un effort financier de protection de la population qui ne correspond en fait à aucune réalité.

Le S.G.D.N. ne me semble pas très éloigné de cette opinion puisqu'il vient d'annoncer qu'un groupe de travail devait être constitué en vue de définir les critères à retenir pour les dépenses des ministères concourant à la défense. Souhaitons qu'il aboutisse rapidement à cette clarification.

Quand ce groupe de travail remettra-t-il ses conclusions ? Si ces conclusions sont remises au début de l'année 1989, une liste sincère et donc utile pourra enfin figurer en annexe au projet de budget pour 1990.

La défense civile a toujours connu la pénurie budgétaire et l'indécision à part, peut-être, en 1980, où grâce à la force de persévérance du Sénat et de l'Assemblée nationale, les dotations du programme civil de défense, inscrites dans la loi de finances pour 1981, enregistraient une progression de 91 p. 100 des autorisations de programme et de 47 p. 100 des crédits de paiement.

Depuis le mois de mai dernier, la charge de coordonner les actions des ministères incombe à un nouveau secrétaire général de la défense nationale, haut fonctionnaire civil qui ne manque pas d'expérience.

Dès sa prise de fonctions, ce haut fonctionnaire a entrepris de dresser le constat de la situation présente et d'établir un plan pluriannuel de notre défense civile et économique. Ce plan est essentiel car il permettrait de moderniser les dispositifs d'alerte, de pourvoir à l'information de la population sur les précautions à prendre une fois l'alerte donnée, d'organiser la mise à l'abri, en particulier contre les retombées radioactives, de créer les trois unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile dans les zones de défense qui en sont démunies, ces unités constituant, je le rappelle, l'élément principal du corps de défense civile créé sur ma proposition le 1^{er} septembre 1972.

Pour permettre une première tranche de réalisations dès 1990, ce plan devrait être achevé au plus tard au mois de février 1989, période où sont habituellement arrêtées les grandes masses budgétaires de l'année suivante par le Premier ministre et le chef de l'Etat.

L'expérience m'a appris qu'ensuite on ne change pas grand-chose à la répartition établie.

Il appartiendra donc à ce moment-là au chef de l'Etat et au Premier ministre de dire s'ils veulent organiser et financer la protection de la population en acceptant de prendre en considération le plan proposé par le secrétariat général de la défense nationale.

Je pose donc cette question : le Gouvernement peut-il assurer que cette échéance de février 1989 sera tenue ? Le Parlement ne peut pas, en effet, accepter indéfiniment l'absence de tout effort d'organisation réelle de notre défense civile.

Je souligne, en conclusion, que la participation des populations et des gouvernements à la défense civile dans un nombre grandissant de nations fait prendre une conscience aiguë de l'immense danger des armes modernes et, calmant ainsi les impulsions agressives, ne peut être qu'utile à la cause de la paix.

La commission des finances vous propose l'adoption de ce budget.

M. Ladislas Poniatowski. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Louis Pierna, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées, pour le secrétariat général de la défense nationale.

M. Louis Pierna, rapporteur pour avis. Monsieur le président, mesdames, messieurs, ainsi que l'a rappelé M. Marcellin, le secrétariat général de la défense nationale dont nous examinons aujourd'hui les crédits est l'instrument dont dispose le Premier ministre pour l'assister dans cette fonction d'impulsion et de coordination de la politique de défense.

La très grande diversité de ses missions s'était traduite avec le temps par la multiplication des instances au sein du S.G.D.N. C'est ce qui a justifié l'an dernier une restructuration.

Après avoir examiné l'évolution globale des crédits, je consacrerai des développements rapides aux services du S.G.D.N., au programme civil de défense, à l'institut des hautes études de défense nationale et à la D.I.S.S.I., la délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information. J'y ajouterai ensuite quelques réflexions personnelles.

Examinons d'abord l'évolution des crédits du S.G.D.N.

Passant de 237,48 millions de francs dans le budget de 1988 à 246,5 millions de francs dans le projet de budget pour 1989, les crédits du S.G.D.N. ne progressent que de 3,86 p. 100.

Les effectifs restant globalement stables, la progression du titre III, de 5,69 p. 100, résulte avant tout d'acquisition de matériels pour le S.G.D.N. et pour le S.C.S.S.I., le service central de sécurité du système d'information. Les crédits de paiement du titre V n'augmentent pour leur part que de 1,94 p. 100 mais, comme on va le voir, leur répartition est fortement modifiée par rapport à l'an dernier. En effet les crédits d'équipement du S.G.D.N. passent de 16,25 à 43,5 millions de francs, dont 40 millions sont consacrés à la modernisation du centre de transmissions gouvernemental. En revanche, les crédits de paiement du programme civil de défense subissent le contrecoup de cet effort d'équipement et reculent de 19,6 p. 100.

Les services du secrétariat général de la défense nationale ont été, vous le savez, restructurés autour de quatre directions. Vous en trouverez le détail dans l'avis n° 297 qui est à votre disposition. Je n'insiste donc pas et je passe tout de suite à la politique de défense civile et au programme civil de défense.

La politique de défense civile dépend, par nature, des initiatives et des actions d'un très grand nombre de ministères. Il est malheureusement difficile de porter une appréciation d'ensemble sur cette politique. Trois séries d'éléments doivent en effet être pris en considération.

Premièrement, doit être pris en compte l'effort civil de défense dans le cadre du projet de budget pour 1989. L'ensemble des crédits concourant à la défense de la nation s'élèverait à 5,366 milliards de francs, soit une progression de près de 10 p. 100 par rapport à 1988. On aimerait pouvoir se féliciter de cette progression s'il ne fallait, malheureusement,

formuler deux réserves, d'une part, quant à la nature des crédits qui sont comptabilisés dans certains cas et, d'autre part, quant à la continuité et à l'homogénéité des crédits pris en compte d'une année sur l'autre. Un effort avait été annoncé pour définir des critères plus sûrs et plus précis en ce domaine. On ne peut manquer, pour le moment, de témoigner d'un certain scepticisme.

Deuxièmement, doivent être prises en considération les actions menées par le ministère de l'intérieur.

Le ministre de l'intérieur exerce des responsabilités particulières en matière de défense civile puisque l'article 17 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 lui en confie la préparation et la mise en œuvre.

En fait, il est relativement difficile d'évaluer précisément la contribution du ministère de l'intérieur à l'effort de défense civile. C'est ainsi, par exemple, que les personnels de police qui contribuent à la lutte anti-terroriste ou qui assurent la protection des bâtiments publics accomplissent aussi d'autres tâches qui ne relèvent pas à proprement parler de la défense civile.

On doit noter en particulier que, si les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ont bénéficié d'un certain effort pour l'amélioration de leur casernement, aucune mesure nouvelle n'est prévue pour poursuivre la montée en puissance de ces unités, et *a fortiori* pour assurer la création de nouvelles unités.

Enfin, doit être pris en considération le programme civil de défense, qui est le principal levier dont dispose le S.G.D.N. pour orienter et coordonner les efforts menés par les différents ministères dans le domaine de la défense civile.

Cette année, en raison de l'arbitrage opéré en faveur du centre de transmission gouvernemental, le recul est particulièrement marqué en crédits de paiement - de 86,75 millions à 69,75 millions de francs - cependant que les engagements se stabilisent à 77,25 millions de francs. Une telle évolution ne manquera pas d'avoir des conséquences très directes sur les actions effectivement engagés.

Comme cela a été indiqué, le nouveau secrétaire général de la défense nationale a décidé qu'un plan pluriannuel de défense civile serait établi d'ici au début de l'an prochain et qu'à partir de 1990 le programme civil de défense serait la traduction budgétaire annuelle de ce plan. Cette initiative devrait assurer une plus grande continuité dans l'action.

Quelques mots sur l'Institut des hautes études de la défense nationale. Dans le projet de budget pour 1989, les crédits ne connaissent pratiquement aucune progression, ce qui correspond donc à un recul en volume.

Cet état de fait est particulièrement critiquable.

Le nombre des participants à la session nationale restera limité à environ quatre-vingt-cinq. Dans ces conditions, l'extension souhaitable du nombre des représentants de la vie économique et sociale - en particulier, les représentants du monde syndical et des associations - sera rendue particulièrement difficile.

Concernant la délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information et le service central de sécurité des systèmes d'information, l'un des aspects importants de la réforme de 1987 a été leur rattachement au S.G.D.N.

Sous la houlette de la D.I.S.S.I., le S.C.S.S.I. remplit deux missions essentielles : la première, traditionnelle, qui était celle de l'ancien service central du chiffre, est d'assurer la sécurité des transmissions entre les autorités de l'Etat, notamment entre le ministre de l'intérieur et les préfets ou entre le ministre des affaires étrangères et nos ambassades ; la seconde, qui lui a été attribuée en 1985, est de veiller à la sécurité des systèmes d'information, c'est-à-dire, essentiellement, des systèmes informatiques.

Dans la mesure où ces réseaux sont largement maillés les uns aux autres, non seulement au plan national, mais aussi à l'échelle mondiale, les risques qui pèsent sur l'information deviennent de plus en plus considérables : risques de piratage, risques de sabotage, que ce soit par la destruction de données existantes ou par l'introduction de fausses données ou d'un virus informatique dans un système donné - c'est ce qui est arrivé ces derniers jours aux Etats-Unis.

Ce type de menace concerne bien sûr les activités de défense, mais aussi l'ensemble des informations de nature scientifique ou technologique, les informations économiques et, au-delà, un très grand nombre d'informations concernant la vie individuelle et privée des citoyens.

On peut regretter que ce service n'ait pas bénéficié d'une montée en puissance aussi rapide que l'a été la déflation des effectifs du S.G.D.N. et qu'il compte aujourd'hui seulement cinquante-deux personnes là où il lui en faudrait au moins soixante-dix.

Voilà donc, analysés rapidement, le budget et les activités du S.G.D.N. Mais, monsieur le président, mesdames, messieurs, le rôle imparté au S.G.D.N. dans la définition de la politique de défense française conduit le rapporteur à ajouter plusieurs remarques.

Ma première remarque visera à souligner le décalage grandissant entre le processus de désarmement en cours dans le monde et les options militaires de notre pays. Qui aurait pu penser, il n'y a pas si longtemps, que des SS 20 et des Pershing partiraient en fumée autrement qu'en entraînant le monde vers l'Apocalypse ? Alors que les Etats-Unis et l'U.R.S.S. s'engagent sur la voie d'une négociation devant aboutir à une réduction de 50 p. 100 de leurs armements nucléaires stratégiques, la France poursuit l'application d'une loi de programmation militaire devant aboutir au quadruplement d'ici à l'an 2000 des têtes nucléaires dont elle dispose. Renforcer ainsi les arsenaux au moment où les autres commencent à les diminuer ne relève pas d'un choix favorable à la paix, à la sécurité et, par conséquent, à la défense nationale.

Jusqu'à présent - et ce sera ma deuxième remarque - il apparaît sans cesse plus nettement que les orientations militaires françaises ne s'inspirent plus d'une doctrine de défense nationale. Qu'il me suffise à cet égard d'évoquer les efforts menés pour créer un conseil de défense franco-allemand et une brigade commune, qui aliéneraient irrémédiablement l'indépendance de notre appareil de défense et la souveraineté du pays et soumettraient ce dernier à la seule stratégie américaine de l'O.T.A.N. Ne répète-t-on pas d'ailleurs sans complexe aujourd'hui qu'il s'agit de construire le pilier européen de cette alliance dont les forces françaises étaient pourtant sorties en 1966 ? On trouve aussi une confirmation de l'abandon du principe de défense nationale dans la politique, qui vise à faire disparaître peu à peu un secteur industriel clé pour l'indépendance du pays : les arsenaux et les établissements d'armement d'Etat.

Troisième et dernière remarque : le projet de budget de la défense pour 1989 traduit très exactement les orientations que je viens de dénoncer.

J'ajouterais à ces quelques remarques que la France a besoin, à mon sens, d'une tout autre politique de défense. Celle-ci devrait traduire à la fois la contribution de la France au désarmement et à la paix nécessaire à sa sécurité et sa volonté d'interdire toute atteinte à son territoire, à sa souveraineté, avec des moyens appropriés.

Le Président de la République a déclaré dernièrement devant les auditeurs de l'Institut des hautes études de défense nationale ...

M. le président. Votre temps est épuisé, mon cher collègue !

M. Louis Pierna, rapporteur pour avis. Je le cite : « Nous ne refusons pas certains réexamens. »

Alors, faisons-les ! Renonçons au surarmement nucléaire, à l'armement neutronique et chimique, qui est un dangereux gouffre à milliards.

Cette situation - et ce sera ma conclusion - a conduit le rapporteur à proposer à la commission de la défense nationale de donner un avis défavorable au projet de budget du S.G.D.N.

Je n'ai pas été suivi. Tout en le regrettant, j'informe l'Assemblée que la commission de la défense nationale a approuvé le budget du S.G.D.N. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Ladislas Poniatowski, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le Conseil économique et social.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur spécial. Madame le secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, ce budget du Conseil économique et social pour 1989 s'élève à 133 517 500 francs, soit une croissance de 5,16 p. 100 par rapport au budget de 1988.

Mais cette augmentation des crédits dévolue au C.E.S. ne doit pas faire illusion. Comme le souligne le rapport écrit, à l'exception d'une mesure purement technique pour reconstitution de la masse indiciaire, correspondant au traitement des personnels, et d'un apport prévisionnel à la caisse de retraite des anciens membres du Conseil, ce budget ne connaît aucune mesure nouvelle significative.

En effet, les deux chapitres d'indemnités et de rémunérations représentent, à eux seuls, plus de 95 p. 100 des crédits inscrits - et cela montre l'extrême rigidité du budget de l'institution.

A cet égard, je constate une nouvelle fois, et comme l'avaient fait mes prédécesseurs, que les crédits de matériel, c'est-à-dire le chapitre 34-01, restent à un niveau insuffisant puisqu'ils se cantonnent à 6,5 millions de francs.

Ces crédits sont pourtant déterminants. Ils servent en effet à l'entretien des locaux, à des acquisitions matérielles et techniques, notamment informatiques, et, globalement, à toute action qui garantit un fonctionnement normal du C.E.S., en rapport avec son statut constitutionnel et les missions qui en résultent.

Au sujet des frais liés aux bâtiments, il convient de rappeler que le Palais d'Iéna a rang de palais national et qu'à ce titre une charge obligatoire d'entretien en découle, pesant sur le ministère chargé des affaires culturelles, qui dispose d'ailleurs d'une ligne de crédits pour cette mission.

En fait, on constate une réelle carence de ce département, qui ne donne pas suite aux demandes soumises par les services du Conseil. Dans ces conditions, une dégradation des bâtiments est à prévoir. Elle supposera pour l'avenir des coûts de réparation bien plus élevés que ceux afférents à des interventions régulières. C'est une piètre économie, en vérité.

L'étroitesse des crédits de matériels appelle une autre remarque. En sus de l'indemnité qui leur est servie, les membres du C.E.S. ne disposent que de peu de moyens logistiques. Il faut savoir que les bureaux individuels n'existent pas au Conseil et il n'est pas rare de voir travailler un rapporteur installé dans le grand hall du palais, entre deux piles de dossiers.

