

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

COMPTE RENDU INTEGRAL — 35° SEANCE

Séance du Jeudi 8 Décembre 1977.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ MERIC

1. — Procès-verbal (p. 3682).
2. — Demande d'autorisation d'une mission d'information (p. 3682).
3. — Candidature à un organisme extraparlamentaire (p. 3682).
4. — Loi de finances pour 1978. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3682).

Services généraux (p. 3682).

MM. Henri Duffaut, rapporteur spécial; Paul Seramy, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (formation professionnelle continue); Pierre Salvi, Louis Perrein, René Chazelle, Maurice Ligot, secrétaire d'Etat à la fonction publique; Jacques Legendre, secrétaire d'Etat au travail; Henri Tournan, Edouard Bonnefous, président de la commission des finances.

Examen des crédits: (p. 3694).

MM. Robert Schwint, président de la commission des affaires sociales; Maurice Ligot, secrétaire d'Etat.

Conseil économique et social (p. 3695).

MM. Paul Jargot, rapporteur spécial; Maurice Ligot, secrétaire d'Etat à la fonction publique.

Adoption des crédits.

Journaux officiels (p. 3695).

M. Paul Jargot, rapporteur spécial; Bernard Parmantier, Maurice Ligot, secrétaire d'Etat à la fonction publique; Jacques Eberhard, le président de la commission.

Sur les crédits: (p. 3698).

M. Bernard Parmantier.

Adoption des crédits.

Secrétariat général de la défense nationale (p. 3698).

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial; Maurice Ligot, secrétaire d'Etat à la fonction publique.

Adoption des crédits.

Suspension et reprise de la séance.

Aménagement du territoire (p. 3699).

MM. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial; Robert Laucournet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques; Fernand Icart, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire; Georges Lombard, Jacques Eberhard.

Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

MM. Jacques Braconnier, Hubert Martin, André Rabineau, Richard Pouille, le ministre, Jacques Eberhard.

Adoption des crédits.

Equipement (p. 3713).

MM. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial (équipement); Tony Larue, rapporteur spécial (ports); Robert Laucournet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (urbanisme); Amédée Bouquerel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (routes et voies navigables); Daniel Millaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (ports maritimes); Fernand Icart, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. — Nomination à un organisme extraparlamentaire (p. 3723).
6. — Dépôt du projet de loi (p. 3723).
7. — Transmission de projets de loi (p. 3723).
8. — Dépôt de rapports (p. 3723).
9. — Dépôt d'un avis (p. 3724).
10. — Ordre du jour (p. 3724).

PRESIDENCE DE M. ANDRE MERIC,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

**DEMANDE D'AUTORISATION
D'UNE MISSION D'INFORMATION**

M. le président. J'ai été saisi par M. le président de la commission des affaires culturelles d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information sur les relations culturelles entre la France et l'Egypte.

Le Sénat sera appelé à statuer sur cette demande dans les conditions fixées par l'article 21 du règlement.

— 3 —

CANDIDATURE A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle que M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, a demandé au Sénat de procéder à la désignation d'un de ses membres pour le représenter au sein du comité de contrôle du fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés d'origine nationale.

La commission des finances a fait connaître à la présidence qu'elle propose la candidature de M. Christian Poncelet.

Cette candidature a été affichée.

Elle sera ratifiée, s'il n'y a pas d'opposition, à l'expiration d'un délai d'une heure, conformément à l'article 9 du règlement.

— 4 —

LOI DE FINANCES POUR 1978

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1978, adopté par l'Assemblée nationale. [N^{os} 87 et 88 (1977-1978).]

Services du Premier ministre (suite).

I. — SERVICES GÉNÉRAUX (suite)

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant les services généraux du Premier ministre, à l'exception de celles qui concernent l'information précédemment examinées et de celles qui concernent l'aménagement du territoire qui feront l'objet d'un examen ultérieur.

Avant de donner la parole aux rapporteurs et aux orateurs, je leur demande de respecter scrupuleusement leur temps de parole s'ils ne veulent pas que l'on arrête la pendule dans la nuit de dimanche à lundi. *(Sourires.)*

La parole est à M. le rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Henri Duffaut, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Les services généraux du Premier ministre comportent de nombreux chapitres très divers. On voit se côtoyer la fonction publique, la formation professionnelle, l'alcooolisme, la direction de la documentation, l'équitation. Lorsque ce budget a été examiné par la commission des finances le 3 novembre dernier, un certain nombre de nos collègues, notamment M. Fourcade, ont souhaité que soit évité, lors de toute création d'offices ou d'organismes, un rattachement systématique aux services du Premier ministre et qu'il soit procédé éventuellement à une

redistribution de ces différents chapitres de ce budget entre les administrations compétentes. La commission a fait sienne cette observation.

Cela dit, je ne reprendrai pas mon rapport dans son intégralité, mais je me bornerai à évoquer les problèmes les plus importants.

L'examen des crédits qui sont relatifs à la direction générale de l'administration et de la fonction publique me conduit à formuler quelques appréciations sur la situation actuelle de cette fonction publique et des fonctionnaires qui la composent.

J'évoquerai, d'abord, le problème des rémunérations. Il est certain que la « politique contractuelle » qui a été suivie cette année n'a pas connu les mêmes développements que les années précédentes et que notamment en raison de procédures dilatoires, il n'a pas été possible d'arriver à un accord, de telle sorte que l'on peut constater que la rémunération de nos fonctionnaires n'a pas suivi le coût de la vie.

Je précise, en effet, que cette rémunération devait être fixée en fonction de l'évolution du coût de la vie et, éventuellement, en fonction de l'évolution du produit intérieur brut. C'est d'ailleurs ce que M. Barre a rappelé récemment en ce qui concerne ses prévisions pour l'exercice 1978.

Je vais donner maintenant quelques chiffres. Au 31 août par exemple, la hausse des rémunérations était de 4 p. 100, alors que les prix progressaient de plus de 6,3 p. 100. Bien entendu, est intervenue une augmentation de 2,6 p. 100 au 1^{er} septembre. Mais, dès le 30 septembre le décalage recommençait, de sorte que, tout au long de l'année, les rémunérations de la fonction publique ont été en retard de deux à trois points sur l'évolution des prix. Le retard ne sera pas complètement comblé par l'augmentation qui vient d'intervenir le 1^{er} décembre.

Cette situation est encore aggravée par l'augmentation de la pression fiscale. En effet, si les traitements ont augmenté de 8,5 p. 100 par rapport à l'année dernière, conformément aux prévisions budgétaires, la pression fiscale, elle, a augmenté de 10 p. 100. Ainsi, il y a à la fois retard dans l'actualisation des rémunérations et accroissement de la pression fiscale, c'est-à-dire en définitive dégradation constante de la situation des fonctionnaires, comme on avait déjà pu le constater au cours des années précédentes. Cela est encore plus fâcheux lorsqu'il s'agit des retraités ou des titulaires de pensions de reversion.

J'en viens à la question de l'intégration de l'indemnité de résidence. Au cours des années antérieures, quatre ou cinq points, je crois, avaient été ajoutés à tous les indices pour réduire les distorsions existant dans la fonction publique. Aucune mesure de ce genre n'est intervenue au cours de l'année 1977.

Je parlerai maintenant des effectifs.

Le projet de loi de finances pour 1978 comporte 36 804 créations d'emplois budgétaires. Mais les créations nettes d'emplois s'élevaient à 26 174, soit 1,10 p. 100 des effectifs de la fonction publique au 31 décembre 1977.

Ici je voudrais présenter une remarque. Je ne suis pas en mesure de vous indiquer à 100 000 unités près le nombre des fonctionnaires de notre pays. Je souhaiterais tout de même qu'au siècle de l'informatique ce fût chose possible. Il existe trois sortes d'agents des services publics : les fonctionnaires de plein exercice, si je puis dire ; les auxiliaires qui comprennent les contractuels recrutés en fonction de capacités techniques particulières et les « clandestins », car j'ai lu dans le rapport budgétaire que la « déclandestinisation » des fonctionnaires serait poursuivie, ce qui me laisse supposer qu'il en existait et que, par conséquent, on les payait sur des crédits autres que ceux du personnel. Je ne vois d'ailleurs pas très bien comment de telles opérations sont budgétairement possibles, mais je souhaite qu'elles cessent le plus vite possible.

Les auxiliaires étaient l'objet d'un plan de résorption. D'après les indications qui nous avaient été données, il devait être réalisé en quatre ans. Si je m'en tiens aux chiffres de 1975-1976, 30 000 fonctionnaires de l'éducation ont été titularisés et 15 000 à 20 000 des autres administrations, soit, au total, 50 000. Si on estime qu'il y a 20 p. 100 d'auxiliaires dans l'administration française, ils sont donc 450 000. Il est certain que ce nombre est trop élevé. Certes l'auxiliaariat est une nécessité. Mais il représente une sorte de main-d'œuvre au rabais, dont il n'est pas souhaitable de « permaniser » l'existence. Par conséquent, nous souhaiterions voir une accélération de la résorption de ces personnels.

J'en viens à l'école nationale d'administration. Cette école est la fille bien aimée du Gouvernement si j'en juge par la progression des crédits de fonctionnement qui lui sont alloués depuis 1973. On note une progression en 1973 de 37,5 p. 100, en 1974 de 13,5 p. 100, en 1975 de 21,4 p. 100, en 1976 de 22,7 p. 100, en 1977 de 28 p. 100 et pour cette année de 16,5 p. 100, de telle sorte que les crédits de fonctionnement alloués à l'école nationale d'administration sont passés de

17 670 000 francs en 1972 à plus de 61 millions de francs en 1978. Il s'agit, par conséquent, d'une progression de 350 p. 100 qui est considérable. Combien les maires ruraux qui se trouvent ici seraient heureux de voir, par exemple, les crédits du FSIR progresser dans la même proportion. Je sais bien qu'il faut couvrir des frais de déménagement et envisager une adaptation des études. Nous souhaiterions avoir sur ce point des explications.

J'ajoute qu'en ce qui concerne le transfert de l'école, les crédits de paiement s'élèvent à 7,5 millions de francs. Je rappelle aussi que la construction de l'école aura nécessité l'engagement de 35 millions de francs de crédits.

Je dirai enfin quelques mots de la démocratisation de l'enseignement et du recrutement. L'école devait être ouverte à tous — elle l'est théoriquement — mais si on se réfère aux statistiques — je me suis livré moi-même à quelques recherches — on constate que les fils de grands fonctionnaires ou de cadres supérieurs représentent à peu près le tiers ou la moitié des élèves recrutés et si on ajoute les enfants de hauts fonctionnaires, de membres de professions libérales, de cadres commerciaux, on dépasse largement le chiffre de 50 p. 100, tandis que les employés ou ouvriers, qui représentent 55 p. 100 de la population, ne voient que 10 p. 100 environ de leurs enfants accéder à l'école nationale d'administration.

Il convient de noter, par ailleurs, que le concours interne est quelque peu détourné de sa destination. Il est prévu que les fonctionnaires peuvent entrer à l'école nationale d'administration en passant un concours interne. Or, beaucoup trop de jeunes gens, pour éviter le concours externe, entrent d'abord dans l'administration. C'est ainsi qu'ont été candidats deux agrégés, deux docteurs, dix titulaires d'un diplôme de maîtrise. Ils disposaient donc de tous les titres universitaires requis pour se présenter au concours externe et sont venus concurrencer les fonctionnaires traditionnels.

Enfin, nous souhaiterions que l'enseignement de cette école soit mieux adopté aux réalités et qu'il soit moins théorique. L'économie politique est enseignée comme une science certaine, alors qu'elle comporte beaucoup d'incertitudes. De même, on dispense une connaissance très abstraite des phénomènes sociaux, alors que les mécomptes du progrès ont mis en valeur l'irréductibilité de la volonté humaine aux évolutions prétendues inéluctables.

Nous souhaiterions également que le rôle du Parlement soit mieux connu des étudiants de cette école car j'ai eu parfois l'impression, lors de certaines conversations, qu'ils considéraient le Parlement avec une certaine indulgence, qu'à la rigueur ils pouvaient entendre un parlementaire, mais qu'ils l'écoutaient rarement ! (*Sourires.*)

Cela dit, je voudrais préciser combien nous estimons utiles et efficaces les instituts régionaux d'administration. Ils sont de plus en plus fréquentés et sont l'expression de la décentralisation administrative. La commission des finances a exprimé le désir qu'un cinquième centre soit créé le plus rapidement possible.