De la même manière, les membres du Conseil qui représentent l'outre-mer ne bénéficient annuellement que de quatre voyages en métropole. Dans ces conditions, ni leur est pas assuré de participer à toutes les assemblées plénières et, de ce fait, ils représentent mal les intérêts qu'ils sont supposés défendre. Sans tomber dans un misérabilisme excessif, on peut affirmer que nombre d'administrations centrales ne sauraient vivre avec un budget aussi serré.

L'exercice 1989 devrait, par ailleurs, être marqué par l'achèvement des études concernant les travaux de construction d'une troisième aile au Palais d'Iéna, que je suis tenté d'appeler « l'Arlésienne » du C.E.S. : cela fait, en effet, des années que les « bureaux » et les présidents successifs du C.E.S. nous supplient de régler le problème de l'inadaptation et de l'étroitesse de leurs locaux.

Vous vous souvenez peut-être, mes chers collègues, qu'au titre de l'exercice 1988, une somme de 1 million de francs avait été inscrite au budget du ministère de la culture et de la communication afin d'engager des études de construction. A ce jour, les études préalables ont été réalisées. Un jury a même présélectionné cinq architectes, et le lauréat devrait être désigné au début de l'année 1989.

Le rapporteur soutient pleinement ce projet, qui comporte la construction de 3 000 mètres carrés supplémentaires, ainsi qu'un réaménagement de 5 700 mètres carrés dans l'ancien bâtiment.

Le coût total de ce projet est évalué à 104 millions de francs. Une somme de 2 millions de francs devrait être dégagée pour 1989 afin de financer la poursuite de la phase de conception du projet. Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous confirmiez l'inscription de ce crédit soit dans ce projet de loi de finances, soit dans le prochain collectif budgétaire qui sera présenté dans quelques semaines.

Je voudrais maintenant esquisser quelques réflexions extra-budgétaires sur la position institutionnelle du Conseil économique et social. En 1984, le Gouvernement avait modifié à la fois la composition et le fonctionnement de cette institution. En 1989, un mandat complet se sera écoulé depuis cette réforme. A cette occasion, il serait intéressant de dresser un premier bilan de son application.

Sur la représentativité de l'institution, il ne semble pas que la création de nouveaux sièges de conseillers apporterait un quelconque progrès. La loi organique du 27 juin 1984 avait modifié la composition du Conseil en faisant passer de 200 à 230 le nombre des membres.

Il conviendrait, au plus, de « réharmoniser » la composition de certains groupes.

La représentativité n'est pas une question de nouveaux textes, mais peut-être du bon usage des textes actuels, notamment sur les critères de choix des quarante conseillers appelés à siéger au titre des « personnalités qualifiées ».

En effet, certaines catégories d'acteurs économiques et sociaux de notre pays qui ont leur place au C.E.S. me semblent mal représentés ou sous-représentés. Je pense aux organisations de consommateurs indépendants d'institutions déjà représentées au Conseil, aux associations de retraités ou encore aux principaux mouvements d'anciens combattants. De la même manière, les professions libérales et les cadres supérieurs devraient pouvoir trouver une place plus conforme à leur poids économique dans notre pays.

J'en viens au fonctionnement du Conseil économique et social.

Le Gouvernement pourrait, lui aussi, entreprendre un double effort.

D'abord, il lui est possible de saisir le Conseil sur tout texte à portée économique et sociale, voire sur des études prospectives méritant un débat construit autour de réflexions dépassionnées.

L'espace unique européen paraît constituer un champ d'intérêt pour les deux ou trois années à venir, tant du point de vue social que sous l'angle commercial, fiscal ou douanier.

La prospection sociale semble un second pôle de réflexion quasi intépuisable.

A cet égard, le récent rapport « Chotard », même s'il n'a pas franchi le seuil de l'assemblée plénière, a beaucoup servi la renommée, au bon sens du terme, du Conseil, en démontrant qu'il existait en son sein une capacité de débattre et de confronter des positions qui, pour les unes et les autres, demeureront des références durables sur ce projet essentiel.

Enfin, le Gouvernement a le devoir d'informer régulièrement et publiquement le Conseil mais aussi l'opinion des « suites » qu'il a réservées aux travaux de l'Assemblée du Palais d'Iéna.

J'ai malheureusement relevé certains manquements en cette matière, d'autant plus inexcusables qu'ils concernent même des saisines à l'initiative du Premier ministre - saisines qui n'ont jamais eu aucune suite.

Pour conclure, j'indiquerai que la commission des finances a voté à l'unanimité ce projet de budget - et c'est suffisamment rare au cours de la discussion de ce projet de loi de finances pour 1989 pour mériter d'être relevé.

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les services généraux, le Plan et le budget annexe des Journaux officiels. Ça, c'est vrai !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur spécial. Elle a voté à l'unanimité une observation concernant la nécessité de voir aboutir le projet de rénovation et d'extension des locaux dévolus au Conseil économique et social.

Je vous invite, mes chers collègues, à suivre la position de la commission des finances. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan pour les services généraux, le Plan et le budget annexe des Journaux officiels.

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est une tâche peu aisée que de vous présenter des crédits aussi hétéroclites. Le seul point commun des Journaux officiels, des services généraux et du Plan est de relever du Premier ministre. Par ailleurs, les différences se révèlent nombreuses : il s'agit, d'une part, d'un budget annexe, d'autre part, de dotations du budget général ; les masses budgétaires ne sont pas comparables - 536,3 millions

de francs pour les J.O., 2,7 milliards de francs pour les services généraux du Premier ministre et 149,1 millions de francs pour le Plan - et les problèmes sont, eux aussi, distincts.

Du budget annexe des Journaux officiels, je dirai qu'il se caractérise par des recettes en progression de 5,8 p. 100, du seul fait de l'effet volume, aucune majoration de tarifs n'étant prévue pour 1989. Près de 80 p. 100 de celles-ci proviennent des annonces. Le succès des produits télématiques se confirme : la consultation se développe de façon significative en 1988 et les recettes attendues sont en progression pour 1989. Les dépenses du budget annexe sont représentées, pour les trois quarts, par les charges de personnel, qui s'élèvent à 379,6 millions de francs. Il sera appliqué en 1989 un pourcentage d'augmentation de 1,72 p. 100 des traitements et salaires sur la base de 611 agents pour la direction des Journaux officiels, soit une diminution de dix emplois, et 395 agents pour la S.A.C.I.J.O., soit une réduction de onze emplois.

On constate donc la poursuite de la baisse des effectifs ; elle s'inscrit dans la perspective de la diminution enregistrée depuis 1983, imputable aux progrès réalisés dans la productivité des services : après avoir fortement décliné au cours des dernières années, à la suite de l'important effort de modernisation réalisé, ils sont désormais presque stabilisés afin d'assurer un fonctionnement régulier de l'activité des Journaux officiels.

Quant aux investissements, j'ai noté qu'est à l'étude un système de gestion de l'information détenue par la direction des Journaux officiels, associé à un système de photocomposition programmé.

Il faut enfin relever que les Journaux officiels s'autofinancent sans aucune subvention de l'Etat ; mieux, le budget annexe dégage un excédent de 18,6 millions de francs. Seul le Centre national d'information juridique reçoit une subvention de 7,4 millions de francs.

La situation des Journaux officiels témoigne donc d'une modernisation réussie.

Que retenir des 2,7 milliards de francs prévus pour les services généraux du Premier ministre, tant les services et les organismes financés par cette enveloppe sont nombreux et divers ? Je signalerai que de nombreux changements sont intervenus depuis le dernier budget.

Les chapitres nouveaux concernent les crédits des secrétariats d'Etat à l'action humanitaire, à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs et aux droits de la femme.

En outre, un observatoire juridique de technologie de l'information a été créé afin de conseiller les administrations sur les questions juridiques liées au développement de ces technologies. Un délégué interministériel aux jeux Olympiques d'hiver de 1992 a été également nommé par décret.

Un crédit de 15 millions de francs a été prévu pour financer les activités relatives à la célébration du bicentenaire de la Révolution française. Il s'ajoute au montant de 45 millions de francs déjà inscrits dans le décret d'avance, établi par le nouveau gouvernement dès le 10 juin 1988. Il avait été rendu nécessaire par l'insuffisance marquée des moyens dont disposait la mission chargée de cette action.

J'en viens maintenant au Plan, monsieur le ministre.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur spécial. Il n'est pas là, le ministre !

M. Hervé de Charette. Il n'y a pas de ministre !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Il est important non par le montant des crédits - 149 millions de francs - mais par le rôle qu'il est appelé à jouer de nouveau dans notre économie.

Monsieur de Charette, je me permettrai simplement de vous faire remarquer - mais M. le secrétaire d'Etat Tony Dreyfus pourra le faire mieux que moi - que le secrétaire d'Etat chargé du Plan est absent parce que, et vous le savez pertinemment, un C.I.A.T. se tient ce matin. Il me semble tout à fait fondamental pour nos régions que le secrétaire d'Etat chargé des contrats de Plan Etat - régions assiste à cette réunion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jacques Mathias, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la fonction publique et les réformes administratives. Très bonne répartition !

M. Hervé de Charette. Le Gouvernement n'est pas très respectueux de la vie parlementaire !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur spécial. Le C.I.A.T. va distribuer des crédits en diminution !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. L'essentiel, c'est l'efficacité. Mais on en reparlera !

Sur le plan budgétaire, je veux seulement faire remarquer que la diminution des crédits n'est qu'apparement dans la mesure où les crédits de la délégation à l'économie sociale sont désormais retirés de ce fascicule pour être inscrits à celui des services généraux du Premier ministre. Les crédits destinés au Plan sont donc en progression de 3,5 p. 100, à structure constante.

Permettez-moi de relever quelques évolutions particulières.

Pour le commissariat général au Plan et pour les organismes rattachés - C.E.R.C. et C.E.P.I.I. -, il est prévu trois créations de poste, quatre transformations et douze suppressions dont sept, il est vrai, correspondent à des transferts.

Je me félicite que les crédits pour travaux et enquêtes progressent de 22,3 p. 100 pour atteindre 13,4 millions de francs : ils permettront, en particulier, de financer les travaux d'évaluation des politiques publiques dans le cadre de la mission décidée par le Premier ministre, qui nous paraissent à nous, membres de la commission des finances - et en particulier à M. Dominique Strauss-Kahn, président de la délégation à la planification, et à moi-même qui en suis un des membres - tout à fait fondamentaux.

En revanche, les crédits des organismes subventionnés n'augmentent que de 2,7 p. 100, soit à peine plus que l'inflation.

Je m'arrêterai quelques instants sur le problème du C.R.E.D.O.C. Les trois exercices 1984 à 1986 ont été marqués par de très importants déficits d'exploitation.

Cette situation est en voie de redressement puisque l'exercice 1987 a été quasiment équilibré et que celui de 1988 le sera vraisemblablement. Cet effort de gestion n'a pu être obtenu qu'au prix d'une réduction très sensible des dépenses du centre, essentiellement réalisée par des départs successifs de personnels. Les subventions accordées par l'Etat ont été diminuées au total de 30 p. 100 en francs courants entre 1984 et 1988.

En particulier, le budget de 1988 a connu une très importante réduction des subventions versées par l'Etat : 7,1 millions de francs toutes taxes comprises contre 8,5 millions de francs T.T.C. l'année précédente. Cela nécessite le développement d'une politique de recherche active de ressources contractuelles.

De plus, les contractions des budgets de recherche des administrations rendent plus difficile l'obtention de conventions d'étude dans ce secteur et contraignent à une recherche de diversification.

C'est la raison pour laquelle les députés de la commission des finances, en particulier le président, M. Dominique Strauss-Kahn, ont bien voulu, sur la réserve parlementaire, abonder d'un million de francs les crédits du C.R.E.D.O.C. Il peut sembler quelque peu paradoxal que nous venions au secours de dotations pour une structure telle que celle-ci, mais il fallait rattraper les diminutions substantielles de crédits du budget de 1988.

M. Hervé de Charette. C'est justifié !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Je déplore enfin que les crédits d'études à long terme du commissariat général au Plan diminuent, en crédits de paiement, de 9,5 à 7,8 millions de francs, eu égard à l'importance et à l'originalité de ces recherches. Les autorisations de programme sont néanmoins maintenues.

L'année 1989 sera une année essentielle dans la planification, dans la mesure où elle sera le point de départ du 10^e Plan.

Je me félicite que le Gouvernement soit décidé à relancer la planification. C'est une nécessité absolue pour préparer l'avenir dans un monde de plus en plus complexe et mouvant. La plupart de nos partenaires, d'ailleurs, se sont dotés de moyens pour introduire la dimension du long terme dans leur politique, sur la base d'une exploration raisonnée de leur avenir.

Le gouvernement précédent avait remis en question l'idée de planification, alors qu'elle est de plus en plus indispensable, en raison même des incertitudes auxquelles nous devons faire face.

Il comptait seulement reconduire pour cinq ans la procédure des contrats de Plan, mais l'expression « contrat de Plan » était symboliquement abandonnée pour être remplacée par celle de contrat « Etat-région ».

M. Jean Le Garrec. C'est un peu grave !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Il est donc heureux que le Gouvernement se soit engagé dans une voie différente et ait réhabilité le Plan. Un conseil interministériel a adopté un document d'orientation dès septembre, qui a été ensuite soumis aux partenaires sociaux puis à sept commissions. Un projet de loi sera présenté au Parlement au cours de la session de printemps.

En ce qui concerne les contrats de Plan, le calendrier retenu par le précédent gouvernement ne sera pas fondamentalement modifié, mais il devra tenir compte des retards inévitables dus aux infléchissements sur le fond demandés par le Gouvernement actuel, en particulier par la lettre-mandat corrective de M. le Premier ministre. Les contrats devraient être signés à la fin de l'année 1988.

Je dois souligner que ce calendrier me laisse quelque peu perplexe, dans la mesure où la signature des contrats de Plan Etat-région précède l'élaboration définitive des orientations du Plan national.

Le Gouvernement actuel a dû mettre en œuvre l'élaboration du Plan national après celle des contrats de Plan, du fait des initiatives prises par le gouvernement précédent. Il n'en demeure pas moins un risque d'incohérence très grand, car le projet national ne pourra servir de cadre aux contrats de Plan, ce qu'il a pourtant vocation à faire.

Actuellement, les négociations entre l'Etat et les régions se révèlent d'autant plus difficiles que le cadrage n'a pas été effectué avec le Plan national. Une négociation engageant l'Etat vis-à-vis des régions sur les priorités économiques et sociales à moyen terme ne prend son sens que si celles-ci s'inspirent du Plan national dont l'objectif est justement de dégager des orientations à moyen terme.

Il faut donc restaurer la vocation initiale des contrats de Plan, qui doivent permettre d'assurer la cohérence des priorités régionales avec les orientations du Plan national.

M. Jean Le Garrec. Excellent, monsieur Balligand !

M. Hervé de Charette. Vous êtes d'accord entre vous !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Or - et c'est mon seul point d'interrogation sur tout ce budget - je doute un peu que la cohérence entre les deux procédures puisse être assurée d'ici à la fin de l'année.