Une subvention de 8 millions de francs nous est demandée pour l'institut international d'administration publique. Nous aurions souhaité que nous soit communiqué son projet de budget — c'est un chèque en blanc que nous lui donnons — comme le centre des hautes études sur l'Asie et l'Afrique modernes l'a fait. Nous proposons cependant de voter la subvention, mais nous souhaiterions qu'un tel état de chose ne se renouvelle pas.

Je parlerai maintenant de la formation professionnelle. Comme vous pouvez le constater, monsieur le président, j'accède à votre désir en étant le plus bref possible.

M. le président. Je vous en remercie.

M. Henri Duffaut, rapporteur spécial. Ses crédits de fonctionnement augmentent de 26,5 p. 100. Ce chiffre est en lui-même satisfaisant bien que les crédits d'investissement soient réduits de 14 p. 100, ce qui est plus inquiétant lorsque l'on sait que les années précédentes, ils ne se sont pas révélés excédentaires et ont été largement utilisés.

Théoriquement, la contribution patronale devait passer de 0,8 p. 100 en 1972 à 2 p. 100 en 1976.

Fixée à 1 p. 100 en 1974, elle n'a pas été modifiée depuis.

Il est vrai que les crédits utilisés sont plus importants, mais, depuis 1974, ils stagnent et ont même tendance à connaître une légère diminution.

J'ai constaté également, dans le rapport du Conseil économique et social, que la formation professionnelle profitait insuffisamment aux femmes. Celles-ci représentent, en effet, 40 p. 100 des effectifs au travail, alors que moins de 29 p. 100 d'entre elles bénéficient de cette formation professionnelle.

Enfin, l'enveloppe relative à l'apprentissage se trouve présentée sur ce compte. 5 p. 100 des crédits lui sont affectés. Dès

lors, la formation professionnelle ne reçoit plus qu'une dotation de 21 p. 100. En raison des circonstances, d'ailleurs, elle est plutôt une adaptation technique.

Enfin, les crédits dévolus au contrôle ne sont majorés que de 8 p. 100. Or, le rapport de la cour des comptes nous a montré que des abus scandaleux ont eu lieu dans l'utilisation des crédits de formation.

Nous souhaiterions, en conséquence, savoir quels résultats le contrôle a donnés au cours de l'année 1977 et quelles sont les prévisions du Gouvernement pour l'année 1978.

J'ai enregistré avec satisfaction le dépôt récent, le 29 novembre, d'un projet de loi relatif à la généralisation de la formation professionnelle, c'est-à-dire à la modification des dispositions du code du travail relatif à la promotion individuelle, au congé de formation, à la rémunération des stagiaires. Cela répond pleinement au désir du Sénat puisque, dans mon rapport imprimé, j'avais exprimé un tel souhait.

Le Sénat éprouve donc une très grande satisfaction à voir que ses désirs sont satisfaits si rapidement. Il souhaite que, dans de semblables circonstances, le Gouvernement fasse preuve de la même célérité.

Je serai très bref sur les autres chapitres. Je note que la documentation française enregistre une augmentation de crédits qui correspond à l'informatisation, les autres crédits sont des crédits d'actualisation. Pour mémoire, je rappelle que la dotation des fonds spéciaux, passe de 155,5 millions de francs à 173,4 millions, soit une progression de 11,5 p. 100 qui correspond à la progression générale du budget.

Telles sont les observations que je voulais présenter sur ce budget. Je précise que la majorité de la commission des finances a conclu à son adoption. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Seramy, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Monsieur le président, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, au moment où, pour la première fois, je monte à cette tribune, je voudrais dire ma gratitude à la commission des affaires culturelles qui m'a fait l'honneur de me confier ce rapport dès mon arrivée dans cette maison. Tout début étant difficile, je demanderai l'indulgence de la Haute assemblée.

Messieurs les secrétaires d'Etat, la société française a découvert, il y a sept ans, une idée en apparence neuve : l'éducation permanente. Pourtant, le 20 avril 1792, Condorcet s'exprimait en ces termes devant l'Assemblée législative : « Nous avons observé que l'instruction ne devrait pas abandonner les individus au moment où ils sortent des écoles, qu'elle devait embrasser tous les âges, qu'il n'y en avait aucun où il ne fut utile et possible d'apprendre, et que cette seconde instruction est d'autant plus nécessaire que celle de l'enfance a été resserrée dans des bornes plus étroites. »

Que, pour les besoins de l'industrialisation et pour faire face à l'évolution du monde moderne, le législateur, dans sa sagesse, ait voté la loi du 16 juillet 1971 témoigne plus que jamais de la permanence du projet, mais aussi de la difficulté même de sa mise en œuvre.

Nous nous trouvons, en effet, après six années d'application, en mesure de faire un bilan et d'engager, à la lumière des conclusions que nous en tirons, une série de réflexions.

Comme l'a excellemment rappelé mon collègue M. Duffaut, au nom de la commission des finances, la formation professionnelle continue a connu un développement sans précédent au cours des deux dernières années.

Messieurs les secrétaires d'Etat, j'ai entendu beaucoup de vos collègues et de nos rapporteurs dire, à cette tribune, de leurs budgets qu'ils étaient des budgets d'attente, de routine ou d'austérité. Ces qualificatifs ne sont pas valables pour celui-ci, et l'on me dira sans doute que la conjoncture y est pour quelque chose.

Il n'en reste pas moins que 2 700 000 travailleurs — on a même parlé de 3 600 000 travailleurs — ont bénéficié, en 1976, d'un stage de formation, soit une personne active sur six ou sept, et que l'effort entrepris cette année va conduire à un accroissement encore plus sensible, non seulement du nombre des bénéficiaires, mais du nombre d'heures de stage.

Il faut le dire et le redire, 300 millions d'heures de stages représentent un chiffre très important.

L'ensemble des crédits publics rassemblés — j'insiste sur ce dernier terme — au sein de l'enveloppe « Formation », atteindra, pour l'année 1978, 4,94 milliards de francs contre 3,98 milliards de francs en 1977. Cette progression de près de un milliard de francs, soit 24 p. 100 — mais je ne crois pas tellement aux pourcentages, car il faut penser aux enveloppes — se situe à un taux qui est très supérieur à la progression d'ensemble des crédits budgétaires.

Les actions financées par les différentes administrations en faveur de la formation professionnelle continue sont assurées par le secrétariat d'Etat aux universités, le ministère de l'industrie, le ministère de l'agriculture, le ministère de l'éducation et, bien entendu, par les services généraux du Premier ministre.

Je voudrais, sur ce point, relever que le secrétariat d'Etat à la formation professionnelle continue, bien qu'il soit désormais placé auprès du ministère du travail, n'a pas vu ses crédits suivre le même « itinéraire ». Ils demeurent attachés au Premier ministre. On peut s'étonner de cette situation qui nous fait examiner cet après-midi ces crédits avec ceux, non moins intéressants d'ailleurs, de la documentation française et de l'école nationale d'administration, lesquels concernent, à leur manière, la formation professionnelle.

Les crédits de fonctionnement atteignent, au total, 768 millions de francs dont 138 millions de francs en mesures nouvelles ; celles-ci doivent surtout permettre de financer le développement des actions inscrites au programme d'action prioritaire n° 11 — il faut insister sur ce point — qui consiste à améliorer la formation professionnelle des jeunes, ainsi qu'au programme d'action prioritaire n° 12, qui consiste à transformer les conditions de travail et à revaloriser le travail manuel.

Si l'on prend en compte les 39,5 millions de francs qui sont inscrits au fonds de formation professionnelle des jeunes, ce sont 151,5 millions de francs qui seront affectés au fonctionnement des actions en faveur des jeunes.

Je rappellerai également que 1 766 millions de francs sont affectés à la rémunération des stagiaires, soit une augmentation de plus de 29 p. 100.

Les crédits de paiement, comme l'a dit fort bien M. Duffaut, enregistrent une progression inverse. En effet, les autorisations de programme passent de 106 millions de francs à 90 millions de francs. Cette baisse devrait être compensée par une meilleure utilisation des locaux. Voilà ce que je voulais dire sur l'aide de l'Etat.

La participation des entreprises a été importante puisque si la part de l'Etat est de 3 100 millions de francs, celle des entreprises est de 6 200 millions de francs, soit 1,61 p. 100 de la masse des salaires. Ainsi, certaines entreprises vont au-delà de 1 p. 100 et même de 1,60 p. 100.

On peut déplorer que, dans ce budget, aucune indication plus précise n'ait été donnée sur la part des entreprises. En effet, dans la mesure où leur part est le double de celle de l'Etat, il serait souhaitable de pouvoir disposer d'éléments prévisionnels permettant d'orienter convenablement la politique dans ce domaine, alors que, actuellement, nous ne pouvons raisonner que sur des données statistiques portant sur 1976. On peut dire que la formation permanente est devenue une réalité, une option fondamentale et un enjeu politique majeur.

Je voudrais sur ce point, monsieur le secrétaire d'Etat, vous indiquer que la commission des affaires culturelles se félicite de l'action que vous avez entreprise, notamment en faveur des jeunes. Il est, en effet, dramatique, tant au plan économique qu'au plan social, voire humain, que l'entrée dans la vie active soit, le plus souvent, marquée par une période de chômage avec les désillusions, les désenchantements qui en découlent et — j'oserai dire — les périls que cela représente pour notre société.

L'action vigoureuse doit donc être poursuivie et, sur ce point, la commission des affaires culturelles vous apporte son entier soutien.

Cependant, si les nécessités de la conjoncture conduisent à donner dans l'immédiat, à la formation professionnelle une orientation directement tournée vers les débouchés économiques, il convient de garder présents à l'esprit les principes qui avaient conduit et inspiré le législateur en 1971.

Il s'agissait, avant tout, de donner aux populations actives une formation professionnelle de complément, afin de les préparer aux évolutions rendues nécessaires par le développement des technologies, de leur donner les moyens d'une valorisation personnelle par l'octroi d'une seconde chance dans le domaine de la culture.

La société industrielle, en se perfectionnant, et surtout en se développant de plus en plus rapidement, place au premier rang des préoccupations économiques et sociologiques l'éducation permanente.

Il faut penser, en effet, que l'éducation permanente entretient, avec le loisir, des rapports complexes. Elle reste liée à la progression du loisir qui dégage à la fois le temps disponible et l'incitation à une activité qui n'est pas uniquement distractive au-delà d'un certain seuil. Ce n'est pas seulement l'art ou la possibilité de ne rien faire, c'est aussi la possibilité de faire autre chose.

Dans ce cadre nouveau, au-delà des limites de la détente et du repos, l'éducation permanente trouve sa place.

Les institutions créées doivent les étayer et les prolonger. C'est pourquoi je voudrais particulièrement attirer l'attention du Sénat sur la nécessité d'une plus large coopération entre l'éducation nationale et les activités économiques.

Il existe un triptyque indissociable, monsieur le secrétaire d'Etat : éducation, formation, emploi. A partir du moment où l'une des composantes disparaît, les deux autres n'ont plus tout le même efficacité. C'est pourquoi je pense que, s'il faut ouvrir le système d'éducation à tous moments et dans toutes les directions au profit d'un changement plus ou moins illusoire, il faut aussi que ce système d'éducation évolue vers une mobilité intérieure accrue, pour que l'égalité des chances soit autre chose qu'un mot vide de sens et un leurre idéologique.

Les concertations en cours sont encourageantes et doivent être menées à leur terme à l'échelon des ministres. La trilogie est bien en place et nous aurons bientôt des résultats intéressants.

Bien sûr, l'éducation nationale est entachée de suspicion quant à ses objectifs et à ses inflexions, du côté notamment des employeurs, mais le comportement des chefs d'entreprise n'est pas non plus sans reproche. Il va de l'indifférence à la réserve à la méfiance, sinon à l'hostilité, passant le plus souvent par une attitude trop directive et trop intéressée.

Il faut donc que le droit au congé-formation entre dans les faits, que l'utilisation du 1 p. 100 à des actions exclusivement de formation très spécialisée soit repensée, que les conditions de travail qui se prêtent mal à un effort intellectuel soient améliorées, que des plans de formation soient organisés et concertés avec les salariés, que des objectifs de professionnalisme, d'emploi, de carrière soient mis au point.

Sans doute me répondrez-vous : « Le ministère du travail ne peut s'immiscer dans ce qui reste du domaine des choix des entrepreneurs. » Je ne le conteste pas. Néanmoins, rien n'empêche de développer les incitations et les recommandations auprès d'eux. La bonne volonté et la volonté tout court du commerce de l'industrie et de l'artisanat sont réelles. Il faut les conforter par un dialogue plus ouvert. C'est au prix de cette action de concertation et de persuasion, qui s'inscrit dans l'exercice bien compris d'un libéralisme avancé, que vous parviendrez à de résultats tangibles.

En dernier lieu, je voudrais, monsieur le secrétaire d'Etat aborder un aspect moins général, mais tout aussi important de l'action quotidienne que vous entreprenez ici. Il s'agit des procédures et des règlements.

Dans le domaine des procédures, nous constatons un allongement excessif dans l'engagement des opérations de formation continue, des lenteurs dans l'agrément des cycles ouvrant droit à rémunération qui ne sont pas sans conséquence sur l'adaptation actuelle du système de rémunération des stagiaires.

De plus, la coordination des actions de formation professionnelle, pour ne s'en tenir qu'à celles qui sont engagées sur crédit public, comporte encore de nombreuses lacunes, particulièrement dans le domaine de la promotion sociale et du fond national de l'emploi.

Votre administration, sur ce point, considère que l'échelon régional constitue le niveau le plus approprié pour exercer la coordination selon les priorités qu'elle a définies. C'est à moi, avis, une excellente formule.

Je salue les efforts qui ont été faits, mais les nécessités d'une bonne coordination demeurent et vous devrez poursuivre, l'encore, vos efforts.

Tout à l'heure, mon collègue M. Duffaut a fait allusion à ce projet de loi que nous venons de recevoir et qui porte modification de certaines dispositions du livre IX du code du travail. La réponse est ainsi donnée à nos souhaits.

Enfin, je voudrais aborder le problème de la qualité des actions de formation professionnelle. Les contrôles sont insuffisants et les indications dont on peut disposer sur la qualité des stages ne permettent pas d'établir de diagnostic précis.

Il faut donc renforcer les moyens de votre administration particulièrement du secrétariat d'Etat à la formation professionnelle.

Je suis heureux, à cette tribune, de pouvoir rendre hommage à l'action dynamique et intelligente menée par cette équipe, votre équipe : administration souple, elle doit désormais avoir les moyens de son autonomie face à l'accroissement des tâches qui sont les siennes. Sur ce point, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous demanderai d'envisager, l'an prochain, un renforcement très sensible du potentiel, tant en hommes qu'en matériel.

La loi du 16 juillet 1971, plus qu'un remède, était un révélateur. Plus qu'une obligation nationale, la formation permanente apparaissait comme un grand dessein politique. En effet, si l'on conçoit la formation dans une perspective étroitement professionnelle visant, à court terme, à répondre aux besoins de l'appareil de production, l'accord sur les moyens trouve nécessairement ses limites dans le désaccord sur l'appareil de production lui-même.

Si l'on prétend redéfinir le système éducatif, la formation permanente, comme Janus, a inévitablement deux visages

Pour Jules Ferry, « la politique coloniale était fille de la politique industrielle ». Son jugement ne différerait pas sur l'école, mais l'école publique, laïque et obligatoire, destinée à répondre aux besoins de la première révolution industrielle et accomplissant ainsi sa fonction d'intégration, s'affirma aussi un instrument d'émancipation sociale. Il en est ainsi de tous les systèmes éducatifs.

Destinée à répondre aux besoins de la société industrielle, la formation permanente participe nécessairement de la même dialectique. La révolution qu'elle contient ne peut se satisfaire d'un compromis.

Reflet d'une société et moyen de sa transformation, un système éducatif est un enjeu politique et les termes du débat ne font pas inéluctablement l'unanimité. Pour les uns, il s'agit, par la formation, d'améliorer la vie dans la société existante ; pour les autres, il s'agit, par la formation, de changer la vie de la société. Mais, pour tout le monde, il s'agit de donner à l'homme, par l'épanouissement culturel, sa liberté et sa dignité. (*Applaudissements.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 17 novembre 1977 par la conférence des présidents, le temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe socialiste : 25 minutes ;
Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès : 25 minutes ;
Groupe communiste : 10 minutes.
La parole est à M. Salvi.

M. Pierre Salvi. Monsieur le président, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, en abordant l'examen du budget des services financiers, je voudrais attirer votre attention sur la situation des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales et faire état de quatre préoccupations qui me paraissent, pour l'heure, essentielles, à savoir les résultats de la politique conventionnelle ou contractuelle pour 1977 et son avenir pour les années futures, la réforme de la grille indiciaire de la fonction publique, le problème des effectifs, c'est-à-dire, essentiellement, celui des non-titulaires, et le problème de la condition féminine.

En ce qui concerne l'application de la politique conventionnelle ou contractuelle, je ne voudrais pas reprendre l'argumentation développée, à cette même tribune, par mon excellent collègue et ami M. Pierre Schiélé, lorsqu'il vous demandait d'établir un premier bilan de l'application de la politique contractuelle dans la fonction publique pour l'année 1977. La réponse particulièrement laconique qui lui a été donnée suffit à démontrer que, pour cette année au moins, la politique contractuelle a été inexistante dans le secteur de la fonction publique puisque, malgré huit réunions, aucun accord n'a pu être signé entre vous-même et les représentants des organisations syndicales les plus représentatives des fonctionnaires.

Pourtant, une véritable concertation s'était instaurée depuis 1972 et avait permis la signature d'accords qui donnaient satisfaction à l'ensemble des parties en cause. Ces accords ont permis d'assurer une véritable paix sociale dans la fonction publique, en échange du maintien du pouvoir d'achat, voire, quelquefois, de sa progression.

Il n'en a pas été de même en 1977 et nous ne pouvons que le regretter. Certes — il convient de le souligner ici — le Gouvernement a introduit un élément positif en prenant un certain nombre de mesures en faveur des fonctionnaires à compter du 1^{er} décembre. J'ose espérer, pour ma part, que les services comptables de l'ensemble des ministères pourront répercuter ces décisions le plus rapidement possible, afin que les fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales puissent effectivement en bénéficier, dès le mois de décembre, au lieu d'attendre un mois supplémentaire, comme cela s'est déjà produit un certain nombre de fois.

Avant de conclure sur ce point particulier, je voudrais vous faire part de notre étonnement devant la position adoptée par le Gouvernement au début de cette année, avant et pendant les discussions qui se sont ouvertes et au cours desquelles ont été abordés les problèmes de la fonction publique.

N'a-t-on pas entendu alors que, devant les difficultés économiques auxquelles avait à faire face notre pays, il était particulièrement malvenu de continuer à appliquer à la fonction publique le système mis en vigueur depuis 1972, système qui permettait d'anticiper quelque peu sur l'évolution des prix afin de garantir un véritable maintien du pouvoir d'achat et d'assurer une petite évolution de celui-ci à l'ensemble des fonctionnaires ? Ce système, a-t-il été précisé, revêtait un caractère bien trop inflationniste et il fallait, dans ces conditions, y renoncer.

Or, malgré le blocage des rémunérations dans la fonction publique, l'évolution des prix pour cette année 1977 sera comparable à celle de l'année 1976. L'évolution des salaires, elle, aura été,

en revanche, toute différente — M. Duffaut le soulignait à l'instant — ce qui veut dire que l'inflation dans notre pays peut, certes, avoir pour origine un gonflement trop important des rémunérations de l'ensemble du secteur privé et du secteur public, mais qu'elle a également et surtout des causes structurelles, qui ont, au demeurant, fort bien été mises en évidence dans cette enceinte au cours de ces dernières semaines. Je pense, entre autres, à l'évolution des prix dans le secteur de l'alimentation.

Aussi, monsieur le secrétaire d'Etat, en insistant sur l'attachement de mes collègues et de moi-même à l'application d'une véritable politique conventionnelle dans la fonction publique, politique qui apporte un certain nombre de garanties à l'ensemble de nos fonctionnaires, qu'ils servent l'Etat ou nos collectivités locales — vous savez qu'ils le font avec dévouement et compétence — nous souhaitons que l'année 1978 soit meilleure pour eux que celle qu'ils viennent de vivre. Il serait, en effet, particulièrement injuste qu'ils ne puissent bénéficier de leur part des résultats de notre économie. Il s'agit là d'une simple question d'équité.

Mais — je pense qu'il convient de le dire ici — comme pour la situation économique de notre pays, des mesures structurelles s'imposent dans la fonction publique ; c'est la raison pour laquelle je voudrais vous entretenir à présent de la nécessaire réforme de la grille indiciaire.

Je ne crois pas nécessaire de retracer devant vous l'historique de cette grille, ni de rappeler les différentes étapes de la distorsion qui est apparue dans celle-ci. Je voudrais simplement vous dire qu'en continuant à permettre, ainsi d'ailleurs que le Gouvernement semble persister à vouloir le faire, l'augmentation accélérée des petits traitements de la fonction publique, qui est indiscutablement nécessaire, tout en favorisant indirectement ceux qui se situent au niveau des échelles lettres, le Gouvernement accentue bien évidemment la déformation de la grille hiérarchique au détriment des cadres moyens de la fonction publique.

Il est remarquable de constater que ce phénomène, qui n'inquiétait, voilà quelques années, que la confédération générale des cadres, tend à faire partie des préoccupations de toutes les organisations syndicales de la fonction publique. Cela démontre à l'évidence l'ampleur du problème et la nécessité d'une remise en ordre tant des traitements que des primes et des indemnités. C'est là, d'ailleurs, une situation que l'on pourrait un peu comparer à celle du budget des charges communes qui nous est soumis. Il est fâcheusement anormal de constater que des primes et indemnités diverses sont accordées aux fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités locales alors que des différences trop importantes subsistent dans les traitements servis au sein des divers ministères, voire, parfois, au sein d'un même ministère.

Il n'a jamais été procédé à un véritable recensement des indemnités et des primes servies aux fonctionnaires de l'Etat et je ne doute pas des difficultés qu'auraient à surmonter ceux qui voudraient s'atteler à cette tâche. Cependant, ce système fausse d'une manière bien plus considérable qu'on ne le pense généralement la grille indiciaire de la fonction publique, puisqu'il permet, sans aucun doute, de doubler, voire de multiplier par trois tel ou tel traitement de la fonction publique. Dans ces conditions il faut bien constater — et regretter — que la hiérarchie définie par la grille indiciaire n'est plus respectée.

Ce serait donc bien faire preuve de courage, monsieur le secrétaire d'Etat, que de s'attaquer, enfin, à cette réforme de la grille indiciaire ; si vous en preniez l'initiative, je ne saurais, avec les sénateurs du groupe centriste, que vous en féliciter.

J'en viens à présent au troisième volet de mon intervention, celui qui concerne le problème des effectifs de la fonction publique.

A cet égard, nous souffrons encore, à l'heure actuelle, d'un manque de clairvoyance de la part des gouvernements qui n'ont pas su, ou pas pu, prévoir la considérable augmentation des tâches dévolues à la fonction publique. Il a donc fallu, dans ces conditions, y répondre avec promptitude et augmenter dans les mêmes proportions les effectifs en fonctionnaires titulaires. Toutefois pour ne pas bloquer complètement la machine administrative, l'Etat a fait appel à un nombre considérable, bien trop à notre avis, de non-titulaires, que ce soient des vacataires, des auxiliaires, des contractuels, ou encore de personnels à statut ou hors statut.

J'en viens à présent au troisième volet de mon intervention, ment le problème : l'Etat employait en 1976, dans la fonction publique, plus de 400 000 non-titulaires à temps complet et environ 45 000 agents travaillant à temps partiel. Parmi cet ensemble de non-titulaires, on compte environ 132 000 agents contractuels. Tous ces personnels sont employés pour leur très grande majorité par l'éducation et les postes et télécommunications.

Le Gouvernement avait engagé, dès 1975, une politique particulièrement ambitieuse de résorption de l'auxiliaariat. Il me serait agréable, monsieur le secrétaire d'Etat, de connaître l'état actuel

des titularisations effectuées dans l'ensemble de la fonction publique. Et je regrette, tout en comprenant, bien sûr, les motivations qui ont poussé le Gouvernement à effectuer ce choix, le recrutement en 1977 d'environ 20 000 nouveaux vacataires, alors que nous manquons tant de personnel titulaire.

A côté de ce problème des effectifs, il y aurait sans doute d'autres préoccupations sur lesquelles il conviendrait de mettre l'accent. Je pense entre autres à la mensualisation des pensions de retraite pour les anciens fonctionnaires, à l'augmentation du taux de pension de réversion des veuves, mais certains de ces problèmes ont été, au demeurant, abordés dans les excellents rapports présentés par nos collègues au nom des commissions saisies au fond et pour avis. Permettez-moi, cependant, de souhaiter une accélération de la mensualisation des pensions car, croyez-moi, il est quelquefois difficile à un très grand nombre de retraités d'établir leur budget sur des bases trimestrielles.