Quant aux problèmes de fond abordés par le Plan, le document de travail existant actuellement définit à la fois une stratégie de la France dans l'Europe, afin que notre pays se prépare dans les meilleures conditions à l'échéance du 1^{er} janvier 1993, et une stratégie de la France pour l'Europe, car elle doit prendre des initiatives dans la construction européenne et non la subir.

Je voudrais, à cet égard, faire deux remarques. La première porte sur la situation spécifique de la France en matière d'emploi, qui provient d'une inadéquation structurelle entre la formation professionnelle et le marché du travail. Je souhaite que les réflexions à venir conduisent à prendre en compte ce problème dans le Plan.

Deuxième remarque : le Plan se présente comme l'instrument d'une cohésion sociale forte, l'objectif étant la mise en œuvre de nouvelles politiques sociales et culturelles contre l'exclusion, la sauvegarde et la maîtrise de la projection sociale, et le développement équilibré du territoire. Or je ne peux que déplorer l'écart croissant entre la concentration du

savoir et des techniques dans quelques pôles, et la marginalisation du reste du territoire. Il me semble indispensable que le 10^e Plan mette en œuvre la solidarité spatiale.

J'ajouterais un mot à propos des programmes d'aménagement concertés du territoire. Conformément à l'orientation définie par le Premier ministre dans sa lettre du 1^{er} août, le Gouvernement souhaite que les P.A.C.T. servent prioritairement de cadre à des actions de solidarité en faveur des zones vulnérables du territoire national, telles que les zones rurales particulièrement fragiles, les zones de conversion industrielles et les quartiers dégradés. Je ne peux que m'en réjouir.

Telles sont les quelques réflexions que m'inspirent les crédits que je suis chargé de présenter.

Je voudrais terminer mon intervention en posant quelques questions. Comme je ne peux pas interroger chaque secrétaire d'Etat, j'ai choisi cette année - mais sur cinq ans, je dois pouvoir « balayer » l'ensemble des secrétaires d'Etat - d'interroger le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé, en particulier, de l'économie sociale.

Vous permettrez à l'élu de la circonscription de Jean-Baptiste-André Godin - son successeur, en quelque sorte - qui y a construit le plus grand phalanstère de France pour y fabriquer les poêles Godin, d'aborder quelques questions de fond portant sur l'économie sociale.

M. Hervé de Charette. Ce Godin, il ne valait pas notre Gaudin !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. L'économie sociale peut être identifiée à certaines valeurs : la solidarité, la responsabilité et la démocratie, pour reprendre des termes qui sont les vôtres, monsieur le secrétaire d'Etat. Elle recouvre en fait, et nous en avons parlé récemment, trois secteurs tout à fait différents : la coopération, la mutualité et la vie associative. Cela représente 240 000 salariés pour les coopératives d'entreprises et de salariés, 130 000 salariés dans la coopération bancaire, 800 000 salariés dans le monde associatif. L'économie sociale va du secteur de l'assurance - excepté l'assurance-vie - jusqu'au secteur agro-alimentaire, en passant, bien entendu, par les crédits mutuels, coopératifs, etc.

Je voudrais vous poser deux questions :

Premièrement, sur quels axes allez-vous développer en priorité l'action de votre secrétariat d'Etat ?

Ma deuxième question sera un peu plus précise. L'économie sociale est à un moment-clé de son histoire et connaît une période de forte mutation économique, les exigences économiques pesant de plus en plus sur la gestion même des entreprises coopératives. La culture d'entreprise doit en quelque sorte intégrer le système coopératif sans le dénaturer. Des aides précises pourraient-elles être consenties à ce secteur de manière qu'il puisse s'adapter à l'évolution du marché, notamment à l'internationalisation des rapports de production, tout en lui permettant de conserver son identité qui fait de lui un secteur quelque peu exceptionnel dans notre pays ?

Telles sont les observations que je voulais présenter au nom de la commission des finances. Celle-ci a voté à l'unanimité les crédits des services généraux du Premier ministre. J'invite l'Assemblée à en faire autant. (*Applaudissement sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Paul Lombard, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour le Plan.

M. Paul Lombard, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, lors de son audition par la commission de la production et des échanges, M. Lionel Stoléro a confirmé les déclarations qui se sont multipliées depuis le mois de juin dernier, par lesquelles le Gouvernement a affirmé sa volonté de redonner à la planification une importance qu'elle avait perdue depuis quelques années.

Il est vrai que nous assistons à la mise en place d'une nouvelle politique, se traduisant par l'engagement de la préparation du 10^e Plan et par les négociations entre l'Etat et les régions en vue de la conclusion de nouveaux contrats de Plan.

Cette nouvelle politique intervient après une période de deux ans qui a été marquée par un recul considérable de l'idée même de la planification : le 9^e Plan, qui devait être appliqué jusqu'en 1988, a été abandonné en chemin par le précédent gouvernement.

M. Hervé de Charette. Il l'avait été bien avant !

M. Paul Lombard, rapporteur pour avis. Le suivi de son application n'a plus été assuré, en dépit des dispositions légales qui le rendaient obligatoire.

Les contrats passés entre l'Etat et les régions pour son application ont, quant à eux, été appliqués jusqu'à leur terme, alors même que le 9^e Plan était abandonné.

Pourquoi ces sorts différents ? Essentiellement parce que, dans le cadre des contrats de Plan, l'Etat avait pris à l'égard des régions des engagements financiers d'une portée considérable auxquels il ne pouvait envisager de se soustraire sans renier sa signature.

Par ailleurs, le système des contrats de Plan, innovation majeure de la loi de 1982 portant réforme de la planification, avait généralement fonctionné à la satisfaction des collectivités régionales, avait abouti à un bilan non négligeable, et il ne pouvait donc être question d'y renoncer, même pour un gouvernement se souciant peu de planification.

Le gouvernement précédent a même engagé le processus devant conduire à la signature de nouveaux contrats Etat-régions, mais il l'a fait en rejetant totalement l'idée que ces contrats devaient être l'instrument de mise en œuvre du Plan national.

Tel est l'état des lieux que le Gouvernement a trouvé, lors de son arrivée au mois de juin dernier, en matière de planification.

Je me propose maintenant d'examiner le contenu de la nouvelle politique qu'il entend mener dans ce domaine. Plus précisément, sans faire de procès d'intention à propos d'une action qui n'en est qu'à ses débuts, je vais m'efforcer de répondre à ce qui me paraît être la question fondamentale : nous trouvons-nous en présence d'une rupture avec le passé d'abandon de la planification aussi profonde qu'il y paraît à première vue ?

Pour apporter à cette question des éléments de réponse, je distinguerai trois aspects dans la politique entreprise.

Le Gouvernement a d'abord décidé de renforcer le rôle du Plan dans l'appareil de décision de l'Etat. A cette fin, il a été décidé que, désormais, le secrétariat d'Etat participerait à toutes les réunions interministérielles engageant l'avenir à moyen terme, et, à mon avis, c'est une bonne chose.

En second lieu, il a été confié au commissariat général au Plan le soin de mettre en œuvre une nouvelle action concernant l'évaluation des politiques publiques : la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion sera le premier domaine concerné par cette nouvelle action.

Enfin, le rôle de point de rencontre entre l'Etat et la société, qui a toujours été celui du commissariat général, sera renforcé grâce à des crédits budgétaires supplémentaires consacrés à la diffusion de ses travaux.

Deuxième aspect de la politique de réactivation du Plan : la mise en chantier du 10^e Plan. Sur ce point, je rappellerai que la procédure retenue par le Gouvernement n'a qu'un lointain rapport avec celle de la loi de 1982. Elle s'engage actuellement sur la base d'un document élaboré par le Gouvernement et transmis à sept commissions spécialisées. A la fin de l'année, le Gouvernement sera saisi du résultat de leurs travaux et préparera un nouveau document, qui sera soumis au Conseil économique et social, avant de nous être présenté à la prochaine session de printemps. Cette procédure et ce calendrier m'inspirent quelques inquiétudes.

Je regrette d'abord que l'attitude du précédent gouvernement et la situation d'urgence qui en découle aient conduit à engager la préparation du 10^e Plan avec une concertation sensiblement moins large que celle que prévoit la loi de 1982. Il y a là, me semble-t-il, un risque pour la portée qu'aura un Plan élaboré dans une certaine précipitation.

Le Gouvernement se félicite, par ailleurs, du fait que la concertation s'engage sur la base d'un texte élaboré par lui seul, en considérant que cette procédure témoigne de la profondeur de son engagement dès le début du processus d'élaboration du Plan. J'y vois, au contraire, pour ma part, un facteur de restriction de l'autonomie laissée aux acteurs de la concertation.

C'est ainsi, en particulier, que l'objectif fondamental du 10^e Plan - la préparation du marché unique européen de 1993 - me semble imposé *a priori* par le Gouvernement.

Sa définition ne peut faire l'objet d'aucune négociation, alors que, à l'évidence, d'autres possibilités de choix existaient : le 10^e Plan aurait pu être axé sur la résorption du chômage ou sur le rétablissement de notre balance commerciale industrielle, ou sur l'amélioration des conditions de vie de nos concitoyens. Le Gouvernement semble n'avoir pas voulu que le débat démocratique aille jusqu'à porter sur la définition de l'objectif fondamental du Plan.

Dans ces conditions, le 10^e Plan sera-t-il celui de la nation ou seulement celui de l'Etat, comme le souhaitait le précédent de M. Stoléro ? Il est malheureusement permis de se poser la question.

Enfin, le troisième aspect de la politique du Gouvernement est la poursuite de la préparation des contrats de Plan. Sur ce point, la question qui se pose est la suivante : les contrats actuellement en cours de négociation entre l'Etat et les régions seront-ils de véritables contrats de Plan ? Seront-ils, au contraire, dissociés de la planification nationale, comme le souhaitait le précédent gouvernement ? Dans ce domaine encore, mon inquiétude est réelle et j'attends des réponses précises de la part du Gouvernement sur ce point.

Cette inquiétude, que je ne suis pas le seul à éprouver, résulte de deux constatations que tout le monde peut faire. D'abord, les contrats Etat-régions et le 10^e Plan n'auront pas la même durée d'application : cinq ans dans un cas, quatre ans dans l'autre. En second lieu, les contrats seront définitivement signés et l'Etat sera donc engagé, au début de 1989, à un moment où la préparation du 10^e Plan ne sera pas achevée, puisqu'il n'aura pas encore été soumis au Parlement. C'est une difficulté sérieuse que les réponses du Gouvernement n'ont pas levée jusqu'à maintenant. Il y a là matière à de nouvelles inquiétudes sur la portée qu'aura réellement le 10^e Plan et sur la cohérence de l'ensemble du dispositif de planification.

Au terme de cet examen, il est relativement difficile de prendre une position tranchée à propos d'une politique de la planification qui n'est encore qu'ébauchée. Dans l'esquisse actuelle voisinent en effet des éléments positifs et des sujets d'inquiétude.

Au titre des éléments positifs, on peut citer la volonté affirmée par le Gouvernement de redonner son prestige à une planification laissée à l'abandon depuis deux ans et décriée depuis plus longtemps encore. Il faut relever également que le Gouvernement a rapidement engagé la préparation du 10^e Plan. Aurait-il vu le jour si la majorité d'avant 1988 avait conservé le pouvoir ?

Mais, en face de cette volonté du Gouvernement, il faut bien reconnaître que subsistent les nombreux sujets d'inquiétude que je viens d'analyser.

Le point qui me préoccupe le plus, et c'est pourquoi j'y reviens, est le fait que l'orientation générale du 10^e Plan - « Adapter la France à l'échéance européenne de 1993 » - a été définie de manière unilatérale par le Gouvernement et qu'elle n'est pas sans susciter une profonde inquiétude un peu partout dans notre pays.

Mais je ne veux pas participer sur un autre débat dont le Parlement aura à connaître dans un avenir proche. Notre débat d'aujourd'hui ne doit pas porter sur le contenu du 10^e Plan, mais seulement sur la politique menée en matière de planification et sur les crédits budgétaires qui s'y rattachent.

Sur ces deux points, et seulement sur eux, à titre personnel, je n'ai pas pu apporter mon soutien à l'action entreprise par le Gouvernement, mais je n'ai pas pu non plus, en demandant le rejet des crédits, rejoindre le camp de ceux qui combattent l'idée même de planification.

Aussi m'en suis-je remis à la sagesse de la commission de la production. Les sages se sont prononcés : ils ont émis un avis favorable à l'adoption des crédits du Plan pour 1989. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Roland Hugué, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la fonction publique et les réformes administratives.

M. Roland Hugué, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le jour de la discussion de ce projet de budget devant notre assemblée revêt une portée particulièrement symbolique. C'est en effet

aujourd'hui, 17 novembre, qu'en principe cinq des sept organisations représentatives des agents de l'Etat doivent parapher le relevé de conclusions auquel vous êtes parvenu, je le sais, monsieur le ministre, après une longue et rude négociation, le 8 novembre dernier.

A ma connaissance, cela fait maintenant trois ans qu'un accord de ce type n'était pas intervenu dans la fonction publique.

Ce relevé de conclusions, je l'ai lu très attentivement. Il me semble constituer la base d'un bon accord, au moins à trois titres.

Tout d'abord, il ne fait plus référence à la notion, si controversée, de « pouvoir d'achat moyen en masse ». Au fil des ans, celle-ci était devenue, vous me passez l'expression, une « auberge espagnole » qui intégrait plusieurs paramètres, parfois fort éloignés de l'évolution réelle des rémunérations de chaque fonctionnaire. C'est ainsi qu'au cours des deux dernières années, nombre d'entre eux ont vu, pour la première fois depuis la dernière guerre, leurs rémunérations baisser d'une année sur l'autre.

Le système avait été poussé à l'extrême en 1986. Ainsi, cette année-là, alors qu'aucune revalorisation en niveau n'avait été accordée et que le prélèvement pour pension avait été majoré de 10 p. 100, le précédent gouvernement avait néanmoins chiffré à 4,3 p. 100 la progression des rémunérations des fonctionnaires et à 1,6 p. 100 l'augmentation de leur pouvoir d'achat.

Ce « miracle » était dû à la prise en compte du coût des avancements individuels, du vieillissement de la fonction publique et des revalorisations catégorielles accordées à certains fonctionnaires. Il est clair qu'une telle base de calcul ne pouvait être opposée durablement aux agents de l'Etat.

On observera par ailleurs que l'affichage de chiffres fantaisistes concernant l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires allait à l'encontre des intérêts économiques du pays en y produisant des effets inflationnistes. En effet, les travailleurs du secteur privé ne pouvaient que chercher à s'aligner sur des gains de pouvoir d'achat aussi mirifiques qu'imaginaires.