Je voudrais maintenant aborder, puisque votre budget, monsieur le secrétaire d'Etat, en comporte les crédits, les problèmes de la condition féminine.

Nous nous étions félicités à l'époque de la création du secrétariat d'Etat à la condition féminine, puis de sa transformation en délégation, et nous accueillons avec plaisir et intérêt les mesures proposées par son actuelle titulaire.

Des progrès réels ont été acquis depuis plusieurs années, depuis, en fait, l'octroi du droit de vote aux femmes, mais la seule création de la délégation à la condition féminine montre que bien des choses restent encore à accomplir dans notre pays.

Je ne prendrai que quelques exemples pour définir ces besoins. Le premier concerne le renforcement des mesures contraignantes de recouvrement des pensions alimentaires.

Je crois savoir, monsieur le secrétaire d'Etat, que le ministère de la justice a demandé au ministère de l'économie et des finances d'étudier la possibilité de la création d'un fonds de garantie des pensions alimentaires qui avancerait les sommes dues par le mari insolvable. Ce fonds serait alimenté par les ASSEDIC ou les caisses de sécurité sociale qui se retourneraient vers leurs débiteurs dès que ceux-ci redeviendraient solvables.

Je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous fassiez connaître au Sénat le résultat de cette étude.

Je me félicite, au nom de mes collègues du groupe de l'union centriste des démocrates de progrès, que la loi que nous avons votée en juillet dernier, et qui accorde le bénéfice de la retraite à soixante ans aux femmes ayant cotisé trente-sept ans et demi, prévoit aussi d'accorder cette même retraite après trente ans de cotisations aux femmes ayant eu trois enfants et qui exercent un métier manuel.

Je souhaite savoir quelles sont les statistiques, ou les prévisions, qui sont les vôtres dans ce domaine.

En ce qui concerne la lutte contre le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution, je crois savoir, monsieur le secrétaire d'Etat, que la délégation à la condition féminine envisage, dans les premiers mois de l'année 1978, une action commune avec l'UNESCO et la section des droits de l'homme de l'organisation des Nations unies.

Qu'il me soit permis d'exprimer au nom du groupe de l'union centriste des démocrates de progrès, le désir, monsieur le secrétaire d'Etat, que cette action trouve le plus grand retentissement dans la presse et par le canal de tous les moyens de communication de masse, lorsqu'elle sera entreprise, car elle répond à notre idéal humanitaire.

Je conclurai mon propos en abordant la question des femmes agricultrices.

Nous souhaitons, monsieur le ministre, que soit enfin élaboré un statut pour ces 800 000 femmes qui sont encore aujourd'hui tentées de répondre qu'elles sont « sans profession » car tel est bien le sort qui leur est fait présentement. Faire fonctionner une exploitation agricole, vous le savez, monsieur le secrétaire d'Etat, est essentiellement l'œuvre d'un couple.

Aussi nous semble-t-il nécessaire que cette coresponsabilité, qui s'établit librement entre époux, se prolonge et s'impose à l'extérieur vis-à-vis des tiers.

La modernisation des exploitations agricoles doit beaucoup aux conjointes d'exploitants. Quand leur reconnaîtra-t-on la place qui est la leur depuis longtemps, qu'elles tiennent avec courage et qui correspond aux réalités de l'agriculture de type familial ?

Enfin, en ce qui concerne le taux de réversion des pensions, je ne voudrais pas reprendre une argumentation qui a sans doute été émise des dizaines de fois à cette tribune. Je souhaite, cependant, que le Gouvernement, si ce n'est pour le présent budget, fasse un geste, en 1978, en direction des veuves dont la situation est particulièrement digne d'intérêt. Il pourrait le faire ne serait-ce qu'en égard à la nécessaire harmonisation de nos législations sociales applicables dans les différents pays de la Communauté économique européenne, puisque — faut-il le rappeler — un certain nombre d'entre eux ont déjà fait passer le taux de réversion des pensions de 50 à 60 p. 100.

Voilà, monsieur le secrétaire d'Etat, les observations que j'avais à formuler sur votre projet de budget que mes collègues du groupe de l'union centriste et moi-même voterons, en souhaitant encore une fois qu'en 1978, le Gouvernement fasse des propositions susceptibles de relancer une véritable politique de concertation avec les organisations syndicales. (*Applaudissements sur les travées de l'UCDP et sur diverses travées au centre et à droite.*)

M. le président. La parole est à M. Louis Perrein.

M. Louis Perrein. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le budget qui nous est présenté confirme la volonté du Gouvernement de faire supporter aux travailleurs les plus modestes la plus large part des sacrifices.

Notre collègue M. Duffaut, rapporteur, a parfaitement décrit en quelques phrases la situation très critiquable qui est faite à l'ensemble des travailleurs de l'Etat. En outre, nous ne saurions cautionner la politique de formation permanente qui nous a été décrite par notre collègue rapporteur pour avis, et qu'un éminent économiste vient de qualifier de « politique de classe ».

Ce budget concrétise la dégradation du pouvoir d'achat des fonctionnaires et assimilés. D'autre part, il est clair que le Gouvernement s'est refusé à aborder les véritables problèmes en suspens dans la fonction publique. Il n'y a eu aucune amélioration du pouvoir d'achat en 1977. Les quatre augmentations, celle de 1,50 p. 100 du 1^{er} avril, celle de 2,50 p. 100 du 1^{er} juin, celle de 2,60 p. 100 du 1^{er} septembre et tout récemment, celle de 2,50 p. 100 à partir du 1^{er} décembre, ont tout juste suffi à rattraper l'inflation des prix.

Mais, comme M. Duffaut nous l'a très bien dit tout à l'heure, les ajustements en dents de scie, toujours en retard sur la hausse du coût de la vie, aboutissent à spolier les fonctionnaires qui, au total, perçoivent beaucoup moins que si les émoluments étaient automatiquement ajustés, comme le Gouvernement d'ailleurs s'y était engagé. C'est sans doute ce que vous appelez, monsieur le secrétaire d'Etat, « avoir fait d'importants pas en avant ».

Malgré huit rencontres avec les organisations syndicales, le Gouvernement, qui se targue pourtant d'être attaché à la politique contractuelle, n'a trouvé rien de mieux que de fixer lui-même, « en l'absence d'accord », dit-il, la majoration des traitements à 2,50 p. 100 au 1^{er} décembre. Cette mesure autoritaire est déjà en soi un aveu d'impuissance.

Mais les tergiversations du Gouvernement n'ont été que les manifestations d'une volonté délibérée de gagner du temps, afin de n'avoir pas à respecter l'accord salarial de 1976.

Rappelons qu'en 1976, les traitements avaient augmenté de plus de 10 p. 100 par rapport à leur niveau du 31 décembre 1975. Il en était résulté, certes, une légère amélioration du pouvoir d'achat, mais une amélioration tout de même.

En 1977, ce pouvoir d'achat aura baissé, alors que la convention salariale de 1976 prévoyait une progression. Plus précisément, le Gouvernement s'était engagé à procéder à une majoration de cinq points des indices, à une intégration progressive de l'indemnité de résidence dans les traitements de base, à une contraction des zones de salaire, à une majoration de la prime d'installation.

Toutes ces mesures, qui auraient dû notamment avoir pour effet d'améliorer le sort des petites catégories, les plus nombreuses dans la fonction publique, n'ont pas été accordées.

Devant l'attitude intransigeante du Gouvernement, la rupture des pourparlers le 29 septembre était, certes, inévitable.

Il est grand temps que le Gouvernement mette en application ses engagements solennels. Nous insistons sur le mécontentement grandissant des serviteurs de l'Etat, qui crée un climat de plus en plus explosif.

Il s'agit de savoir si, monsieur le secrétaire d'Etat, vous acceptez la responsabilité d'une crise dont vous ne pouvez mesurer les conséquences. D'ores et déjà, le découragement de toutes les catégories de fonctionnaires est perceptible au niveau des services rendus et ce ne sont pas les menaces de sanction qui résoudront le véritable problème.

En cas de grève dure, c'est le Gouvernement qui porterait la grave responsabilité de n'avoir pas su comprendre jusqu'où il ne devait pas aller trop loin.

Nous vous le disons solennellement, monsieur le secrétaire d'Etat : il faut reprendre le dialogue avec toutes les organisations syndicales, avec la volonté d'aboutir rapidement à un accord.

Il faudrait, monsieur le secrétaire d'Etat, au moins respecter vos engagements de maintenir le pouvoir d'achat ; et nous ajoutons, nous, qu'il faut faire progresser ce pouvoir d'achat.

Il faut améliorer le sort des catégories les plus défavorisées. Il faut réviser les grilles indiciaires avec le souci de remettre de l'ordre, en intégrant, notamment, dans les traitements, les

primes plus ou moins occultes que vous avez été contraint d'accepter pour retenir certains fonctionnaires au service de l'Etat.

Il faut mettre en application une véritable promotion sociale pour l'accès aux catégories supérieures. Il faut, enfin, aborder le retour à la loi des quaranté heures hebdomadaires et programmer des diminutions d'horaire qui, avec une politique cohérente des effectifs, permettraient de résorber en partie le chômage des jeunes.

Il faut supprimer l'auxiliaariat, cette plaie de l'administration française, que, pourtant, vous vous étiez engagé à résorber en quatre ans. Il faudrait développer les œuvres sociales jusqu'à atteindre, le plus tôt possible et dans un premier temps, 3 p. 100 de la masse salariale.

A propos de la titularisation des auxiliaires, pourrait-on savoir ce que vous allez faire de ce personnel sous-rémunéré que vous avez recruté pour six mois sous le vocable de « vacataires » ?

Pensez-vous, monsieur le secrétaire d'Etat, à rapprocher le régime de retraite des contractuels de l'Etat de celui des fonctionnaires en créant, à l'intérieur du régime complémentaire de l'IRCANTEC, une caisse particulière de retraite pour ce personnel non titulaire ?

Je terminerai en vous demandant, monsieur le secrétaire d'Etat, où en sont les modalités de mensualisation des retraites ?

En deux ans, seulement trois centres sur vingt-quatre pratiquaient le paiement mensuel des pensions. Serait-il vrai, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous auriez dit que la mensualisation serait un facteur d'inflation ? Au 1^{er} janvier prochain, quatre nouveaux centres, dont celui de Lyon, assureront cette mensualisation. Permettez-moi au passage de souligner — mais ce n'est certainement qu'une coïncidence — qu'aux prochaines législatives, M. Barre est candidat, à Lyon précisément, et il n'est sans doute pas désagréable pour M. le Premier ministre de se réclamer de cette mesure en faveur des pensionnés de la région lyonnaise.

Où en est l'application de la mesure de justice que serait la réversion d'au moins 60 p. 100 de la pension au conjoint survivant, pour l'ensemble des pensionnés de l'Etat ?

Plus généralement, ne convient-il pas d'envisager, à courte échéance, de calculer la retraite sur les mensualités effectivement perçues, c'est-à-dire y compris toutes les indemnités et primes, et non pas, comme c'est le cas présentement, sur le seul traitement indiciaire ?

Cette mesure ne serait-elle pas un encouragement au départ à la retraite plus tôt qu'actuellement, le fonctionnaire voyant avec anxiété ses revenus amputés de 50 p. 100 lorsqu'il est retraité ?

J'en viens maintenant, monsieur le secrétaire d'Etat, à la formation permanente. A la vérité, elle est plus orientée sur le rattrapage scolaire que sur un véritable développement des connaissances permettant un libre choix soit des activités professionnelles, soit plus simplement — et c'est notre souhait — de l'occupation du temps de loisirs.

Il s'agit pour le Gouvernement, effrayé par l'ampleur du chômage des jeunes, de retirer du circuit des demandeurs d'emploi une large fraction des jeunes entre dix-huit et vingt-cinq ans.

Si le groupe socialiste accepte, en faveur de la jeunesse, cet effort dont nous n'approuvons pas les formes, il ne saurait être question pour lui de cautionner cette politique de classe, car, à la vérité, vous ne voulez pas former des hommes et des femmes pour en faire des citoyens, mais vous fabriquez de la main-d'œuvre pour les grandes entreprises capitalistes. Votre objectif n'est pas de former des citoyens libres pour une société plus humaine et plus juste. Votre formation permanente n'est qu'une caricature de ce que la gauche et les éducateurs ont proposé.