J'estime pour ma part, monsieur le ministre, que la mesure de l'évolution du pouvoir d'achat par la comparaison d'une année sur l'autre de la masse des rémunérations versées constitue un mode de calcul tout à fait légitime et qui présente l'avantage d'être compatible avec la règle de l'annualité budgétaire. Encore faut-il ne pas trop « charger la barque » et intégrer dans la masse de référence des éléments qui n'ont rien à y faire, notamment les mesures catégorielles. Je n'irai pas plus loin sur ce point dans le cadre de mon intervention orale et je renvoie à mon rapport écrit ceux de nos collègues qui seraient particulièrement intéressés par la notion de « G.V.T. » - glissement, vieillissement, technicité - si souvent mise en avant ces jours derniers.

Deuxième aspect positif de cet accord : la volonté d'un certain rattrapage en faveur des bas salaires. Comme vous le savez, nombre d'agents de l'Etat perçoivent des rémunérations extrêmement basses, et l'éventail des salaires est encore considérable : de l'ordre de un à sept. Encore cet écart théorique ne prend-il pas en compte les rémunérations accessoires qui, comme chacun sait, concourent à ouvrir encore davantage l'éventail des rémunérations.

Comment, dans ces conditions, espérer avoir une fonction publique de qualité ? Des services publics efficaces et performants ? Des rapports sociaux convenables ? Il était très important qu'un geste significatif soit fait en direction des titulaires de bas salaires. Aussi, je me félicite qu'une enveloppe de 400 millions soit dégagée à leur intention. De même, j'approuve sans réserve l'attribution uniforme de points d'indice : deux points à compter du 1^{er} octobre dernier et un point au 1^{er} février prochain. Il s'agit là d'une technique de revalorisation intéressante qui, rappelons-le, avait déjà été utilisée par le gouvernement de M. Laurent Fabius au tout début de 1986.

Même si elle est d'ampleur modeste, l'attribution d'augmentations uniformes permet néanmoins, dans le cadre d'une enveloppe financière par nature limitée, de donner une bouffée d'oxygène supplémentaire aux rémunérations les plus basses.

Troisième point intéressant dans cet accord : la clause de fin de parcours. Il est convenu que le Gouvernement et les organisations signataires de l'accord se rencontreront de nou-

veau au début de l'année 1990 afin de définir, compte tenu de la situation économique générale, les mesures d'ajustement nécessaires.

Il était en effet indispensable de prévoir une disposition qui permette de prendre en compte une évolution des prix supérieure à celle escomptée actuellement. Il convenait par ailleurs de ne pas oublier que les augmentations de rémunérations sont étroitement tributaires du contexte économique global.

Compte tenu de cette double contrainte, le relevé de conclusions signé le 8 novembre dernier me paraît un dispositif satisfaisant qui, tout en gardant pour référence le maintien des grands équilibres, permettra cependant aux rémunérations publiques d'évoluer de manière à peu près parallèle aux prix.

Je terminerai avec les rémunérations en évoquant les primes et indemnités. Celles-ci représentent 30 milliards de francs en 1988, les deux tiers de ces sommes allant aux civils et un tiers aux militaires.

Les primes constituent un facteur de souplesse important qui permet de tenir compte des sujétions particulières imposées à certains corps de fonctionnaires. Mais elles ne peuvent et ne doivent être qu'un élément marginal dans les rémunérations des agents publics. Cela est vrai globalement, puisqu'elles ne représentent que 13,4 p. 100 des rémunérations principales.

Pendant, cette part a tendance à s'accroître, et cet accroissement atteint même des proportions surprenantes dans certaines administrations. Pour certains corps, et notamment pour certaines fonctions, l'opacité qui règne en matière de primes et indemnités est à la mesure des suppléments de rémunérations perçus.

Dans ce contexte, il est regrettable que le rapport prévu par l'article 15 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires sur les rémunérations versées « à quelque titre que ce soit » à l'ensemble des fonctionnaires ne soit pas paru. De même faudrait-il sans doute s'interroger sur les raisons pour lesquelles le rapport Blanchard sur les rémunérations annexes n'a pas été publié.

La croissance continue de ce type de rémunérations, leur raison d'être parfois obscure, leur répartition souvent discrétionnaire justifient, notamment en période de rigueur pour la majeure partie des agents de l'Etat, une attention particulièrement soutenue de votre part, monsieur le ministre.

Il ne faudrait pas que les contraintes salariales imposées à l'immense majorité des agents publics trouvent un palliatif, pour quelques-uns, dans la croissance déraisonnable d'éléments de rémunération mal connus, souvent attribués de manière subjective et, en général, non soumis aux cotisations sociales.

J'en termine d'un mot sur ce point en évoquant la part faite au « mérite » dans les rémunérations. Nous savons tous que le précédent gouvernement en avait fait un des éléments majeurs de sa réflexion en matière de fonction publique.

La rémunération au mérite dans la fonction publique appelle de ma part deux observations.

Tout d'abord, avant d'attribuer des suppléments de rémunération à certains fonctionnaires, encore faudrait-il assurer le maintien du pouvoir d'achat pour tous. Cela constitue un minimum. On ne peut en effet prétendre distribuer des gratifications supplémentaires à quelques-uns au prix de la diminution du pouvoir d'achat de l'ensemble des autres.

Ensuite, et d'une manière plus fondamentale, pour qui connaît tant soit peu la fonction publique, la rémunération au mérite n'a guère de signification, l'immense majorité des fonctionnaires faisant correctement leur travail et les critères d'appréciation en la matière étant au demeurant on ne peut plus subjectifs.

Vouloir introduire à toute force au sein de l'administration des habitudes propres au secteur privé me paraît relever, sous couvert de la recherche d'une efficacité accrue, de considérations essentiellement idéologiques, en tout cas fort éloignées du souci réel de mieux faire fonctionner nos services publics.

J'en termine sur ce point en observant qu'il ne convient sans doute pas de susciter des facteurs de mécontentement supplémentaires dans un secteur encore traumatisé, comme le montrent les grèves actuelles, par la gestion des deux années qui viennent de s'écouler.

Je voudrais dire maintenant quelques mots sur les effectifs.

L'Etat emploie un peu plus de 2,5 millions de fonctionnaires et l'on entend parfois dire que des économies budgétaires importantes pourraient être réalisées grâce à des diminutions d'effectifs substantielles. Je me suis livré dans mon rapport à un développement qui s'efforce de faire le point sur ce sujet. Je renvoie donc nos collègues à ce point de mon rapport pour qu'ils mesurent l'inanité d'une telle idée.

Je me permets cependant d'en extraire quelques passages significatifs :

« Moins d'Etat, certes, mais où ?

« L'idée a souvent été avancée que certaines administrations seraient pléthoriques et que des diminutions massives d'emplois publics seraient réalisables. (...) Le nombre des emplois budgétaires civils - l'armée est en général tenue en dehors de ce débat - « de l'Etat s'élève à 2,060 millions. Il est également admis que le secteur de la formation et de la recherche (...) souffre globalement d'un manque de postes. (...) Celui-ci comporte 1,002 million d'emplois, soit près de la moitié des postes budgétaires civils.

« L'administration la plus nombreuse après l'éducation nationale est constitué par les P.T.E., avec 438 000 postes. Là encore, on s'accorde maintenant à reconnaître (...) que les importantes contractions d'effectifs régulièrement pratiquées ces dernières années aux P.T.E. ont désormais atteint - voire dépassé - les limites du tolérable.

« Abstraction faite de l'éducation nationale et des P.T.E., restent, tous départements ministériels confondus, 620 000 postes.

« Même les milieux les plus favorables à la diminution du nombre des fonctionnaires font une exception en faveur des fonctions régaliennes de l'Etat : justice, police et affaires étrangères. Les trois ministères concernés disposent de 218 000 postes budgétaires.

« Restent un peu plus de 400 000 emplois publics - 402 000 - pour administrer un pays de 55,5 millions d'habitants, soit un emploi public d'Etat pour 138 habitants. L'effort de contraction des effectifs ne serait ainsi susceptible de porter que sur ces 400 000 emplois, soit 20 p. 100 du total des emplois civils, » dans des secteurs « aussi vitaux que les affaires sociales et l'emploi, les finances, l'agriculture, l'équipement, les transports, les départements et territoires d'outre-mer, l'industrie, la jeunesse et les sports, le commerce et l'artisanat et bien d'autres encore ».

Comme vous pouvez le constater, mes chers collègues, les vastes gisements d'emplois improductifs que recèlerait la fonction publique relèvent largement de l'imaginaire et il serait vain d'escompter de la suppression d'emplois publics des économies significatives.

S'agissant de l'évolution des effectifs pour 1989, le projet de loi de finances a été établi sur la base d'une diminution nette de 552 emplois. Depuis, et notamment au cours de la discussion budgétaire, certains ministres ont fait état de créations de postes supplémentaires, notamment le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, qui a déclaré que 500 postes supplémentaires seraient créés dans l'enseignement supérieur et que des moyens nouveaux seraient dégagés dans l'enseignement scolaire pour faire face à la rentrée de 1989. De même, le ministre des postes, des télécommunications et de l'espace a indiqué ici même que les réductions d'emplois concernant la poste contenues dans le projet de loi de finances seraient ramenées de 1 800 à 1 275.

Ces différentes déclarations de la part de titulaires de départements ministériels importants m'amènent à vous poser une question, monsieur le ministre : qu'en est-il exactement aujourd'hui de la balance entre les suppressions et les créations d'emplois contenues dans le projet de loi de finances ? Sommes-nous toujours dans le cadre d'une réduction nette ou le projet de loi de finances pour 1989 se traduit-il d'ores et déjà par une augmentation du nombre des emplois budgétaires ?

J'en terminerai avec cette intervention en évoquant la formation des hauts fonctionnaires et, notamment l'Ecole nationale d'administration.

Certains membres de la commission des finances ont été étonnés du faible nombre des postes à pourvoir aux concours de 1988. Cela alors même qu'ont été récemment organisés des concours parallèles pour l'accès à certains corps, tel celui des sous-préfets.

M. Michel Sapin, président de la commission des lois. Absolument !

M. Roland Huguët, rapporteur spécial. Certains, comme notre collègue Yves Taverrier, ont craint d'y voir la perpétuation d'une idéologie inspirée du slogan « moins d'Etat » qui guidait votre prédécesseur.

Pour ma part, sur ce point comme sur tout autre, j'adopterai une position pragmatique.

De deux choses l'une.

Ou notre pays n'a plus besoin comme auparavant d'un contingent annuel étoffé de futurs hauts fonctionnaires ; il est alors normal de diminuer le volume des recrutements.

Ou bien tel n'est pas le cas - et l'évocation de la possibilité d'ouvrir des concours parallèles me donne à penser que cette hypothèse est la bonne - et il faut alors augmenter le nombre de postes offerts à l'E.N.A.

M. Michel Sapin, président de la commission des lois. Très bien !

M. Roland Huguët, rapporteur spécial. Par ailleurs, si les postes de responsabilité disponibles sont aujourd'hui moins nombreux qu'autrefois, du fait de leur occupation par les générations précédentes, il convient d'entamer une réflexion sur les modalités d'un nécessaire rajeunissement de notre haute fonction publique. En effet, il me semble qu'un volume de recrutement minimal doit dans tous les cas être préservé, quitte à prévoir des modalités de dégageant des cadres à l'autre extrémité de la pyramide des âges. Il importe en effet que notre haute fonction publique bénéficie d'un apport minimum et régulier de sang neuf.

Telles sont les réflexions que m'inspire votre projet de budget, monsieur le ministre. Je crois sincèrement que votre arrivée rue de Varenne a constitué un facteur de soulagement pour vos partenaires naturels que sont les représentants des organisations professionnelles. Le « préalable salarial » réglé, vous allez pouvoir vous atteler à la modernisation et à l'humanisation de notre administration. Il y a, là, beaucoup à faire. Rendez-vous l'an prochain à la même époque, pour dresser un premier bilan des résultats que vous aurez obtenus.

Sur ma proposition, la commission des finances a adopté ce budget. Je propose à l'Assemblée de faire de même. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

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

M. Jacques Mahéas, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la présentation au Parlement du budget de la fonction publique pour 1989 s'inscrit dans un contexte politique et social particulier, qui mérite d'être analysé.

Un bref rappel tout d'abord.

De 1981 à 1986, une politique de justice sociale et d'amélioration du service rendu au public a été menée par les gouvernements de M. Pierre Mauroy et de M. Laurent Fabius. Les engagements pris par M. François Mitterrand ont été tenus. Ils ont permis, grâce à la création de près de 150 000 postes, d'améliorer la vie des Français. Un processus de titularisation des agents de l'Etat et des collectivités territoriales a été mis en place. Cela a entraîné, notamment dans l'enseignement, une amélioration du statut du personnel. Les catégories C et D ont également été largement bénéficiaires.

Au début de cette période le pouvoir d'achat des fonctionnaires a été amélioré, notamment pour les plus basses rémunérations. Le redéploiement des effectifs au sein des différents ministères a permis, grâce à la modernisation mise en place, une adaptation du service public là où le besoin s'en faisait sentir. Un nouveau statut général a été mis en place, fondé sur les principes d'unité et de parité.

Hélas ! Ces avancées devaient s'arrêter net en 1986. La théorie du Premier ministre de l'époque était qu'il y avait trop de fonctionnaires et que la France devait s'orienter vers le « moins d'Etat ».

Un nombre important de postes a été supprimé et la qualité du service public s'est dégradée. La politique salariale a particulièrement touché les fonctionnaires. La baisse du pouvoir d'achat a été évidente et une tentative de déstabilisation a été menée opposant les « fonctionnaires nantis » au reste du pays.

Les organisations syndicales ont été négligées. Il a fallu attendre dix mois de gouvernement pour que soit entamée la première négociation salariale.

La prise en compte du glissement-vieillesse-technicité de 1,8 p. 100 a pénalisé lourdement les retraités, les catégories C et D, qui ont ainsi vu leurs avancements et promotions de fin de carrière grignotés.

Rappelons, par ailleurs, l'amendement de M. Lamassoure, conduisant à une perte de traitement d'une journée pour une interruption de service limitée, la suppression de la troisième voie d'accès à l'E.N.A., le rétablissement du recrutement de contractuels en grand nombre de catégorie A.

Une majorité de progrès conduit depuis six mois les affaires du pays. Les premières déclarations gouvernementales permettent de constater que le Gouvernement est déterminé à porter à la fonction publique une attention toute particulière.

Améliorer le service public, servir l'utilisateur et répondre à son attente grâce à la présence de fonctionnaires mobilisés, doivent être le souci constant, monsieur le ministre, de votre action.

C'est une grande banalité que de dire que le service public doit être au service du public. La satisfaction de l'utilisateur passe, d'une part, par la modernisation de l'administration, destinée à combattre la « maladministration » et, d'autre part, par une gestion des effectifs adaptée à la réalité des besoins.

Vous devez faire en sorte que l'utilisateur retrouve une administration simple, efficiente et humaine. Terminer le parcours du combattant qui permet d'arracher un papier à l'administration ! Aux oubliettes cette situation d'infériorité de celui qui demande, à juste titre, un service à un fonctionnaire !

Je vous demande, monsieur le ministre, de vous attaquer à la réglementation touffue, aux rigidités, aux lenteurs, aux langages obscurs, à la paperasserie - il existe 5 600 formulaires en France !

Je vous demande également de combattre le « ping-pong administratif », qui renvoie l'utilisateur d'un service à un autre, et de jouer la transparence en communiquant tous les documents administratifs avec célérité.

Qui, nos fonctionnaires doivent être responsables et l'anonymat combattu par Laurent Fabius, doit faire place à la connaissance par l'utilisateur de celui qui traite son dossier et qui lui fournit des renseignements.

D'ailleurs, nos concitoyens ne s'y trompent pas : ils s'en prennent davantage au système et aux structures qu'aux hommes mêmes. Témoin, le sondage effectué en 1987 par le journal *La Vie*, où il est indiqué que 84 p. 100 des personnes interrogées incriminent la lenteur et la complexité des procédures pour expliquer le mauvais fonctionnement des services publics et que seulement 28 p. 100 des personnes interrogées en rendent les fonctionnaires responsables.

Pour combattre cette lenteur et cette complexité, il nous faut des méthodes de travail nouvelles et des moyens techniques modernes : des méthodes nouvelles comme, par exemple, ces initiatives prises en 1983 qui ont permis, pour la première fois, au public de visiter les bâtiments officiels et les locaux administratifs auxquels ils n'ont pas accès en temps normal.

Positif, le travail de la commission d'accès aux documents administratifs qui, complété par le décret du 28 avril 1988 réduisant de deux à un mois le délai du refus implicite par l'administration de communiquer un document, apporte un plus à l'utilisateur.

Prenez un autre exemple : en 1983 avaient été mis en place des centres « administration à votre service », expérience qui avait pour but de rendre l'administration plus accessible aux utilisateurs qui déplorent fréquemment de ne pas arriver à identifier le bon interlocuteur. Cela devrait être généralisé.

Le dialogue avec les associations d'utilisateurs doit être permanent et le rôle du médiateur renforcé. Chaque service doit mieux prendre en compte les besoins et les demandes des

usagers et, comme le disait, le 29 juin dernier, Michel Rocard, Premier ministre : « Dans chaque service... avec les moyens du bord, pour commencer, il faut régler deux ou trois des problèmes les plus criants qui enveniment les relations avec les usagers. »

Résolument, nous devons nous orienter vers une fonction publique moderne.

Le projet de loi de finances prévoit une augmentation des dépenses d'informatique, ce qui est très positif.

En outre, une gestion prévisionnelle des effectifs s'impose. Elle permettra un redéploiement harmonieux sans à-coups ou revirements inopinés.

Je rappellerai, par ailleurs, le droit des fonctionnaires à une formation professionnelle. La loi du 13 juillet 1983 institue cette formation. Le plan des formations impose une évaluation, préalable des besoins et une double concertation, l'une dans le cadre des comités techniques paritaires, l'autre avec les responsables hiérarchiques.

À l'heure où l'on s'engage résolument dans la voie de l'Europe, la mobilité interministérielle ainsi que les échanges internationaux des fonctionnaires doivent devenir réalité.

Mais nous n'aurons un service public de qualité que dans la mesure où les fonctionnaires se sentent reconnus, appréciés et mobilisés pour une cause noble : la satisfaction de l'utilisateur.

Quatre éléments concourent à la mobilisation des fonctionnaires : l'existence d'un statut général admis par tous ; une étroite concertation avec les organisations syndicales ; des conditions de carrière et de travail stimulantes ; une politique sociale attentive aux besoins des intéressés.

La consolidation du statut général adoptée en 1983 et 1984 est, en effet, un facteur de stabilisation. Elle permet une clarification et une unification : tous les fonctionnaires, qu'ils relèvent de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements hospitaliers, sont désormais tous régis par un même statut qui répond à un souci d'unification statutaire, à un souci de renforcement des droits et des garanties et à un souci de prise en compte des spécificités de chaque fonction publique.

La remise en cause, même partielle, de ce statut est un facteur de démobilitation.

Bien évidemment, des problèmes concernant l'instauration du Marché unique européen en 1993 se posent. Dès à présent, déterminons les critères selon lesquels la nationalité française ne sera plus exigée pour être fonctionnaire d'Etat. Voyons comment nos partenaires européens procéderont à des recrutements directs, sans condition fixée *a priori*. Elaborons les grades-fous qui ne feront pas de la fonction publique une instance à deux vitesses, avec les emplois de souveraineté et les autres, qui pourraient, si nous n'y prenons garde, être éventuellement confiés au privé.

Autre facteur essentiel : la concertation avec les organisations syndicales. Après M. Huguet, je vous féliciterai, monsieur le ministre, d'avoir renoué le dialogue social. Les négociations salariales ont été, certes, difficiles mais les organisations syndicales sont des partenaires privilégiés, responsables, qui ont un statut juridique confirmé. Elles sont devenues les acteurs essentiels de la politique de concertation.

Il faut offrir aux fonctionnaires une carrière et des conditions de travail stimulantes. La promotion, ces dernières années, a été freinée en cette période de réduction des effectifs.

Un certain nombre de mesures ont été prises depuis lors. Il faut continuer dans ce sens.

Vous avez bien voulu reconduire l'aménagement de la cessation progressive d'activité. Plus de 10 000 agents sont intéressés, chaque année, et ce chiffre ne cesse de croître. Mais peut-être serait-il intéressant de pérenniser ce système une fois pour toutes.

Il reste encore de grandes inégalités entre les hommes et les femmes, je tiens à le signaler.

L'Etat doit également être le premier à faciliter l'insertion des handicapés dans la vie professionnelle.

Aux perspectives de carrière et de conditions de travail stimulantes s'ajoute une politique sociale attentive. Et je voudrais parler du logement des fonctionnaires : une politique active s'impose en ce domaine, notamment en région parisienne et dans les grandes villes de France.

J'appelle également votre attention sur la gestion des crédits sociaux car les fonctionnaires ont la conviction que leurs besoins sociaux ne sont pas pris tous en considération.

Le dernier volet de mon intervention, et non des moindres, s'appuie sur une constatation simple : les fonctionnaires sont mobilisés lorsqu'ils ont également la garantie d'un niveau de rémunération satisfaisant.

Je comprends les soucis du Gouvernement. La politique de rigueur s'impose à tous mais notre embellie économique doit pouvoir apporter, notamment pour les catégories les plus défavorisées, une amélioration des rémunérations.

Les derniers accords salariaux permettront, pour 1988-1989, de maintenir le pouvoir d'achat. Vous avez surmonté les difficultés laissées par vos prédécesseurs en 1987, et l'on ne peut qu'être satisfait.

On s'oriente vers la disparition du G.V.T. de la masse salariale négociable, ce qui me paraît également positif car on apportera ainsi un léger mieux aux catégories C et D et aux retraités. Pour 1988 et 1989, une augmentation de trois points d'indice uniformément pour chaque fonctionnaire favorise également les intéressés.

Reste l'éternel problème de la révision de la grille indiciaire. Quelles intentions avez-vous à ce sujet ?

Si l'on tient compte des négociations salariales, qui se termineront sur l'accord d'une grande majorité de syndicats, si l'on constate des créations d'emplois en grand nombre à l'éducation nationale, dans la police, la recherche ou la justice, on peut conclure que, globalement, ce budget est satisfaisant. C'est ainsi qu'il a été adopté par la commission des lois.

Les uns diront que l'on accorde trop d'avantages aux fonctionnaires au nom de leur théorie du « moins d'Etat », les autres souhaiteront des augmentations plus substantielles des rémunérations, des créations d'emplois plus nombreuses.

J'aurais choisi la deuxième façon de faire, mais il faut tenir compte de notre situation économique. Le possible a été fait. Une nouvelle amélioration de la situation, en 1989, pourra permettre de mieux répartir les fruits du travail collectif. Les fonctionnaires actifs et retraités ne seront pas oubliés.

Ainsi pourrions-nous, demain, grâce à cette fonction publique renouvelée, répondre au défi européen, au défi technique, au défi économique et au défi humain, au service de nos concitoyens. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Dans la discussion, la parole est à M. Hervé de Charette.

M. Hervé de Charette. Monsieur le président, mesdames, messieurs, dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, en juin dernier, le Premier ministre a marqué la priorité qu'il accordait à la modernisation des services publics en France et l'intérêt qu'il portait à la mise en œuvre d'une politique de la qualité pour y parvenir.

Force est de reconnaître que, devant l'offensive des revendications diverses, le front gouvernemental a été enfoncé, pour ne pas dire pulvérisé.

Force est d'admettre qu'aujourd'hui les bonnes résolutions d'hier ont été dispersées, monsieur le ministre, par le vent de vos concessions incessantes. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Roland Huguot, rapporteur spécial. Nous réparons vos dégâts !

M. Hervé de Charette. Monsieur le ministre, notre débat ne porte pas sur l'accord que vous avez signé avec les organisations syndicales sur les rémunérations. Fallait-il concéder un ensemble de dispositions qui provoqueront une augmentation « en masse » des rémunérations publiques de 10,5 p. 100 en deux ans, c'est-à-dire deux fois la hausse des prix attendue ? N'était-il pas dangereux d'accepter une indexation quasi totale des rémunérations « en niveau », revenant ainsi sur une désindexation entamée en 1983 à l'initiative de M. Delors et poursuivie par la suite ? Fallait-il refuser d'abord, sans raison, aux fonctionnaires leur juste part de l'embellie économique et budgétaire de la France pour céder ensuite sans explication à toutes les demandes syndicales ?

C'est l'affaire du Gouvernement parce que la conduite de la négociation sociale relève de l'exécutif.

Non, notre débat d'aujourd'hui est ailleurs : il porte sur la crise générale des administrations publiques que l'ensemble des pays du monde connaît et que notre pays connaît jusqu'à son paroxysme en raison de ses traditions étatistes particulièrement fortes.

Notre débat porte sur cette crise et sur la politique que le Gouvernement entend adopter pour y faire face. Or, de ce point de vue, son action - et nous pas été jusqu'à présent, susceptible de recueillir notre approbation.

Ma première critique porte sur le style gouvernemental, sur le langage qu'emploie le Gouvernement à l'égard de la fonction publique.

Dans les affaires publiques, le style n'est pas neutre, et celui de votre gouvernement ne l'est pas ! Depuis quelques semaines, nous avons entendu des propos inacceptables lancés des bancs du Gouvernement dans cette assemblée. Ils disaient, ces propos - et nous les avons entendus encore hier - que les fonctionnaires étaient malheureux parce que, pendant deux ans, ils avaient été méprisés, parait-il, et maltraités, parait-il, par les libéraux. Ils disaient - vous l'avez dit - que loin de rechercher le dialogue social, les libéraux avaient voulu casser l'administration de façon autoritaire.

M. Jeanny Lorgeoux. Vous extrapolez !

M. Hervé de Charette. Nul, certes, ne peut ignorer les contraintes du combat politique. Mais laissez-moi vous dire qu'à mon sens les ministres ne peuvent pas, sans faillir à leur mission, jouer ainsi avec le sort de cinq millions d'hommes et de femmes dans une bataille politicienne médiocre et indigne.

C'est votre devoir de faire taire de tels propos qui déconsidèrent leurs auteurs, qui abaissent le niveau du débat que j'appelle de mes vœux et dont l'issue conditionne l'avenir de la fonction publique française.

Il nous a même fallu entendre M. Mauroy, ancien Premier ministre, déclarer que les fonctionnaires étaient socialistes et qu'à ce titre ils avaient droit à la sollicitude du Gouvernement.

Avez-vous songé, en cet instant, comme je l'ai fait, à ces millions d'hommes et de femmes qui, dans leur service, ne sont ni de droite ni de gauche, et qui servent l'Etat non pas au nom de leurs convictions politiques personnelles, mais parce qu'ils aiment leur métier et parce qu'ils y croient. Je me suis dit : ceux-là, y aura-t-il, quelqu'un pour les défendre, pour les laver de ce qui n'est au fond qu'une forme de mépris ?

M. Jacques Mahéas, rapporteur pour avis. Oui, les socialistes !

M. Hervé de Charette. Il n'y eut rien. Ni le Premier ministre, pourtant chef de l'administration en vertu de la Constitution, ni vous-même, monsieur le ministre, n'avez protesté contre de tels propos !

M. Jeanny Lorgeoux. Vous êtes excessif !

M. Hervé de Charette. J'en viens au fond de notre débat. L'enjeu se résume à trois propositions.

En premier lieu, notre pays ne peut pas se permettre d'augmenter les prélèvements publics sur la richesse nationale. Il doit au contraire les réduire.

M. Louis Pierna, rapporteur pour avis. Vous, vous ne les avez pas réduits !

M. Hervé de Charette. En deuxième lieu, nos compatriotes veulent que la qualité des services publics soit substantiellement améliorée.

Enfin, les fonctionnaires veulent être reconnus dans leur métier et exercer celui-ci avec plus de responsabilité.

En dépit des efforts accomplis en permanence par les administrations, en dépit de la bonne volonté des hommes, qui n'est pas contestable, en dépit des nombreux progrès ponctuels déjà acquis au fil des années, le fait est là : l'écart entre les objectifs ainsi définis et les réalités est encore trop large.

Vous ne pouvez pas refuser de regarder la réalité en face. Vous ne pouvez pas nier la force d'une crise profonde de l'Etat ni son caractère central dans la modernisation de la société française face aux changements accélérés du monde.

Votre premier devoir, c'est d'admettre l'existence de cette crise. Votre second impératif, c'est de prendre des initiatives pour y porter remède.

Or, monsieur le ministre, l'attitude actuelle du Gouvernement se caractérise d'une expression : la valse-hésitation. Devant l'ampleur de la tâche, j'ai le sentiment que votre gouvernement balance entre le courage et la démagogie et que, jusqu'à présent, il a choisi le camp de l'immobilisme.

Je citerai trois exemples, choisis parce qu'ils concernent trois sujets clés.

D'abord, la productivité de l'administration.

Comme dans toute entreprise humaine, la productivité doit augmenter chaque année. Cela se traduit notamment par des compressions d'effectifs. Que vous le vouliez ou non, notre pays ne peut pas être le seul à s'y refuser. M. Bérégovoy ne disait-il pas lui-même, lors de la présentation budgétaire, et reprenant des propos que j'avais tenus ici il y a deux ans, qu'il préférerait « moins de fonctionnaires mieux payés » ?

Vous pensez, avez-vous dit, que les réductions uniformes ne sont pas la bonne méthode. Je le pense avec vous. Il vous suffit d'appliquer la décision qui a été prise en mars dernier, à ma demande, par M. Chirac et qui prévoit un examen, ministère par ministère, des effectifs et des missions sous la responsabilité conjointe du ministre du budget et de vous-même. Ainsi pourriez-vous établir un plan à moyen terme et une gestion prévisionnelle des effectifs.

Or que voit-on dans le budget de 1989 ? Hormis les armées qui obéissent, et les finances auxquelles je rends hommage, les effectifs ont recommencé à croître. Il n'y aura donc pas, en 1989, de gains de productivité dans l'administration.

Deuxième exemple : la qualité des services. Pendant deux ans, j'ai dialogué avec près de 20 000 cadres de l'Etat, sur le terrain et je peux témoigner de l'extraordinaire appétit de responsabilité qui existe dans les services extérieurs de l'Etat. Vous êtes chargé de réformer l'Etat ! Qu'attendez-vous pour engager une profonde déconcentration des pouvoirs et des responsabilités qui réponde à cette attente ?