Monsieur le secrétaire d'Etat, l'incohérence et l'inconséquence du Gouvernement, tant à l'égard de la fonction publique que dans sa politique de formation permanente, ne nous permettent pas, vous vous en doutez, de voter votre budget. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

M. René Chazelle. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, après les excellents exposés de nos collègues rapporteurs des commissions des finances et des affaires culturelles, je voudrais me pencher sur quelques sujets que l'examen du projet de budget qui nous est soumis me suggère.

La situation sur le marché de l'emploi suppose que les pouvoirs publics accordent une attention particulière à la formation professionnelle des travailleurs. Mais il ne faut pas pour autant que les objectifs de promotion individuelle et d'acquisition de la culture soient négligés. En effet, au moment où a été élaboré

le dispositif de la formation professionnelle, il avait été clairement admis que l'enrichissement personnel des connaissances devait aller de pair avec l'adaptation de la main-d'œuvre aux nécessités de l'économie.

Sans doute, l'action des pouvoirs publics est-elle marquée par un louable souci de résorber le chômage. Mais il me semble nécessaire de continuer à affirmer l'autre vocation de la formation professionnelle afin de ne pas oublier l'ambition et la générosité de cette politique d'ensemble.

Compte tenu de cette remarque préliminaire, les moyens accordés au financement de la politique de la formation professionnelle augmentent sensiblement d'un exercice à l'autre. Les crédits de fonctionnement progressent de plus d'un quart en 1978 par rapport à 1977. Comme je l'ai laissé entendre au début de mon exposé, cet accroissement est surtout le résultat du développement des actions financées au titre de l'apprentissage.

Mon intention est d'insister sur les différentes inégalités d'accès à la formation professionnelle.

Prenons tout d'abord le cas des femmes. Dans un excellent avis sur la formation professionnelle continue, adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 13 octobre 1976, il est clairement indiqué que, si un homme actif sur sept suit un stage de formation professionnelle continue, une femme active sur onze bénéficie des dispositions en vigueur.

Il faudrait entreprendre un effort pour inciter notamment les femmes mariées à se porter candidates à des stages de formation professionnelle, car trop souvent on a pris l'habitude de les employer à des niveaux peu qualifiés. De plus, les plans de formation devraient prendre en considération les besoins existants pour le personnel féminin. Il devient important de tenter de qualifier les ouvrières et le personnel de service. Aussi bien faudrait-il que les organismes publics, et notamment l'association pour la formation professionnelle des adultes, cessent de diviser les formations en sections masculine et féminine. Un aménagement des horaires devrait permettre de supprimer les difficultés constatées en ce domaine.

En second lieu, les tentatives du Gouvernement pour intéresser la jeunesse de notre pays à la formation professionnelle représentent un effort méritoire. Mais la formation professionnelle ne doit pas être confondue avec l'apprentissage. Elle a, en effet, pour objet de permettre aux travailleurs de bénéficier d'une qualification accrue, et non pas de donner des rudiments d'instruction à un public peu ou mal formé par le système scolaire.

Ne pourrait-on pas envisager de mieux redistribuer les responsabilités en distinguant de façon plus efficace, dans l'action de l'Etat, ce qui doit revenir à la formation de la jeunesse et ce qui doit permettre la qualification des adultes ?

Je voudrais enfin évoquer succinctement plusieurs questions qui me paraissent particulièrement importantes.

Il s'agit, en premier lieu, de la stabilité du montant de la contribution des entreprises à l'effort de la formation professionnelle. Depuis plusieurs années, le montant des sommes consacrées au financement des actions de formation demeure égal à environ 1,60 p. 100 des salaires versés. Mais ce pourcentage moyen dissimule de grandes inégalités selon les secteurs, et les actions financées par les grandes entreprises restent plus importantes que celles des petites entreprises. Il faudrait arriver à éviter que les travailleurs des unités de production d'importance modeste ne puissent pas bénéficier, dans les mêmes conditions que ceux des grandes entreprises, des efforts accomplis pour améliorer leur qualification.

Il faut ensuite veiller avec une attention particulière au bon emploi des fonds recueillis. Les critiques formulées par la Cour des comptes dans son rapport publié en 1976 doivent être prises en considération afin de moraliser l'emploi des fonds.

Un dernier aspect de la politique de la formation professionnelle mérite d'être encouragé : l'extension de la procédure du congé individuel de formation. Après la signature de l'avenant du 9 juillet 1976 à l'accord du 9 juillet 1970, il avait été envisagé d'étendre à l'ensemble des salariés le bénéfice des dispositions de ce texte. Tout récemment, le conseil des ministres a pris une décision importante en ce sens, et le Gouvernement a déposé, le 29 novembre de cette année, un projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale. A quelle date compte-t-il entamer l'examen de ce texte législatif important, qui généralise les conditions d'exercice du droit de congé individuel de formation, afin de compléter ces dites actions de formation ?

Voilà, mes chers collègues, les quelques questions que je voulais poser à M. le secrétaire d'Etat. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (Fonction publique). Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens tout d'abord à remercier M. Duffaut,

rapporteur de votre commission des finances, pour l'exposé très complet et très clair qu'il a fait de la situation et des problèmes de la fonction publique. Il comprendra cependant que je ne partage pas tous les points de vue qu'il a exprimés.

En dépit de la modestie relative des crédits affectés à la direction générale placée sous mon autorité, vous savez toute l'importance que revêt la fonction publique dans la vie de la nation.

Je vous citerai quelques chiffres. On a parfois déploré leur imprécision, mais c'est un reproche qu'on ne peut plus faire car, désormais, un service « statistiques » fonctionne à la direction générale de la fonction publique.

On compte, dans la fonction publique, 2 468 000 agents, dont 1 520 000 fonctionnaires titulaires et 465 000 non titulaires, le restant appartenant à des catégories dotées de statuts particuliers. En d'autres termes, les personnels de l'Etat représentent 11 p. 100 de la population active totale.

Par ailleurs, le volume des dépenses totales de personnel représente près de la moitié du budget de l'Etat. Cela fait mesurer les conséquences que peut avoir, pour les grands équilibres de notre économie, toute politique suivie à l'égard de la fonction publique.

Je voudrais, pour répondre aux nombreuses questions qui m'ont été posées, exposer devant vous les principales actions entreprises dans le secteur de la fonction publique en 1977, en commençant, bien entendu, par le bilan des négociations salariales que les données économiques de cette année ont rendues plus difficiles que les années précédentes.

En présentant ce bilan, je réponds aux préoccupations que certains d'entre vous — tout particulièrement M. Salvi tout à l'heure et M. Schiélé dans une question orale — ont exprimées au sujet de la poursuite de la politique contractuelle.

A cet égard, faisons un petit retour en arrière. En 1976, quatre organisations syndicales de la fonction publique — je dis bien quatre, car plusieurs autres, qui demandent toujours la signature d'accords contractuels, ne les ont jamais signés dans le passé — avaient signé avec l'Etat des accords comportant, notamment, un mécanisme de maintien du pouvoir d'achat par ajustement des rémunérations au niveau constaté des prix et un système d'amélioration du pouvoir d'achat.

En 1977, les négociations devaient tenir compte du contexte de lutte contre l'inflation qui imposait de porter une attention toute particulière à la dépense publique, aux prix et aux rémunérations. Ne pas en tenir compte aurait été nier la politique que, par ailleurs, le Gouvernement entendait mener avec ténacité et rigueur.

C'est pourquoi le Gouvernement a proposé aux partenaires sociaux une formule liant l'évolution de la masse salariale à celle du produit intérieur brut de façon à ne pas distribuer, au titre du maintien et de l'amélioration du pouvoir d'achat, plus que ne le permettait l'accroissement de ce produit intérieur brut, dans certaines hypothèses de prix. En tout état de cause, cependant, la masse salariale devait augmenter d'une année sur l'autre dans la même proportion que la masse des prix, ce qui garantissait au minimum le maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Si, dans la fonction publique, l'application de cette formule constituait une nouveauté, cette approche n'était cependant pas inconnue des partenaires sociaux, puisque le secteur nationalisé pratiquait déjà des accords salariaux fondés sur des analyses en masse des salaires et des prix, traduites dans des formules paramétriques.

Cependant — c'est le constat que nous avons tous été obligés de faire, Gouvernement et opinion publique — aucun accord n'a pu intervenir dans la fonction publique au terme de huit séances de travail tenues avec les organisations syndicales entre le 24 février et le 29 septembre, et en dépit d'une persévérance traduisant de part et d'autre, au-delà des divergences méthodologiques ou d'opinions, le même attachement, je le crois, à la politique contractuelle.

Et c'est avec beaucoup de regrets que je suis obligé de constater que les représentants des organisations syndicales se sont refusés, le 29 septembre, à discuter, pour des raisons à mon sens plus dogmatiques que réalistes, les propositions successives du Gouvernement, qui auraient permis, dans le cadre d'un accord formel, non seulement de conserver aux fonctionnaires leur pouvoir d'achat, mais encore, très vraisemblablement, de l'améliorer.

M. Perrein, par exemple, s'étonne que des améliorations ne soient pas intervenues au cours de l'année 1977, mais ces améliorations auraient eu lieu, bien entendu, et tout à fait normalement — du moins pour une partie d'entre elles — si un accord avait pu être négocié et signé avec nos partenaires.

Mais j'indique qu'en dehors de la fonction publique, d'autres négociateurs syndicaux ne s'y sont pas trompés, qui ont signé sur les bases proposées par le Gouvernement et qui faisaient l'objet de négociations de conventions salariales aux mois de septembre et d'octobre.

En ce qui me concerne, et ceci pour répondre à un souci très largement exprimé, je tiens à réaffirmer, au nom du Gouvernement, que je suis prêt à reprendre le dialogue avec les organisations syndicales et, bien entendu, à entamer avec elles, le moment venu, les négociations salariales pour 1978.

Mais je tiens à insister sur le fait que, même en l'absence d'accord pour 1977, le Gouvernement a eu le souci de prendre des mesures conservatoires — et non pas autoritaires comme l'ont dit certains — destinées à assurer, comme il s'y était engagé, le maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires en rétablissant chaque fois la parité entre l'évolution des traitements et la hausse des prix constatée depuis le début de l'année.

C'est ainsi qu'ont été accordées : une hausse de 1,5 p. 100 au titre du premier trimestre ; une hausse de 2,5 p. 100 au 1^{er} juin — au 1^{er} juin et non pas au 1^{er} juillet, pour tenir compte de la hausse malheureusement trop évidente constatée au mois d'avril, et nous ne voulions pas que le décalage entre la hausse des rémunérations et la hausse des prix fût trop important — et une hausse de 2,60 p. 100 au 1^{er} septembre — nous avons maintenu le rythme du trimestre. Enfin, je rapelle, pour ceux qui ne le sauraient pas, que le Gouvernement vient de décider une nouvelle hausse de 2,5 p. 100 au 1^{er} décembre.

Il a pris cette décision à l'occasion d'un conseil des ministres antérieur au 1^{er} décembre pour permettre le paiement des rémunérations au taux nouveau avant la fin de l'année.

L'ensemble représente, pour les onze premiers mois de l'année, une progression totale des rémunérations de 9,1 p. 100. C'est pourquoi je suis obligé de contester amicalement les affirmations de M. le rapporteur sur la dégradation des rémunérations, et je précise, pour l'information de tous, que l'augmentation du 1^{er} décembre permet de fixer le minimum vital du fonctionnaire à 2 448 francs. Je vous demande de bien vouloir vous reporter au taux du SMIC et de faire la comparaison.

S'agissant de l'indemnité de résidence, 10,5 points ont été intégrés dans le traitement en neuf ans.

Le nombre des zones, cette année, a été ramené de six à trois.

Tout naturellement, ces mesures ont, jusqu'ici, été négociées dans les contrats salariaux passés, ces dernières années, avec les organisations syndicales. Malheureusement, en 1977, aucun accord n'a pu intervenir malgré les propositions du Gouvernement. De ce fait, cette amélioration, notamment destinée à favoriser les retraités, n'a pu prendre effet comme le Gouvernement lui-même l'avait proposé et souhaité.

Réstant toujours dans le domaine des rémunérations, je tiens à porter à votre connaissance les suites que le Gouvernement a données ou entend donner au rapport qu'il avait demandé à M. Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, sur les ressources particulières provenant de l'exécution de travaux pour le compte des collectivités locales.