Au lieu de cela, que voit-on ? J'apprends que vous allez de nouveau augmenter les effectifs des promotions de l'E.N.A. - lentement, vous le jurez, mais sûrement, croyez-moi ! Ne comprenez-vous pas que l'administration française est en train de périr par excès de centralisation ? (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean Le Garrec. Cela n'a rien à voir !

M. Jacques Mahéas, rapporteur pour avis. Il préfère les contractuels ?

M. Hervé de Charette. Troisième exemple : la reconnaissance des personnels et de leur travail.

Elle ne se fera pas à coup d'envoies lyriques et de démagogie. Elle exige un langage de vérité et beaucoup de courage pour vaincre les résistances et les archaïsmes du système.

Oui, il faut innover, et relancer la politique de l'intéressement des fonctionnaires que nous avions engagée dans les postes et télécommunications et à l'équipement, notamment ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Yves Durand. On en voit le résultat !

M. Hervé de Charette. C'est le résultat de votre gestion, en effet : six mois après, on en mesure les fruits !

Accélérer la politique de la qualité que nous avions initiée dans l'ensemble des services de l'Etat ; développer les pratiques modernes du « management » humain, fondées sur l'idée que chaque agent mérite un examen personnel de sa carrière et de ses projets.

Au lieu de cela, vous nous parlez du statut. Voyons, monsieur le ministre, le statut, personne ne le met en cause ! Mais, chacun le sait, c'est au-delà du statut que commencent les difficultés, c'est-à-dire dans la déconcentration réelle de la gestion des personnels.

Au lieu de cela, vous nous parlez de moderniser la grille : mais vous vous ingéniez, depuis quelques semaines, par des concessions à tout va, à rendre vraiment impossible un examen réel des mérites de la fonction publique dont, d'entrée de jeu, on interrompait les travaux que j'avais engagés sur ce point, vous avez montré que vous refusiez l'idée.

Sur la voie que le Gouvernement a choisie, je n'aperçois que l'immobilisme et le retour aux conceptions les plus éculées de l'administration. C'est le retour à cet archaïsme dont le Premier ministre, en d'autres temps, en des temps heureux, dénonçait les méfaits...

Cet archaïsme-là apportera, je vous le prédis, beaucoup de difficultés pour le pays, beaucoup de retard dans la modernisation de la France, et, pour les fonctionnaires beaucoup de découragement !

Monsieur le ministre, une question personnelle pour terminer : qu'êtes-vous allé faire dans cette galère ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

M. Roland Huguot, rapporteur spécial. Etre excessif en tout ne sert de rien !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Le Plan est resté dans la charrette ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Le Garrec.

M. Jean Le Garrec. Monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, je prends le risque de tenir devant vous, et je vous prie d'avance de m'en excuser, un discours quelque peu archaïque... (*Sourires.*)

M. Hervé de Charette. La force de l'habitude, cela ne me surprend pas.

M. Jean Le Garrec. Mais j'assume bien volontiers !

M. Roland Huguot, rapporteur spécial. Archaïque selon les critères de votre prédécesseur à cette tribune !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Nous sommes tous des archaïques !

M. Jean Le Garrec. Dans leurs excellents rapports, mes collègues Balligand, Lombard, Huguot et Mahéas, ont présenté les analyses et propositions indispensables. Dès lors, je ne bornerai, moi, à l'essentiel.

A propos du Plan, d'abord, très rapidement, j'exprimerai un regret, un souhait et une question.

Un regret, oui, monsieur de Charette, et un regret qui pourrait être une critique féroce : comme je souhaite un débat dépassionné, je ne la formulerais pas. Je veux parler de l'abandon, pendant deux ans, de toute approche de planification. De ce vide, il résulte, et M. Balligand l'a bien montré, une situation tout à fait dommageable : l'absence totale de dialogue constructif entre les priorités affichées par l'Etat et les priorités retenues par les régions.

Certes, vous n'y êtes pour rien, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mais la situation est tout fait dommageable, je le répète. Il faudra essayer de la dépasser. Le 9^e Plan avait bien des défauts, mais il serait temps, je crois, de lui reconnaître aussi quelques qualités !

Mon souhait : que dans la mise en œuvre du 10^e Plan, soient créées, à très brève échéance, les conditions d'un véritable débat avec la représentation nationale. Le débat ne doit pas se restreindre à la seule présentation de projets de loi, car ce serait de mauvaise méthode politique.

M. Léonce Deprez. Très juste !

M. Jean Le Garrec. Enfin une question : à travers le 9^e Plan, nous avions engagé une réforme fondamentale, l'amorce d'une prévision budgétaire pluriannuelle ne remettant pas en cause l'annualité budgétaire mais s'efforçant d'esquisser des projections. Cette réforme me paraissait essentielle.

M. Michel Sapin, président de la commission des lois. Tout à fait !

M. Jean Le Garrec. D'ailleurs la commission des finances, de 1986 à 1988, avait souhaité à une assez large majorité entreprendre cette réforme. Il serait extrêmement important que, sous l'autorité du Premier ministre, nous puissions engager cette démarche essentielle pour un pays moderne - là, ce serait vraiment tourner le dos à l'archaïsme.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Très bien !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. M. de Charette ne voulait pas !

M. Jean Le Garrec. S'agissant de la fonction publique, je me défie quelque peu du mot « crise ». Tocqueville analysait déjà la « crise de l'Etat ».

Michel Sapin, président de la commission des lois. Eh oui !

M. Jean Le Garrec. Bien des auteurs, qui se trouvent toujours d'ailleurs du même côté politique, ont fait carrière sur le thème de la crise de l'Etat.

Cela dit, des problèmes se posent aussi bien au Japon - un excellent rapport vient de le montrer qu'aux Etats-Unis.

Pour ma part, je reprendrai l'excellente expression de mon collègue Mahéas qui parle de « maladministration ». Nous avons, c'est vrai, une mauvaise administration des moyens. Trop souvent, il y a une confusion entre la nécessaire recherche de l'efficacité et la gestion boutique des trombones et des gommés à crayon. Quelque part, il existe une paupérisation de la fonction publique. Le Premier ministre l'a déclaré en d'autres temps, et avec juste raison, je crois. Les richesses même de la fonction publique sont mal perçues. La fonction publique subit une crise, crise d'identité, de valeurs et crise du sens, ou de reprise du sens, du service du public.

Ces problèmes, extraordinairement difficiles, il sera de votre tâche, monsieur le ministre, de les aborder et, dans ce domaine, vous aurez notre appui. Seulement, il aurait fallu commencer par le commencement et créer un climat de confiance. Et ce dernier ne pouvait être suscité que par une politique de rupture très nette avec ce qui était fait au cours des deux dernières années. Il fallait rompre, et doublement rompre, avec cette politique absurde, qui n'était justifiée par aucune démarche intellectuelle et qui consistait à se répandre en disant : « quelque part, il y a beaucoup trop de fonctionnaires, parfois il y en a trop peu ». Au niveau national, on se plaignait du trop et, au niveau local, on en réclamait davantage : « plus d'enseignants, plus de policiers, plus de ceci, plus de cela ».

Politique absurde que cette politique où l'on confondait deux notions absolument différentes, l'efficacité et la productivité. Nous voyons des esprits hardis « inventer » la productivité que le modèle industriel progressivement abandonné. Il y a là un archaïsme intellectuel qui ne laisse pas de m'étonner. Il révèle d'ailleurs une méconnaissance profonde des grands systèmes industriels de gestion actuels. Car que signifie la « productivité » d'un enseignant, d'un agent de police ou d'un percepteur des impôts, entre autres ? Je voudrais bien le savoir ! C'est grotesque. Parlons de l'efficacité de l'ensemble du système.

La seconde rupture, monsieur le ministre, et vous l'avez faite, consistait à engager une véritable négociation sur la politique des rémunérations. Puisque mes collègues rapporteurs en ont parlé, je n'y reviendrai pas. Vous avez établi un pont entre ce que nous avons réalisé en 1985 et ce que vous allez signer maintenant. C'est bien, il fallait le faire. Vous avez su créer le climat de confiance qui vous permettra d'aborder dans de bonnes conditions une véritable transformation de la fonction publique. Rien qu'à ce titre, monsieur le ministre, nous soutenons totalement votre budget et l'action que vous conduisez.

Mais créer les conditions de l'adaptation de la fonction publique à des données nouvelles, à ce qui est une véritable révolution des systèmes d'organisation du travail - ne serait-ce qu'à cause de la bureaucratie - à une évolution des besoins, c'est, il est vrai, une tâche extraordinairement difficile. Pour mon compte, brièvement, je tiens à vous signaler quelques-unes des réflexions du groupe socialiste, en dégageant ce que j'appellerai les actions à court terme d'une réflexion d'ensemble sur la structure administrative à plus long terme.

S'agissant des actions à court terme, je crois qu'il faudrait très vite reprendre des actions que nous avons engagées et qui ont, hélas ! été abandonnées pendant deux ans. Par exemple, il serait nécessaire de relancer cette idée extrêmement forte du service public de l'information aux usagers : en somme faire face à la complexité par une information largement organisée.

Grâce au maillage des C.I.R.A., centres interministériels de renseignements administratifs, des centres « Administration à votre service », ou A.V.S., des conseillers publics dans les

sous-préfectures, nous avons le projet d'instaurer une égalité du citoyen devant l'information. C'est une tâche républicaine nécessaire. Ce projet abandonné, il faut le reprendre ! Non seulement il est peu coûteux mais il est efficace. Pour avoir testé à la sous-préfecture de Cambrai - cet exemple ne va pas vous étonner (*Sourires*) - l'action d'un conseiller public, je puis vous assurer que les résultats en sont extraordinairement efficaces ! C'est cela l'efficacité d'une administration.

En 1985, nous avons organisé le Salon de l'administration moderne, qui se tenait en même temps que le S.I.C.O.B. : il permettait une bonne démonstration de ce que sont les techniques évolutives d'ingénierie administrative et cette démonstration avait intéressé la plupart des pays européens, ainsi que de nombreux autres pays amis, notamment d'Amérique du Sud, très à l'écoute de ce que fait la France. Cette initiative doit être relancée.

Et il faut reposer le problème de l'E.N.A., y compris celui de l'accès par la troisième voie, compte tenu des données nouvelles, en élargissant la base de recrutement. Peut-on imaginer une administration française se privant du recrutement d'une centaine de cadres supérieurs ? Non, aucune entreprise moderne n'imaginerait un tel processus !

Relancez, monsieur le ministre, l'action que nous avons menée concernant l'anonymat des fonctionnaires.

Relancez aussi les engagements que nous avons pris sur des échanges entre le privé et le public. Certes, pas dans le sens que nous connaissons actuellement - du public vers le privé ! - mais dans le sens du privé vers le public, de manière à créer une communauté d'idées.

Telles sont les actions qui, hélas interrompues ! mériteraient d'être reprises d'urgence. Bien sûr, elles ne résoudreont pas tous les problèmes, mais elles en faciliteront la solution.

Enfin, il faut poursuivre des actions, importantes, dont je reconnais qu'elles n'ont pas été abandonnées ces deux dernières années par le gouvernement précédent. Il s'agit de la formation décentralisée des fonctionnaires de catégories C et D sur le plan interministériel, du renforcement des rôles des directions du personnel et de la coordination de ces directions par la fonction publique, de l'accélération des programmes d'informatisation par la médiation du C.I.I.B.A., comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration, avec le soutien aux administrations dites pauvres. Cette continuité, nous devons l'assurer.

Restent les actions à long terme, le débat de fond sur la structure même de la fonction publique ; l'évolution de l'organisation des tâches ; la transformation des besoins ; l'augmentation très forte des qualifications, qui entraîne un décalage entre le niveau de formation et la nature de la tâche. Ces difficultés, il nous faut les prendre en compte.

Encore convient-il d'éviter, comme le dit M. Michel Crozier, que le court terme et le quantitatif ne chassent le long terme et le qualitatif, à la manière de la mauvaise monnaie qui chasse la bonne. Paradoxalement, le problème est à la fois extraordinairement complexe et très simple.

Ainsi que l'a déclaré M. le Premier ministre, les fonctionnaires ont la garantie de l'emploi. C'est une donnée fondamentale du service public, et nul ne songe, du moins je l'espère, à la remettre en cause. Mais, dans le cadre de cette garantie de l'emploi, il est nécessaire d'organiser la mobilité professionnelle. Sous cet angle, le problème est complexe à résoudre. La solution passée par la gestion prévisionnelle des effectifs, par la formation permanente à un haut niveau d'engagement et par la volonté d'abattre les cloisons verticales qui, historiquement, isolent chaque ministère des autres, en évitant tous les contacts dangereux, éventuellement polluants. (*Sourires*). En somme, une vision horizontale des problèmes s'impose.

Or notre administration, monsieur de Charette, pour des raisons historiques méconnaît cette vision. Elle y est mal adaptée. D'ailleurs, hier, M. le Premier ministre, répondant à une question d'actualité, a défini un programme que je crois fondamental : « Formation, qualification, mobilité professionnelle horizontale interministérielle. » Tous les mots sont dans cette déclaration. Je n'en ai aucun à ajouter. Tel est le programme qu'il convient de mettre en œuvre.

Certes, il faudra du temps, beaucoup de concertation, une volonté dépassionnée. Il conviendra de réduire le nombre des statuts particuliers, de coaguler ce qui peut l'être, d'amoin- drir les rigidités, d'essayer d'évacuer, et ce sera difficile, les dis-

torsions entre les rémunérations annexes. Pour réaliser ce programme considérable, monsieur le ministre, vous aurez notre appui !

Pour conclure, en vous demandant de m'excuser si j'ai été un peu rapide, un peu trop lapidaire (*Sourires*), je me demande si la mise en place d'un conseil national du service public, souhaité par certains syndicalistes, soutenu par des chercheurs comme Michel Crozier, ne serait pas un support utile pour l'action que vous devez et que vous allez conduire. Cela se fait d'ailleurs dans d'autres pays. Nous aussi, dans ces conditions, nous aurions quelque part une structure où, autour d'une table de discussions, pourraient se retrouver syndicalistes, économistes et spécialistes. Ils pourraient, d'une manière dépassionnée, vous aider utilement pour faire avancer le processus. C'est une suggestion que je m'autorise.

Monsieur le ministre, nous voterons votre budget, et j'ai indiqué, après les rapporteurs, pour quelles raisons. Je dirai, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que pour le groupe socialiste, qui soutient ce Gouvernement, voter le budget c'est la chose la plus facile qui soit. Beaucoup plus important est le fait que nous soutiendrons totalement l'action que vous allez conduire.

Nous sommes demandeurs d'une participation à la réflexion au-delà du cadre trop étroit qu'offre le débat budgétaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Vous avez eu raison d'être rapide et lapidaire dans le cadre des dix minutes qui vous étaient imparties. (*Sourires.*)

La parole est à Mme Michèle Alliot-Marie.