En premier lieu, la transposition du régime de l'ingénierie privée aux concours apportés par les services techniques de l'Etat a fait l'objet d'un arrêté du 23 septembre 1977.

En second lieu, une révision du système de répartition de la masse va être mise en œuvre par des arrêtés des ministres responsables.

S'agissant de l'ensemble des indemnités et des primes, un résumé complet existe, contrairement à ce qui a été dit tout à l'heure à cette tribune, et je me ferai un plaisir de le fournir à M. le rapporteur puisqu'il en a exprimé le souhait. Ce souhait n'avait pas été exprimé officiellement, je le souligne, à mon secrétariat d'Etat.

Cette année a connu également la poursuite ou l'achèvement d'opérations importantes, négociées pour la plupart avec les organisations syndicales.

Il s'agit, tout d'abord, du second et dernier volet de la réforme de la catégorie A, qui a intéressé environ 500 000 personnes et nécessité l'élaboration de près de 350 arrêtés d'échelonnement indiciaire. Les dispositions qui ont pris effet le 1^{er} avril 1977 ont notamment, outre une nouvelle augmentation de sept points, apporté une amélioration de douze points réels à partir du second tiers de la carrière et jusqu'au sommet de la grille indiciaire.

En marge de cette réforme ont été mises en œuvre les nouvelles règles de classement, plus favorables aux fonctionnaires et agents de l'Etat accédant à la catégorie A, et la disposition votée par le Parlement cet été, qui permet aux intéressés de demander la révision de leur carrière à compter du 1^{er} juillet 1975.

Pour répondre aux questions de M. Salvi et de M. Duffaut, j'indique qu'a été poursuivi et complété le programme de titularisation des auxiliaires de bureau et de service, arrêté en 1976. Depuis le mois d'octobre 1975, date d'effet des premières mesures, 20 000 personnes ont pu être intégrées dans les corps de catégorie D et 30 000 dans des corps enseignants. Pour les

années 1977 et 1978, le nombre des titularisations peut être estimé à 30 000 personnes par an. Par ailleurs, ce programme a été complété par un dispositif de promotion interne, objet du décret du 17 janvier 1977, fixant des modalités exceptionnelles le recrutement dans les corps de catégorie C. Ces dispositions devraient avoir des effets très positifs.

Si les préoccupations gouvernementales de lutte contre l'inflation ont conduit, en 1977, à limiter l'examen des revendications de nature catégorielle, elles n'ont pas fait obstacle à l'évolution favorable d'autres dossiers intéressant la fonction publique.

Par exemple, sur le plan social, contrairement à des affirmations que j'ai entendues tout à l'heure, le comité interministériel des services sociaux, placé sous la présidence de M. Denis Forestier, est resté un instrument privilégié d'études et de recherches concertées avec les organisations syndicales. Les crédits dont le comité a à connaître, qui étaient de 35 millions de francs en 1975, passeront, en 1978, à 77 millions de francs, c'est-à-dire à plus du double; ils sont notamment destinés à la réalisation d'équipements sociaux tels que cantines, restaurants de fonctionnaires et crèches, ainsi qu'à la poursuite et au développement de l'action en faveur de l'amélioration de l'habitat des fonctionnaires retraités.

En ce qui concerne ces derniers, j'attache un intérêt tout particulier à la mensualisation du paiement des pensions et je souhaiterais que M. Perrein puisse me donner la source de ses affirmations de tout à l'heure, qui sont totalement contraires à la vérité.

Cette mensualisation, inaugurée voilà seulement deux ans au centre de Grenoble, puis étendue à ceux de Bordeaux et de Châlons-sur-Marne, sera appliquée en 1978 à quatre nouveaux centres : Clermont-Ferrand, Amiens, Lyon et Besançon.

Je sais que certains d'entre vous ont vu dans ce choix des arrière-pensées. Il faut tout simplement tenir compte des contraintes techniques. Ainsi, je signale en passant que je n'ai pu retenir le centre d'Angers, qui m'intéresse plus particulièrement que d'autres, parce que cette ville n'est pas dotée des installations informatiques permettant cette mensualisation. Croyez que je le regrette vivement.

A partir du 1^{er} janvier 1978, 522 000 retraités, représentant le tiers de l'ensemble des pensionnés civils et militaires de l'administration, bénéficieront du paiement mensuel. Je continuerai d'accorder une grande importance à la poursuite de cet effort de mensualisation.

Par ailleurs, le Gouvernement vous propose — je réponds par là même à la préoccupation de M. Salvi concernant les veuves — dans le « collectif » d'améliorer la protection des ayants cause des fonctionnaires victimes d'un attentat dans l'exercice de leurs fonctions, en instituant en leur faveur un minimum de pension de réversion, c'est-à-dire fixé sur un indice moyen également. Il envisage de majorer sensiblement le montant du capital décès qui leur est versé.

C'est une mesure de justice et, en même temps, c'est honorer ceux qui sont morts au service de l'Etat et de la nation.

La politique que le Gouvernement s'est engagé à poursuivre en faveur de la famille a également trouvé son expression dans la fonction publique. C'est ainsi qu'ont été mises en place les mesures d'application du congé postnatal créé l'an dernier et des reculs de limite d'âge pour l'accès aux concours administratifs en faveur des candidates mères de famille.

Dans le même esprit, le travail à mi-temps, institué dans la fonction publique en 1970, a connu de nouveaux développements. Le succès que rencontre ce régime auprès des fonctionnaires féminins — qui représentent plus de 98 p. 100 des bénéficiaires — m'ont conduit à faire étudier l'assouplissement des conditions de son obtention, et même l'éventuelle institution d'un système de travail à temps partiel. Je souhaite que ces études soient menées activement afin d'obtenir des résultats aussi rapidement que possible.

La fonction publique est très directement concernée par l'effort réalisé en faveur du reclassement des handicapés. D'abord — et c'est l'essentiel — les services de la direction générale veillent à l'application stricte de la législation à l'occasion des ouvertures de concours de recrutement. Il se pose déjà là un problème.

Ensuite, sur le plan réglementaire, ils ont participé à la mise au point du décret pris en application de la loi d'orientation du 30 juin 1975, qui fixe la compétence et la composition de la commission d'orientation chargée d'examiner la candidature des personnes handicapées à des emplois de l'Etat.

Enfin, je fais étudier actuellement les modalités de réinsertion et de reclassement direct des fonctionnaires qui deviennent handicapés en cours de carrière et ne peuvent plus continuer, pour cette raison, à occuper leur emploi.

Je dois encore mentionner l'aide que la fonction publique a apporté à l'emploi sous différentes formes.

C'est ainsi que la loi du 7 juillet 1977 a permis à certains cadres, privés d'emploi pour cause économique, de se présenter à des concours d'accès à la fonction publique alors même qu'ils ne remplissent pas toutes les conditions, notamment d'âge et de diplôme, pour déposer leur candidature. Il est sans doute trop tôt pour apprécier les effets de ces dispositions, mais je suis persuadé qu'elles permettront de résoudre des situations matérielles et morales rendues difficiles du fait du chômage.

Les administrations de l'Etat ont, d'autre part, été autorisées, par décision du Premier ministre, à recruter 20 000 vacataires dans le cadre du programme d'action pour l'embauche des jeunes à la recherche d'un premier emploi. En application de cette mesure exceptionnelle et limitée dans le temps, les ministères ont été invités à recruter des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans et à les affecter en priorité dans des services employant habituellement des personnels saisonniers ou de remplacement. Ces agents ont été incités à stabiliser leur situation en présentant leur candidature aux concours normaux d'accès à la fonction publique.

Enfin, et ceci ne pourra que faciliter l'insertion des jeunes vacataires, le nombre de créations réelles d'emploi sera légèrement plus élevé en 1978 qu'en 1977 : 26 000 emplois nouveaux, contre 24 000 l'an dernier, viendront s'ajouter aux renouvellements normaux des effectifs existants.

Cela signifie que le nombre des personnes recrutées par l'administration n'est pas de l'ordre de 26 000, mais qu'il est beaucoup plus élevé, compte tenu du remplacement des personnels partant à la retraite ou démissionnaires.

Les recrutements dans la fonction publique m'amènent tout naturellement à évoquer les problèmes de formation auxquels le rapport écrit de M. Duffaut fait, à juste titre, une large place.

Avant de traiter des écoles administratives relevant de ma compétence, je voudrais rappeler la mission, plus générale, d'animation et de coordination de la politique de formation professionnelle continue qui incombe au secrétariat d'Etat à la fonction publique.

Dans le cadre de cette mission, nous nous sommes efforcés d'accroître le nombre des bénéficiaires d'actions de formation — il est passé de 570 000, en 1974, à 702 000, en 1975, dernière année statistiquement connue — tout en portant l'effort sur les mesures prises en faveur des agents des petites et moyennes catégories et des personnels non titulaires.

Je voudrais insister sur le point suivant. S'il est un secteur dans notre pays où la promotion sociale est possible et favorisée, contrairement à ce qui a été affirmé tout à l'heure, c'est bien la fonction publique, et c'est l'honneur du secrétariat d'Etat qui en est responsable.

Les instituts régionaux d'administration, qui forment une large part des fonctionnaires de catégorie A de l'Etat, ont eu des résultats très positifs sur la régionalisation et la qualité du recrutement. L'accroissement progressif de leurs effectifs et la nécessité d'un meilleur encadrement pédagogique ont conduit à proposer la création, dans chaque établissement, d'un emploi de directeur des études et des stages, création qui prend effet à partir du 1^{er} janvier prochain. Par ailleurs, je fais poursuivre des études pour encore mieux adapter aux besoins de l'administration la formation dispensée par les instituts.

Il convient maintenant, à la suite notamment des propos de M. Duffaut, d'évoquer le dossier de l'Ecole nationale d'administration.

Sans vouloir inutilement polémiquer au sujet de certaines affirmations, pour la plupart erronées d'ailleurs, qui reviennent périodiquement sur la place publique, je rappellerai que l'Ecole nationale d'administration connaît, depuis une dizaine d'années, une évolution que je crois très positive et qui touche à la fois à l'origine sociale des élèves et à la diversification géographique des candidats admis. Ainsi, le pourcentage des élèves qui sont issus de familles de cadres, petits et moyens, techniciens et ouvriers, s'est accru, contrairement à ce qu'on a pu dire, ces dernières années. Pour citer l'exemple du concours de 1976, 33 p. 100 de l'ensemble des candidats appartenaient à ces milieux socio-professionnels et 25 p. 100 des admis relevaient des mêmes catégories.

Lorsque l'on dit que les élèves de l'ENA sont des fils de cadres de la fonction publique de la catégorie A et représentent, à eux seuls, un tiers de la formation publique tout entière, c'est parce qu'il faut tenir compte de la masse des enseignants au sein de notre fonction publique.

Par ailleurs, le nombre d'élèves qui accèdent directement à l'école, sans avoir transité par les filières parisiennes de préparation, n'est pas non plus négligeable puisqu'il représentait, en 1976, 15,5 p. 100 des reçus. Mais, sur le total de ceux qui ont été formés à Paris, nous connaissons tous le nombre de ceux qui viennent de la province.

Certes, l'effort doit être poursuivi et intensifié, mais l'amélioration du régime du cycle préparatoire aux concours internes, la régionalisation plus poussée des préparations, les aides financières accordées aux candidats les plus défavorisés, l'augmentation constante du nombre de places offertes au second concours, précisément en vue d'assurer la promotion sociale, tout cela démontre la volonté du Gouvernement de promouvoir, en ce domaine, une politique éclairée de progrès social et de démocratisation de la haute fonction publique.

Depuis sa création en 1945, l'école a d'ailleurs connu plusieurs réformes, touchant aux conditions d'accès et au régime de la scolarité, à seule fin de mieux suivre les évolutions rapides du monde contemporain.

Sachez que, aujourd'hui comme hier, la réflexion du Gouvernement se poursuit pour développer toujours davantage la diversification des recrutements et répondre mieux encore aux besoins réels d'une administration moderne, efficace et humaine.

En tant qu'ancien élève de l'école, mais aussi comme élu local, mon souci est d'assurer une amélioration de la formation des élèves de l'ENA, ainsi qu'un rapprochement croissant des anciens élèves avec l'administration déconcentrée de l'Etat et avec les collectivités locales.

Au sujet de l'augmentation des crédits dont se préoccupait tout à l'heure votre rapporteur, je fournirai deux explications.

D'abord, le nombre des élèves s'est accru parce que le volume des activités de la fonction publique a augmenté lui-même et il fallait, par conséquent, que l'école puisse adapter ses effectifs à la demande de personnels supplémentaires par la fonction publique.

C'est ainsi qu'en l'espace de quelques années, le nombre d'élèves en formation s'est accru de 25 p. 100. Vous retrouvez là pratiquement les chiffres que vous avez signalés tout à l'heure.

Un deuxième élément a joué pour cet accroissement, c'est le déplacement de l'école des locaux de la rue des Saints-Pères, où elle était beaucoup trop à l'étroit, en d'autres lieux beaucoup mieux adaptés à son activité.

Pour des raisons matérielles, le budget de l'institut international d'administration publique n'est pas parvenu en temps utile à la connaissance de M. Duffaut. Je le prie de bien vouloir en excuser le Gouvernement.

Je voudrais d'un mot rappeler à la fois l'origine et les buts de cet institut. Son origine doit être recherchée dans la nécessité de réadapter l'école nationale de la France d'outre-mer à une vocation différente qui était non plus de former des fonctionnaires pour l'outre-mer, mais de former d'abord des fonctionnaires des pays devenus indépendants puis des fonctionnaires de tous les pays du monde qui peuvent recevoir en France une formation à l'image de celle qui est donnée aux fonctionnaires français pour leur permettre d'être, dans leur pays, de bons gestionnaires des intérêts nationaux.

C'est ainsi qu'à l'heure actuelle plus de cinquante pays demandent à la France de former les meilleurs de leurs fonctionnaires. Ces pays ne sont pas uniquement nos anciennes colonies, on peut en étendre la liste au monde entier : il s'agit de l'Europe qui s'intéresse beaucoup à la formation donnée aux fonctionnaires français, de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, de l'Asie et de l'Extrême-Orient, enfin des pays arabes.

Dans cet institut s'effectue un travail extrêmement intéressant pour aider aussi bien les pays en voie de développement que les pays développés à améliorer et perfectionner leur fonction publique, ce qui est aussi une façon d'assurer le rayonnement de notre pays dans près de la moitié des pays du monde.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales remarques que je voulais vous présenter à l'occasion de l'examen du budget de la fonction publique. Vous me pardonnerez, je le pense, d'avoir abusé de votre attention et de votre temps et d'avoir sans doute aussi fait usage d'un vocabulaire quelque peu technique.

La fonction publique, vous le savez, constitue un immense appareil, lentement édifié par le temps et l'histoire, mais inspiré aussi des préoccupations les plus diverses et apparemment contradictoires : par exemple, assurer dans un cadre de liberté les nécessités du service public ; satisfaire aux besoins exprimés de justice et de progrès social tout en ménageant la légitimité de certains droits acquis ; rationaliser les structures administratives sans négliger les intérêts individuels.

Tout cela a profondément marqué le système de la fonction publique qui reflète somme toute assez bien les traits culturels fondamentaux de notre pays.

Au-delà des procédures et des constructions juridiques, parfois raffinées, j'y vois le témoignage d'un humanisme libéral, alliant avec bonheur la raison et le respect de la personne.

Devant les accusations excessives de bureaucratie et de technocratie qu'il est de mode de lancer à l'encontre de notre administration, je rappellerai simplement, parce que je les constate chaque jour, les vraies qualités des serviteurs de l'Etat : le compétence, leur dévouement, leur honnêteté, leur sens de discipline mis au service du public, c'est-à-dire, en définitive au service de la nation.

D'autres questions ont été évoquées à propos des crédits du Premier ministre. J'évoquerai notamment celle posée par M. Fourcade, en commission des finances, sur la nécessité d'éviter, lors de la création de nouveaux organismes, de rattacher aux services du Premier ministre des organismes créés en fonction de besoins qui se présentent. Selon M. Fourcade, il conviendrait de procéder à une redistribution, entre les administrations compétentes, de nombreuses actions financées par la dotation des services généraux.

Cela est un fait d'observation et d'expérience, sont rattachés budgétairement à ces services des organismes nombreux et divers. Mais un examen attentif permet de dégager les deux motivations principales qui ont amené à placer le fonctionnement de certains organismes sous l'autorité directe du chef du Gouvernement.

Dans un grand nombre de cas, il s'agit de services qui jouent un rôle de coordination interministérielle et qu'il était nécessaire pour cette raison, de subordonner directement au Premier ministre afin de lui permettre d'exercer effectivement les attributions qui lui sont conférées par la Constitution.

Dans cette catégorie, on peut citer par exemple : la direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui pour mission la conception d'une politique d'ensemble de l'administration, et l'Ecole nationale d'administration qui lui est rattachée ; la direction de la documentation française dont les travaux et les recherches sont utilisés par toutes les administrations ; le service central du chiffre qui coordonne et contrôle, sur le plan technique, l'activité des services du chiffre et des différents départements, etc.

Dans d'autres cas, il s'agit de permettre au Premier ministre d'exercer les pouvoirs qui lui sont confiés par des textes spéciaux.

Ainsi, l'apparition de besoins nouveaux entraîne la création de missions d'étude qui sont tout naturellement rattachées à l'autorité du chef du Gouvernement.

Par ailleurs, certaines activités présentent, à une époque déterminée, un intérêt particulier pour la vie nationale et il est souvent décidé, pour leur donner l'impulsion nécessaire, d'en confier la responsabilité directe à la plus haute instance gouvernementale ; c'est le cas du haut comité de la langue française ou de la délégation à la condition féminine, par exemple.

Dans toutes ces hypothèses, toutefois, le rattachement aux services généraux ne présente pas obligatoirement un caractère définitif et il n'y a souvent aucun inconvénient, une fois les premiers résultats obtenus, à placer l'organisme sous l'autorité du ministre le plus qualifié sur le plan technique. Tel était d'ailleurs le souhait de M. Fourcade.

Mais d'autres observations peuvent être présentées pour situer à sa juste place l'importance réelle de ces rattachements.

D'une part, les créations de nouveaux organismes rattachés aux services du Premier ministre ont été relativement peu nombreuses au cours des dernières années et sont largement compensées par les transferts à d'autres départements ministériels réalisés au cours de la même période.

Parmi les services dont la gestion administrative et budgétaire a ainsi été transférée, on peut citer — sans que cette énumération soit exhaustive — la délégation générale au district de la région de Paris, le haut comité de l'environnement et le commissariat général au tourisme, le commissariat à l'énergie atomique et le centre national d'études spatiales, le haut comité de la jeunesse, le haut comité de la population et de la famille, le service de documentation extérieure et de contre-espionnage et le groupement des contrôles radio-électriques. Tous ces services ont été répartis tout naturellement dans les ministères les plus directement compétents.

D'autre part, les missions d'étude créées auprès du Premier ministre ont, en général, une durée fort brève, de six mois à un an au maximum, qu'elles soient confiées à des parlementaires dans le cadre des dispositions du code électoral, ou à d'autres personnalités.

Enfin, les moyens de fonctionnement prévus au budget de services généraux peuvent être fort réduits, ne comportant, par exemple, que la rémunération du responsable de l'organisme comme c'est le cas du secrétaire général du comité interministériel de la sécurité nucléaire. Il s'agit simplement, en l'occurrence, de marquer l'importance attachée à la mise en œuvre de la politique définie par le comité interministériel, les ressources nécessaires à cette politique étant mises à la disposition des départements ministériels concernés.

En conclusion, les rattachements successifs, souvent empiriques, qui ont été opérés, ont paru parfois manquer d'homogénéité et certains ont jugé souhaitable de transférer les attributions de certains services relevant du Premier ministre à des ministères techniques.

Toutefois, de telles décisions ne peuvent être généralisées, le nombre et l'importance des services généraux étant directement fonction du rôle dévolu au Premier ministre comme autorité chargée de la coordination interministérielle et de la direction de l'action gouvernementale.

Je ne voudrais pas terminer la présentation de ces budgets des services du Premier ministre sans dire un mot de la condition féminine. M. Salvi a évoqué un certain nombre de vastes questions et vous savez quelle importance y attachent le Président de la République lui-même et l'ensemble du Gouvernement. Chacun des points qu'il a évoqués relève de la condition féminine certes, mais en même temps, et ma réponse se rapprochera de celle que j'ai faite tout à l'heure à propos des services interministériels, relève des ministères compétents : ceux de l'agriculture, de la santé, du travail, de l'industrie, et la liste pourrait être prolongée.

J'ai apporté quelques réponses relatives à la fonction publique. Mes collègues en fourniront d'autres sur les différents autres problèmes qui ont été évoqués et je demande à M. Salvi de les leur rappeler éventuellement, je fais notamment allusion au statut des femmes d'agriculteurs. Ce problème, important pour l'ensemble de notre société, mérite de trouver une réponse, du moins dans un certain nombre de régions de France.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les observations que je tenais à faire sur les budgets que j'avais à vous présenter et je vous demande de bien vouloir leur donner votre approbation. (*Applaudissements sur les travées de l'UCDP, du RPR et à droite.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Legendre, secrétaire d'Etat.

M. Jacques Legendre, secrétaire d'Etat auprès du ministre du Travail. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, en votre présence devant vous, pour soutenir, au nom du Gouvernement, la discussion des crédits des services du Premier ministre en matière de formation professionnelle découle naturellement de la nouvelle organisation des structures ministérielles fixées lors de la constitution du dernier gouvernement, au printemps dernier.

L'extension de la compétence du ministre du travail aux problèmes de la formation professionnelle montre la volonté des pouvoirs publics de donner à la politique de formation professionnelle sa pleine efficacité dans le domaine de l'emploi. Elle permet notamment de favoriser le rapprochement entre les services du travail et de la main-d'œuvre et ceux de la formation professionnelle aux différents niveaux.

Elle ne signifie pas, loin de là, l'abandon des autres aspects de la politique de formation professionnelle et de la coordination interministérielle, ni la réduction des moyens qui y sont affectés ; j'en aurai l'occasion d'y revenir tout à l'heure.

En ce qui concerne notamment la coordination interministérielle, il est à noter que le ministre du travail et le secrétaire d'Etat chargé de la formation professionnelle exercent leurs attributions par délégation du Premier ministre.

Le secrétariat général de la formation professionnelle, lui, est toujours rattaché administrativement au secrétariat général du Gouvernement, et les crédits interministériels restent inscrits au budget des services du Premier ministre, c'est aujourd'hui l'évidence même.

La priorité accordée aux problèmes de la formation professionnelle, dont la croissance des moyens budgétaires est la traduction dans les faits, ne saurait avoir pour conséquence une rigidité dans l'organisation de l'ensemble du dispositif mis en place en 1970 et 1971. Nous sommes dans un monde en changement rapide. Il serait paradoxal que la formation professionnelle, secteur d'évolution et d'adaptation par excellence, reste elle-même un univers intangible.

C'est le sens qu'il faut donner à la modification des structures gouvernementales. Y voir un recul ou une perversion du système serait une interprétation des faits infondée et tendancieuse.

Avant de parler des évolutions et des perspectives, je voudrais dresser un rapide bilan des actions menées et des résultats obtenus, encore que les rapports de votre commission des finances et de votre commission des affaires culturelles aient déjà permis de mesurer les évolutions, et je tiens à en remercier les rapporteurs.

Je soulignerai simplement que près de 2 700 000 travailleurs du secteur privé ont bénéficié, comme l'a dit M. Seramy, d'une

action de formation professionnelle continue ; au total, ce sont près de 3 600 000 travailleurs, soit un sur dix, qui ont reçu une formation en 1976.

En ce qui concerne l'action de l'Etat, la concentration des aides sur les actions en faveur de l'emploi a été la règle.

La priorité a été donnée aux demandeurs d'emploi : 350 000 d'entre eux ont pu participer à des stages en 1976 ; la moitié de ces stagiaires ont bénéficié d'une action de promotion individuelle.

Quant aux publics touchés par ces stages, je noterai — en réponse à M. Chazelle — que les travailleurs manuels y tiennent une place de plus en plus importante et qu'un effort tout particulier a été mené pour accueillir des personnels féminins.

Un point particulier mérite de retenir l'attention : c'est l'action en faveur des jeunes sans emploi menée en 1977 ; celle-ci n'entre pas dans la classification simple qui distingue l'action des entreprises et celle de l'Etat puisqu'elle repose à la fois sur un accueil dans des stages de formation, qui sont mis en place à l'initiative des préfets, et dans des stages pratiques en entreprises, alors que le financement est assuré sur crédits publics inscrits au collectif et grâce à un effort exceptionnel des entreprises.