Mme Michèle Alliot-Marie. Mes chers collègues, permettez-moi d'abord de regretter le dépôt bien tardif, m'a-t-il semblé, du rapport pour avis de la commission des lois sur le budget de la fonction publique. En tant qu'universitaire, je puis vous dire que ce n'est sans doute pas en étant saisi des documents au dernier moment que l'on accomplit le meilleur travail, dans l'opposition ou dans la majorité, à propos d'un budget qui me paraîtrait mériter une grande attention.

Le problème, monsieur le ministre, n'est pas de savoir s'il faut plus d'Etat ou moins d'Etat, mais de savoir comment faire pour que l'Etat fonctionne mieux. Nous, au R.P.R., dans la tradition gaulliste, nous sommes, vous le savez, favorables à un Etat solide et à un Etat respecté, c'est-à-dire à un Etat exerçant ses missions avec efficacité, et en restant dans son domaine, c'est-à-dire en laissant aux autres, notamment au privé, ce qui leur revient, c'est-à-dire la compétition, la direction de l'économie, bref tout ce qui peut fonctionner effectivement sans intervention de l'Etat.

Mais l'Etat, c'est avant tout des hommes. Ce sont des hommes qui lui permettent d'exister et de remplir ses missions.

M. Jean Le Garrec. Des hommes... et des femmes !

Mme Michèle Alliot-Marie. Des femmes aussi ! Je crois qu'elles jouent un certain rôle.

Un état solide exige une fonction publique adaptée à son temps, qui prépare l'avenir et qui soit respectée par tous.

Deux conditions me paraissent indispensables pour répondre à cette exigence : une grande ambition pour notre administration et une éthique du service public.

Une grande ambition pour notre administration suppose une vision claire des besoins. Elle suppose également que les fonctions de l'Etat soient attractives, notamment pour les plus jeunes.

M. Jean-Pierre Belligand, rapporteur spécial. Il faut les payer mieux !

Mme Michèle Alliot-Marie. Cette vision claire des besoins, monsieur le ministre, elle est simple ; elle consiste à savoir qu'il ne faut ni trop ni trop peu de fonctionnaires, et surtout qu'il en faut là où on en a besoin. Cela implique que l'on sache dans quels domaines il convient de renforcer leur nombre et donc quelle mission on veut confier à chacune des administrations. Cela implique, autrement dit, un grand programme. Et je comprends alors votre difficulté : quand on fait partie d'un gouvernement qui n'a pas de programme...

M. Jean-Pierre Belligand, rapporteur spécial. C'est une experte qui parle !

Mme Michèle Alliot-Marie. ... on ne sait pas très bien où il convient de renforcer les actions.

M. Louis Pierna, rapporteur pour avis. Mais si : l'éducation !

Mme Michèle Alliot-Marie. Il y a là un grand problème, votre problème, celui du Gouvernement. Il faut savoir où renforcer le nombre de fonctionnaires, parce qu'il y a des domaines où il conviendrait de le faire mais d'autres où il faudrait sans doute le diminuer. Non seulement parce que, comme le dit votre collègue, M. Bérégovoy, il faut choisir entre plus de fonctionnaires et des fonctionnaires mieux payés - et pour ma part, je suis pour qu'ils soient mieux payés...

M. Louis Pierna, rapporteur pour avis. Il fallait le faire !

Mme Michèle Alliot-Marie. ... mais surtout, parce que, au-delà de ces considérations de rémunération, il faut assurer également l'imérêt des tâches. Pour fréquenter de près et depuis longtemps l'administration, je suis convaincu que c'est un des soucis majeurs que nous devons tous avoir.

Notre administration évolue, heureusement, sans doute pas assez vite par rapport au secteur privé, mais elle se modernise. On invente de nouvelles techniques telles que la bureaucratie. Encore faut-il savoir ce que l'on va en faire et ce que deviennent alors les fonctionnaires. Va-t-on, pour les garder, ainsi que je l'ai constaté dans certaines administrations, se contenter de faire refaire à des hommes ce que les machines font plus vite et souvent mieux ? Y a-t-il là un intérêt de vie ? Est-ce là le sens d'une véritable carrière, d'une mission au sein de l'administration ? Je crois que ce serait une profonde erreur et une grande source de démotivation.

Et trop souvent, monsieur le ministre, vous le savez bien, des fonctionnaires en surnombre essaient de susciter des procédures pour justifier leur existence. Je pourrais vous en donner bien des exemples et j'en ai même mentionné certains dans un ouvrage, il y a quelques années.

Enfin, nous le voyons aussi dans certaines administrations, un trop grand nombre de fonctionnaires, cela conduit à la parcellisation des tâches hier.

Ils font alors de toutes petites choses sans se sentir concernés par l'ensemble de la réalisation.

Ainsi, trop de fonctionnaires, cela veut dire, surtout au-delà d'un gâchis financier, un gâchis humain. Je crois que nous devons aux femmes et aux hommes qui travaillent dans l'administration de ne pas les condamner à ce gâchis humain.

Donc, savoir d'abord s'il convient d'augmenter ou de diminuer le nombre des fonctionnaires. Mais savoir aussi où on l'augmente et où on le diminue. Il faut des fonctionnaires là où l'on en a besoin.

M. Jean-Pierre Belligand, rapporteur spécial. Des exemples !

Mme Michèle Alliot-Marie. De ce point de vue, j'ai l'impression que vous ne prenez pas suffisamment en compte la décentralisation. Vous en parlez beaucoup. Vous répétez souvent : décentralisation ! décentralisation !

M. Jean-Pierre Belligand, rapporteur spécial. On l'a faite, et contre vous !

Mme Michèle Alliot-Marie. Fort bien, mais qu'en est-il ? Est-ce que la décentralisation consiste à laisser l'Etat poursuivre les mêmes tâches qu'auparavant, tout en les confiant aussi aux collectivités territoriales, qui feront donc exactement la même chose ? C'est là, vous le savez, le grand écueil de la décentralisation. Car si vous maintenez aux administrations centrales la plénitude de leurs responsabilités, cela se fera forcément au détriment des collectivités locales. Nous le constatons et nous voyons également tous les inconvénients que cette juxtaposition présente pour les administrés. Prenons donc en compte la décentralisation de la même façon qu'il convient de prendre en compte la déconcentration au sein de chacune des administrations, et faisons les adaptations nécessaires.

Par ailleurs, il subsiste de grandes injustices dans la répartition des fonctionnaires entre les ministères et entre les établissements publics. N'est-ce pas un président socialiste d'université qui constatait, il y a quelques années, que de nombreuses secrétaires des universités faisaient au total, et en dehors des périodes de vacances universitaires, moins de trente-deux heures de travail par semaine ? On comprend

alors le sentiment d'amertume que peuvent ressentir d'autres secrétaires, qui travaillent à l'administration centrale par exemple, et qui, elles, font leurs trente-neuf heures, sans compter les heures supplémentaires qui ne leur sont pas rémunérées. Là encore, il convient, au nom de la justice, de procéder aux adaptations nécessaires.

Ainsi votre budget, monsieur le ministre, ne répond pas aux deux exigences que j'ai définies. Vous nous présentez un solde de 511 suppressions nettes d'emplois, mais vous nous annoncez également que vous voulez mettre fin aux suppressions. Par là-même, vous ne dites pas s'il y a trop ou trop peu de fonctionnaires, ni s'il y en a là où il faut et pas ailleurs. Votre budget semble avoir été préparé en l'absence de programme et dans une précipitation incompatible avec une analyse globale de la situation.

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. C'est kafkaïen !

Mme Michèle Alliot-Marie. C'est, encore une fois, une politique au coup par coup.

Une grande ambition pour l'administration et la fonction publique, cela exige également que les fonctions de l'Etat soient attractives, et cet attrait, à mon sens, doit tenir à trois éléments du statut des fonctionnaires.

Le premier est, bien entendu, une juste rémunération, qui prenne en compte la durée de la formation, le travail effectivement réalisé et aussi les efforts consentis. Le gouvernement précédent avait commencé à mieux reconnaître le mérite et les efforts des fonctionnaires. Car c'est ainsi que l'on valorise les hommes et que l'on distingue leur individualité en cessant de les considérer comme de simples éléments d'un groupe. Ces primes, ces avantages de carrière, ces améliorations de statut, c'était une politique qui allait dans le sens de l'humanisation, de la reconnaissance de la personnalité et de la valeur des fonctionnaires. Poursuivez-la ! La France en a besoin. Les fonctionnaires l'exigent.

Je n'entrerai pas dans le détail des différents statuts, laissant à mes collègues, notamment à Bruno Bourg-Broc, le soin de le faire.

La juste rémunération est donc un premier attrait. Il convient, en deuxième lieu, d'assurer l'adéquation des compétences aux fonctions réellement exercées.

Croyez-vous qu'il soit valorisant pour un fonctionnaire d'être affecté à une tâche qui ne répond pas à ses capacités ? Ainsi, est-il raisonnable d'avoir, à l'éducation nationale, renoué avec la politique de mise à disposition ? Au lieu de se trouver devant les élèves, certains enseignants se livrent à des tâches administratives au bénéfice d'associations ou de groupements proches des syndicats, voire au bénéfice des syndicats eux-mêmes.

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Vos propos sont scandaleux !

Mme Michèle Alliot-Marie. Enfin, le troisième attrait est celui que les fonctionnaires doivent retirer du sentiment de participer réellement au service public. Là aussi, la politique de participation que nous avons entreprise doit être poursuivie.

Au-delà d'une grande ambition pour notre administration, il faut aussi une éthique du service public. Elle repose sur deux éléments, et d'abord sur le sens du service de l'Etat. Tous les fonctionnaires l'ont, ou presque tous. Mais il devrait avoir un corollaire, le sens du service du public, du service des citoyens. C'est pourquoi nous avons pris des mesures très concrètes tendant à améliorer les relations entre l'administration et les citoyens.

Toutefois, le service des citoyens, c'est la continuité du service public. L'Etat est permanent, le service du public doit l'être. Or les grèves interrompent gravement la continuité du service public et perturbent la vie quotidienne des Français.

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Le droit de grève est reconnu par la Constitution !

Mme Michèle Alliot-Marie. Comment entendez-vous, monsieur le ministre, assurer la continuité du service public ?

L'année dernière, messieurs, vous avez vivement critiqué l'amendement Lamassoure. Eh bien, qu'allez-vous faire concrètement pour permettre aux Françaises et aux Français de retrouver leurs services publics ?

M. Bruno Bourg-Broc. Très bonne question !

Mme Michèle Alliot-Marie. L'éthique dont je parle suppose aussi qu'on garantisse le professionnalisme de l'administration. Il faut donc continuer à améliorer la formation des fonctionnaires, s'assurer, comme je l'ai dit, de l'adéquation des compétences aux tâches, enfin veiller à la neutralité. La France doit pouvoir compter sur la neutralité de son administration. Nous n'en sommes pas là !

Si certains ont voulu faire campagne sur un Etat qui aurait été de telle ou telle couleur, aujourd'hui nous assistons à une tentative de mainmise du parti socialiste sur l'ensemble de l'administration. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) On assiste, et c'est déplorable, à une véritable chasse aux sorcières dont, curieusement, on parle peu mais qui existe, messieurs, que vous le vouliez ou non ! (*Protestations sur les mêmes bancs.*) Il suffit de regarder le *Journal officiel*.

M. Bruno Bourg-Broc. Très bien !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. C'est scandaleux !

Mme Michèle Alliot-Marie. Certes, il est normal qu'un ministre puisse changer les hauts responsables de son administration. Mais il y a la manière, et je suis frappée de la forme de mépris dont usent certains ministres à l'égard de leurs plus proches collaborateurs.

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Vous êtes des experts ! Rappelez-vous ce que vous avez fait en 1986 !

Mme Michèle Alliot-Marie. Certains fonctionnaires, qui avaient parfaitement réussi leur tâche, ont appris, après le conseil des ministres, qu'ils étaient « virés » ! (*Bruit et protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Ce sont les gens de l'U.N.I. qui disent cela ! A l'université ils maniaient la matraque !

M. le président. Madame Alliot-Marie (*Bruit*)... je demande la parole !

M. Bruno Bourg-Broc. C'est M. Balligand qui interrompt sans cesse !

M. le président. Je ne suis pas hostile à ce que le ton monte un peu ! Cela a une vertu anti-léthargique. (*Sourires.*) Mais point trop n'en faut ! Vous en êtes, madame, à la quinzième minute de votre exposé. Je vous serais reconnaissant de l'abréger.

M. Roland Huguot, rapporteur spécial. Et elle était inscrite pour dix minutes !

Mme Michèle Alliot-Marie. Je répète qu'il n'est pas normal d'éliminer purement et simplement des hauts fonctionnaires sans s'occuper de leur reclassement, ce que nous, nous avons toujours fait. Là encore, je pourrais vous donner bien des exemples. (*Exclamations et bruit sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Et M. Guillaume, commissaire général au Plan, vous l'avez reclassé ?

Mme Michèle Alliot-Marie. La situation est particulièrement grave dans certains secteurs, comme celui de la justice. Qu'est-ce qu'un pays où les citoyens ne peuvent plus avoir confiance en leur justice ? Or trop de changements y apparaissent comme des changements politiques. Je ne suis pas la seule à le constater. Le premier avocat général auprès de la Cour de cassation a dénoncé lui-même la politisation de la justice. Je dirai comme lui : est-ce cela l'impartialité de l'Etat ?

M. Jeanny Lorgeoux. Le R.P.R. n'a pas le droit de dire cela !

Mme Michèle Alliot-Marie. La France, monsieur le ministre, a besoin d'une administration moderne, d'une fonction publique neutre, qualifiée et dont on reconnaisse les mérites ! Votre budget et l'action que vous menez depuis six mois sont bien loin de répondre à ces impératifs. Il vous manque un grand dessein pour notre fonction publique. C'est la raison pour laquelle le groupe du R.P.R. ne votera pas vos crédits. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et d'Union pour la démocratie française.*)

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial. Voilà un scoop !

M. Jeanny Lorgeoux. C'est la Pasionaria du R.P.R. !

M. le président. La parole est à M. Gérard Vignoble.

M. Gérard Vignoble. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le vote des crédits des services généraux du Premier ministre est traditionnellement l'occasion d'examiner des domaines de l'activité gouvernementale dont on est en droit de se demander quelles peuvent bien être la cohérence et la cohésion.

Aussi la première question que nous posons s'adresse-t-elle à M. le Premier ministre lui-même. N'est-il pas temps de clarifier la notion de responsabilité interministérielle ?

En effet, la dispersion des rattachements administratifs ne peut que nuire à la pertinence des politiques. Un des exemples les plus frappants est celui de la vie associative, dont la tutelle est assurée par trois administrations : le ministère de la solidarité, le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports et la délégation interministérielle à l'économie sociale, laquelle est rattachée au secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, M. Tony Dreyfus. Peut-on savoir qui assure la cohésion de la réflexion et qui est garant de la mise en place d'une politique qui concerne plus de 650 000 associations en France ?

De même, on peut s'interroger sur les raisons du rattachement aux services du Premier ministre du délégué aux jeux Olympiques d'hiver de 1992, que l'on verrait plutôt à la disposition du secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports ; de la prévention des risques majeurs, que l'on imaginerait volontiers rattachée à l'environnement ; du service juridique et technique de l'information et de la Commission nationale de la communication et des libertés, en attendant le Conseil supérieur de l'audiovisuel, dont les liens avec les missions du ministère de la culture et de la communication apparaissent évidents.

Au-delà des liaisons à caractère administratif, c'est une garantie de cohésion des services rendus aux usagers qui est en jeu, messieurs les ministres qui représentez ici le chef du Gouvernement.

Permettez-moi d'aborder plus longuement une question à laquelle l'Union du centre attache le plus grand prix, à savoir l'avenir de la fonction publique française, face aux attentes de nos concitoyens, mais aussi dans la perspective de la grande confrontation européenne qui s'amorce.

Notre pays bénéficie d'une administration de qualité, qui a une haute idée du service public. Mais il est de plus en plus urgent à la fois de moderniser les structures administratives et d'avoir une réelle politique du personnel dans la fonction publique.

Moderniser l'administration : l'idée n'est pas neuve mais elle devient cruciale. C'est à bon droit que les crédits du médiateur sont intégrés à ceux des services du Premier ministre. Mais en quoi ses conclusions sont-elles reprises en compte par le Gouvernement, pour accélérer les procédures, pour améliorer l'accueil du public, pour satisfaire et même, pourquoi pas ? précéder les demandes des utilisateurs.

Comme nous avons eu l'occasion de le dire à propos de l'examen des crédits de la poste et des télécommunications, le service public français a besoin qu'on lui applique, avec les adaptations qui s'imposent, les méthodes de marketing qui permettent aux entreprises d'être performantes.

Nous sommes convaincus que l'administration française peut obtenir des gains de productivité substantiels, même dans les domaines qui ne visent pas un service à caractère industriel ou commercial.

Mettre en place une véritable politique du personnel, c'est rechercher deux objectifs.

Tout d'abord, poursuivre une politique salariale contractuelle et évolutive. Nous nous réjouissons que puisse être signé aujourd'hui un accord salarial avec une majorité d'organisations syndicales. Nous sommes sensibles également au fait que soit envisagée une réévaluation des salaires des catégories C et D. Chaque administration doit pouvoir trouver les moyens d'adapter les grilles indiciaires aux évolutions structurelles et technologiques qu'implique l'adaptation aux besoins des utilisateurs. Il faut également trouver une solution convenable pour la titularisation des contractuels.

Mais augmenter et adapter les traitements ne suffit pas. Il faut intéresser davantage les fonctionnaires à l'amélioration des services apportés au public et au perfectionnement des méthodes de travail. L'intéressement doit prendre, à nos yeux, deux aspects.

Tout d'abord, un aspect financier : les salariés de la fonction publique doivent recevoir une part des gains de productivité réalisés dans leur unité de travail, dans la mesure, notamment, où ils y ont contribué, par leur imagination et par les efforts qu'ils ont déployés pour moderniser leurs méthodes de travail. Encore faut-il mettre en place un système de primes qui ne constitue pas une augmentation de salaire systématique et aveugle.

Le deuxième aspect de l'intéressement est la participation des fonctionnaires à la marche et à l'évolution de leur cadre de travail, ainsi qu'à l'amélioration du service rendu. Cette participation doit être réalisée au sein de chaque service ou unité de travail, d'une façon qui ne peut être décrétée d'en haut pour toute la fonction publique.

Nous sommes prêts, de notre côté, à participer à des groupes de travail qui associeraient les responsables hiérarchiques, les membres du personnel, les parlementaires et des représentants des utilisateurs pour trouver, cas par cas, des solutions d'intéressement et de participation adaptées aux missions spécifiques des administrations considérées.

La troisième partie de mon intervention portera sur des questions aussi diverses que sont dispersés les services rattachés au Premier ministre.

En ce qui concerne le Plan, quelles mesures le Gouvernement compte-t-il prendre pour compenser le décalage entre la procédure suivie pour l'élaboration de la planification nationale et celle adoptée pour la mise en place des contrats Etat-régions ? A-t-il élaboré, en concertation avec les collectivités territoriales, des critères d'évaluation de la notion de zone fragile dans le cadre des programmes d'aménagement concerté du territoire ?

Quant aux actions envisagées en matière d'économie sociale, dont la responsabilité a été plus particulièrement confiée à M. Tony Dreyfus, nous aimerions savoir ce que recouvre cette notion dans l'esprit du Gouvernement et connaître les principales mesures envisagées dans ce domaine.

M. Tony Dreyfus est également en charge... je l'ai souligné tout à l'heure - du Conseil national de la vie associative. Cette instance, dont les études et les avis sont très pertinents, doit faire l'objet d'une réforme statutaire, prévoyant une plus grande représentativité des différents milieux associatifs et une participation des administrations concernées. Quelles dispositions sont prévues pour assurer un plus grand pluralisme dans la composition de ce conseil et pour donner une suite concrète à ses travaux ?

Pour rester sur le chapitre des instances consultatives, nous souhaitons avoir des précisions sur le rôle que le Premier ministre compte accorder, dans l'avenir, au Conseil économique et social. Sera-t-il saisi plus régulièrement par le Gouvernement ? Ses travaux seront-ils davantage repris ? N'y a-t-il pas lieu d'aménager de plus grandes passerelles avec le Parlement ? Ne convient-il pas d'assurer une plus grande diffusion de ses travaux, en particulier auprès des parlementaires qui ne les reçoivent que sur demande ?

Avant de conclure, permettez-moi de demander quelle politique est envisagée pour 1989 dans trois domaines qui relèvent des crédits que nous sommes appelés à voter, à savoir les droits de la femme, l'action humanitaire et la célébration du centenaire de la naissance du général de Gaulle.

En conclusion, messieurs les ministres, le groupe de l'Union du centre ne voit pas, dans le budget qui lui est présenté, de raisons majeures de voter contre les crédits des services du Premier ministre, dans la mesure où des réponses précises sont apportées aux questions et aux propositions qu'il formule.

M. le président. La parole est M. Pierre Goldberg.

M. Pierre Goldberg. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, un vaste mouvement social se développe depuis plusieurs semaines dans le pays. Des fonctionnaires de toutes catégories ont engagé des luttes sérieuses et responsables pour la défense du pouvoir d'achat et la création d'emplois. Il ne sert à rien de reconnaître le bien-fondé de leurs revendications pour en renvoyer la prise en compte

à plus tard, ou de mettre en avant le respect des grands équilibres et le déficit du commerce extérieur. Il y a des années qu'on leur tient ce langage.

L'austérité ne résout pas les problèmes, elle les aggrave. En 1988, les rémunérations n'ont progressé que de 2 p. 100 alors que l'inflation devrait être de 3 p. 100. Les mesures récemment annoncées par le Gouvernement concernant une augmentation de 2,2 p. 100 en 1989 et une enveloppe de 450 millions de francs ne constituent pas, à nos yeux, un rattrapage.

Le S.M.I.C. à 6 000 francs que réclament les communistes n'apparaît plus comme une utopie mais comme une nécessité pour maintenant. Dans la fonction publique, le pouvoir d'achat régresse, depuis des années, sans rattraper l'inflation, et la moitié des fonctionnaires gagne moins de 6 000 francs.

Les revendications concernent les traitements autant que la dignité de l'activité professionnelle, à travers la qualité du service public. Ainsi, il est généralement admis, y compris par le ministre de l'éducation nationale, que les 12 400 postes d'enseignants prévus pour 1989 ne peuvent être pourvus sans revalorisation de la profession d'enseignant.

Mais on ne peut à la fois poursuivre une politique de surarmement et satisfaire les besoins de la population. Le seul programme des missiles M.5 coûterait 73 milliards, 73 000 milliards de centimes ! Soit de quoi construire des centaines de lycées et d'hôpitaux, 2 300 lycées d'environ 600 places : nous l'a-t-on indiqué en commission des affaires étrangères.

La question posée aujourd'hui est donc celle des moyens.

Est-ce que de M. Chirac, Premier ministre de 1986 à 1988, à M. Michel Rocard, Premier ministre d'aujourd'hui, ce doit être la même politique d'austérité ? Le Premier ministre s'est récemment présenté comme le chef d'une entreprise de 2 500 000 personnes. Mais les électeurs du 10 mai ou des législatives de juin n'ont pas voté pour que le Premier ministre promette le bout du tunnel dans six mois, comme M. Chirac le faisait, il y a quinze ans.

Les agents de l'Etat savent, eux aussi, que l'argent existe. Ce sont les entreprises elles-mêmes qui le proclament, celles qui licencient en France, achètent des unités de production à l'étranger et exportent des capitaux pour déséquilibrer la balance des paiements de manière structurelle. Les bénéfices semestriels de janvier à juillet de cette année sont exceptionnels.

Les élus de droite incitent le Gouvernement à la fermeté, on l'a vu tout à l'heure. On le comprend : ils ne veulent pas qu'on touche aux privilèges de la haute finance. Mais le Gouvernement va-t-il obéir aux injonctions de la droite et du patronat ?

Le ministre de l'économie et des finances a indiqué de son côté qu'il ne voulait pas faire fonctionner la planche à billets et relancer l'inflation. Mais les moyens existent pour satisfaire les revendications.

L'avoir fiscal, qui coûtait huit milliards de francs l'an dernier à l'Etat, va lui en coûter plus de treize cette année. Supprimons l'avoir fiscal, qui bénéficie aux revenus financiers et alimente la spéculation, et le traitement des agents de l'Etat pourra être revalorisé.

Les cours en bourse des sociétés s'envolent : Alstom : plus de 70 p. 100 depuis le début de l'année ; Crouzet : plus 271,5 p. 100 ; la C.G.E. : plus 99,7 p. 100 ; Vallourec, écoutez bien mes chers collègues, plus 567 p. 100 ! Certaines d'entre elles - je veux le souligner ici - commercent tranquillement avec l'Afrique du Sud.

Le Gouvernement veut-il faire payer à ses fonctionnaires une nouvelle réduction de l'impôt sur les bénéficiaires de sociétés comme L'Air liquide, dont le cours en bourse vient de progresser de 23 p. 100, ou Total qui a augmenté de 10 p. 100 ? Entend-il respecter la dignité des agents de l'Etat ou donner une prime à ceux qui contribuent à entretenir la haine raciale ?

Il n'y a aucune fatalité économique. C'est un choix politique entre l'austérité et la croissance.

La politique de suppression d'emplois publics est à nos yeux une aberration. Il n'y a pas trop d'enseignants, de douaniers ou de personnels dans les hôpitaux !

Le projet de budget pour 1989 conduit à une suppression nette de 550 emplois. La droite en a supprimé des dizaines de milliers, mais le dernier budget, proposé par le gouvernement de l'époque, pour 1986, en supprimait déjà 25 000. Il

faut inverser la politique des dernières années. Ce sont non des milliers, mais des dizaines de milliers d'emplois publics qui doivent être créés.

Lorsqu'il y a moins de fonctionnaires, moins d'agents des services publics, ce sont les usagers qui en supportent les conséquences. Quand on parle de lutte contre la toxicomanie ou d'indépendance économique, le Gouvernement se doit d'entendre les agents des douanes, comme il doit entendre les cheminots en matière de sécurité ferroviaire.

Les principes statutaires de la fonction publique doivent également être renforcés par l'abrogation de la loi Galland de 1987 qui prive les agents des collectivités locales de leurs droits fondamentaux.

Les agents de l'Etat attendent des mesures concrètes. Est-il décidé ou non à abroger dès cette session l'atteinte au droit de grève des fonctionnaires que constitue l'amendement Lamassoure ? Le Gouvernement est-il prêt à engager un plan pour la promotion interne des fonctionnaires, ministère par ministère ?

La titularisation des agents non titulaires de l'Etat a été freinée après le départ d'un ministre communiste à la fonction publique et arrêtée ensuite. Or elle reste une priorité de simple justice.

Sur toutes les questions du pouvoir d'achat, de la création d'emplois, des garanties statutaires, les agents de l'Etat attendent des réponses précises et des avancées prenant en compte l'intérêt des services publics qu'ils assurent. Tout particulièrement, je veux encore le souligner, ils attachent de l'importance à la suppression de l'amendement Lamassoure.

Les députés communistes ne pourraient que s'opposer aux crédits de la fonction publique si ces revendications légitimes et responsables n'étaient pas ici prises en compte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

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

2

REPORT D'UNE RÉUNION DE COMMISSION

M. le président. La parole est à M. Yves Durand pour une communication de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Yves Durand. En raison de la poursuite de l'examen des crédits de la fonction publique cet après-midi, la réunion de la commission des lois qui devait avoir lieu, aujourd'hui, jeudi 17 novembre à quinze heures, est reportée à seize heures.

3

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1989, n° 160 (rapport n° 294 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Premier ministre. - Services généraux, Secrétariat général de la défense nationale, Conseil économique et social, Plan ; fonction publique ; budget annexe des *Journaux officiels* (suite) :

Annexe n° 25 (Services généraux - Plan - *Journaux officiels*). - M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial ; avis n° 299, tome IX (Plan), de M. Paul Lombard, au nom de la commission de la production et des échanges ;

Annexe n° 26 (Secrétariat général de la défense nationale). - M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial ; avis n° 297, tome III, de M. Louis Pierna, au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées.

Annexe n° 27 (Conseil économique et social). - M. Ladislas Poniatowski, rapporteur spécial.

Annexe n° 17 (Fonction publique et réformes administratives) - M. Roland Huguet, rapporteur spécial ; avis n° 298, tome III, de M. Jacques Mahéas, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Economie, finances et budget. - Budget annexe des Monnaies et médailles :

Annexe n° 41. - M. Arthur Dehaine, rapporteur spécial ;

Economie, finances et budget. - Budget annexe de l'Imprimerie nationale.

Annexe n° 39. - M. Jean-Jacques Jegou, rapporteur spécial.

Economie, finances et budget. - Charges communes et article 62, services financiers, compte spéciaux du Trésor (articles 38 à 47), taxes parafiscales (lignes 1 à 49 et 52 à 54 de l'état E et article 48) ; commerce extérieur :

Annexe n° 10, tome I (Charges communes) et tome II (Services financiers). - M. Jean-Marc Ayrault, rapporteur spécial, avis n° 299, tome V (Consommation), de M. Jean-Paul Charité, au nom de la commission de la production et des échanges ;

Annexe n° 1¹ (Secteur public). - M. Jean Le Garrec, rapporteur spécial ;

Annexe n° 44 (Comptes spéciaux du Trésor). - M. Dominique Gambier, rapporteur spécial ;

Annexe n° 45 (Taxes parafiscales). - M. Jean Tardito, rapporteur spécial ;

Annexe n° 5 (Commerce extérieur). - M. Edmond Hervé, rapporteur spécial ; avis n° 296, tome VI, de M. Charles Millon, au nom de la commission des affaires étrangères ; avis n° 299, tome II, de M. Francis Saint-Ellier, au nom de la commission de la production et des échanges.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique.

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

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures trente.)

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

LOUIS JEAN