C'est, mesdames, messieurs les sénateurs, à une véritable mobilisation des moyens et des capacités d'accueil des jeunes que l'on assiste actuellement. Je suis aujourd'hui en mesure de vous indiquer d'ores et déjà que ce sont plus de 100 000 jeunes qui ont été accueillis : plus de 55 000 en stages pratiques et plus de 45 000 en stages de formation. Il ne s'agit pas d'intentions, de stage — j'insiste sur ce point — mais de stages effectifs.

Je vous demande de mesurer ici la somme des efforts accomplis par les entreprises et par les administrations.

Effort des entreprises, tout d'abord : je voudrais rappeler ici que la présentation des faits qui consiste à parler de main-d'œuvre gratuite payée par l'Etat est extrêmement tendancieuse. La rémunération, vous le savez, provient à près de 80 p. 100 de diverses contributions des entreprises, le paiement en étant matériellement assuré par les centres de l'association pour la formation professionnelle des adultes.

Effort des administrations, ensuite, qu'il s'agisse, sur le terrain, de l'action des délégués régionaux auprès des préfets de région pour la formation professionnelle, dont j'ai pu apprécier personnellement la capacité et le dévouement, ou de celle de l'ensemble des services extérieurs du ministère du travail et des personnels des centres payeurs de l'AFFPA, ainsi que des personnels des établissements de l'éducation, lorsqu'ils organisent les formations.

M. le rapporteur Séramy a regretté les lenteurs qui ont pu être constatées dans le déroulement de certaines procédures. Je vous demande de comprendre que la mobilisation très rapide des services a pu, à un certain moment, entraîner certains décalages ; nous veillerons à ce qu'ils disparaissent dans les meilleurs délais.

La réalisation du pacte national en ce qui concerne le secteur de la formation professionnelle s'effectue donc comme prévu. J'avais personnellement souhaité que l'administration n'avance pas de prévisions chiffrées, puisque son objectif était d'une autre nature, plus ambitieuse encore, fixé par le Président de la République à Carpentras, le 8 juillet : « substituer à l'alternative emploi-chômage, l'alternative emploi-formation ». Je note seulement au passage qu'en ce qui concerne la formation le nombre de 100 000 stagiaires, au titre du pacte national pour l'emploi, est dépassé.

Mais il n'est pas temps de relâcher l'effort. J'ai donné des instructions pour que de nouveaux programmes de stages de formation soient mis en œuvre et pour que les demandes d'habilitation pour l'accueil de stagiaires en entreprise puissent être déposées jusqu'au 31 décembre, mais également pour que l'accueil des stagiaires puisse intervenir jusqu'au 31 janvier 1978. On a constaté, et c'est naturel, que les offres de stage n'étaient pas immédiatement pourvues : il était donc normal de prévoir une date pour l'accueil, plus éloignée que pour les dépôts des habilitations. Bien évidemment, ces mesures tendant à permettre l'accueil des stagiaires jusqu'au 31 janvier ne modifient en rien les obligations qui sont imposées aux employeurs par la loi du 5 juillet, telle que vous l'avez votée, et par ses textes d'application.

Les sommes consacrées par les entreprises à la formation professionnelle continue de leurs salariés se sont élevées, en 1976, à 6,2 milliards de francs, soit un peu plus de 1,6 p. 100 des salaires versés.

Je me permettrai, sur ce point, de signaler à M. Duffaut qu'il n'y a pas régression en pourcentage par rapport à l'effort accompli les années précédentes ; il y a eu, au contraire, continuité, à hauteur de 1,6 p. 100, en 1974, 1975 et 1976.

Je pense que cette grande stabilité du taux réel de participation des employeurs au financement de la formation est encourageante ; elle montre à quel point la formation est devenue un élément permanent de la politique des entreprises, et cela, bien que la conjoncture économique ait considérablement changé depuis 1974.

Certes — et là aussi je comprends l'interrogation de M. Chazelle — l'effort reste inégal selon la taille des entreprises ; mais le rattrapage amorcé par les plus petites se poursuit.

Les entreprises employant moins de vingt salariés ont vu leur taux de participation passer de 0,47 p. 100 en 1972 à 0,71 p. 100 en 1976, soit une croissance de 50 p. 100.

Les tendances favorables constatées les années précédentes sont confirmées.

Les effectifs des ouvriers et employés en stage — et cela est évidemment très important — sont passés de 54 p. 100 en 1972 à 63 p. 100 en 1976. En chiffres absolus, le nombre des bénéficiaires appartenant aux catégories les plus défavorisées a ainsi plus que doublé en quatre ans : de 570 000 en 1972 à 1 200 000 en 1976.

Je vous prie de bien vouloir m'excuser, mesdames, messieurs les sénateurs, de vous assener ces chiffres ; mais il est important de les citer quand on évoque la nécessaire démocratisation de la politique de formation continue.

La part des stagiaires féminins a progressé de 15,7 p. 100 en 1972 à 24 p. 100 en 1976. Je ne considère pas que cette progression soit totalement satisfaisante ; elle devra être poursuivie.

J'en viens maintenant aux perspectives pour 1978.

Deux points paraissent devoir retenir plus particulièrement l'attention : d'une part, la place de la formation individuelle dans la formation continue, d'autre part, l'insertion professionnelle des jeunes.

Il est frappant de constater que les nouvelles possibilités offertes aux salariés en matière de formation professionnelle ont été surtout ouvertes dans le cadre des plans de formation des entreprises, c'est-à-dire des stages mis à la disposition des différentes catégories de personnel par les directions des entreprises. La démarche individuelle, en revanche, s'est peu développée ; le congé individuel de formation, institué par l'accord paritaire de 1970 et la loi de 1971, a été très peu utilisé, principalement parce que ce droit à congé n'est pratiquement pas financé ; les salariés, lorsqu'ils veulent effectuer une démarche individuelle de formation, continuent donc à recourir aux possibilités de formation en dehors du temps de travail : ce sont les traditionnels cours du soir.

Cette situation n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle apporte une réponse insuffisante aux aspirations de plus en plus fortes de nos concitoyens en matière de promotion sociale. Je rejoins sur ce point également les préoccupations exprimées par MM. Chazelle et Séramy.

La « seconde voie », telle que l'a définie le Président de la République en ouvrant le colloque sur les itinéraires de formation, qui consiste, grâce à la formation, en la possibilité de s'élever dans la hiérarchie professionnelle et sociale, doit devenir beaucoup plus accessible qu'aujourd'hui ; la démarche individuelle doit être facilitée au maximum.

Il faut, en outre, souligner que les possibilités de promotion et les perspectives de carrière professionnelle constituent aujourd'hui un élément non négligeable pour la revalorisation du travail manuel.

Devant ces insuffisances en matière de congé de formation, les partenaires sociaux ont signé, le 9 juillet 1976, un avenant important à l'accord paritaire de 1970. Ces nouvelles dispositions conduisent à des engagements financiers importants de la part des employeurs qui, dans la limite de 0,5 p. 100 de l'effectif, assureront aux travailleurs qui demandent à suivre des stages agréés par les commissions paritaires de l'emploi, et en dehors des plans de formation, le maintien de la rémunération pendant un mois pour les stages de moins de trois mois, pendant trois mois pour les stages de moins d'un an.

Les pouvoirs publics tiennent à ce que soient complétées ces dispositions contractuelles. Je tiens, sur ce point, à souligner l'action de mon prédécesseur, M. Ligot, qui avait amorcé l'étude des dispositions que je suis maintenant amené à présenter.

L'expérience a, en effet, montré que ces dispositions contractuelles n'entraient en application que lorsqu'elles avaient été reprises par le législateur et étendues à l'ensemble des salariés, notamment aux salariés des entreprises publiques.

C'est dans ces conditions qu'un projet de loi a été adopté par le conseil des ministres et déposé sur le bureau du président de l'Assemblée nationale, où je souhaite qu'il soit examiné en première lecture prochainement. Je ne suis pas encore en mesure

d'indiquer la date à laquelle pourra avoir lieu cette discussion mais sachez que nous faisons le maximum pour qu'elle soit abordée à l'occasion de la présente session.

Seule la date tardive de l'achèvement de sa mise au point a empêché le dépôt de ce projet de loi devant la Haute assemblée, comme je l'aurais souhaité, pour répondre à un désir exprimé par votre président lors de la discussion du projet de loi sur le contrat d'apprentissage à la fin de la précédente session.

Ce projet, outre qu'il prévoit l'extension à tous les salariés de nouvelles dispositions contractuelles en matière de congé de formation, précise les conditions dans lesquelles l'Etat compléter l'effort financier des entreprises, c'est-à-dire, pour les stages agréés par lui, assurera une rémunération au-delà de la période d'intervention de l'entreprise et jusqu'à la fin du stage. C'est donc un système de congé payé individuel de formation qui doit être mis en place et qui pourra absorber jusqu'à 50 p. 100 de l'obligation légale des employeurs.

En ce qui concerne l'insertion professionnelle des jeunes l'effort de 1977, pour important qu'il soit, ne peut avoir pour objectif de régler définitivement cette question qui a largement un caractère structurel.

Certes, le problème de l'emploi des jeunes en terme de statistiques d'emploi est sensible à la conjoncture.

Il n'en demeure pas moins que certains phénomènes qui se manifestent sur une longue période exigent une réponse approfondie.

J'attirerai aussi tout particulièrement votre attention sur le fait que plus de 120 000 jeunes abandonnent le CES sans formation professionnelle et 150 000 autres avant la fin de la scolarité au CET. Contrairement à ce qu'a dit ou semble penser M. Perrein nous ne nous satisfaisons pas de cette situation.

Il n'est à l'évidence pas question d'apporter à de tels problèmes, des solutions qui n'aient au préalable été soigneusement établies en concertation avec les autres départements ministériels intéressés. La coordination entre le ministère du travail et le ministère de l'éducation — si importante comme l'a justement souligné M. le rapporteur Séramy — a été mise en œuvre et trouve dans ce domaine un terrain d'action privilégié. J'ai l'intention de traiter dans un premier temps personnellement et en accord avec MM. Beullac et Haby de la coordination des principaux organismes qui interviennent dans l'information professionnelle.

J'en viens maintenant à la traduction chiffrée de la politique dont je viens de vous rappeler les grandes lignes, c'est-à-dire au budget de la formation professionnelle pour 1978. Je vous rappellerai que les crédits qui sont en discussion aujourd'hui ne représentent qu'une partie de l'enveloppe budgétaire de la formation professionnelle.

Cette enveloppe comprend la totalité des ressources affectées à l'aide au fonctionnement des stages, à la rémunération des stagiaires et à l'équipement des centres.

Elle prend notamment en charge le fonctionnement et l'équipement de l'association pour la formation professionnelle des adultes ; les conventions passées au titre du fonds national de l'emploi ; les actions menées en faveur des adultes par le conservatoire national des arts et métiers, le centre national de téléenseignements, la « RTS promotion », l'agence pour le développement de l'éducation permanente et la fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises.

Le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale qui permet d'apporter, par la voie de conventions, une aide au fonctionnement et à l'équipement des centres, ainsi que l'ensemble des dépenses de rémunération des stagiaires et l'aide aux centres de formation d'apprentis figurent également dans cette « enveloppe » de la formation professionnelle. Ils sont inscrits au budget du Premier ministre et sont donc directement l'objet de la discussion d'aujourd'hui.

Le projet de budget pour 1978 montre la volonté du Gouvernement d'accroître l'effort entrepris depuis plusieurs années au profit de la formation professionnelle dont le rapport sur l'orientation prioritaire du VII^e Plan a souligné toute l'importance.

C'est ainsi que, comme vous pouvez le constater, le montant des crédits subit une progression de l'ordre de 24 p. 100 par rapport au budget initial de 1977, ce qui dépasse très largement le taux moyen d'augmentation qui vous est proposé pour l'ensemble du budget.

Au total, les moyens consacrés par l'Etat à la formation professionnelle passeront de 4 à 5 milliards de francs, ce qui représente un doublement en quatre ans.

Les crédits qui vous sont demandés permettront de poursuivre l'effort entrepris depuis plusieurs années et notamment de maintenir en régime permanent l'action menée en faveur des jeunes avec des moyens exceptionnels en 1977. Ce projet de budget prend également en compte les réformes décidées ou prévues

en matière d'apprentissage, de congé de formation et de rémunération des stagiaires. J'aurais aimé que cet effort fût pris en compte et que M. Perrein ne réglât pas le sort de ce budget en quelques phrases définitives.

Ce budget permettra de réaliser les programmes d'action prioritaires n° 11 et n° 12 du VII^e Plan.

J'ai enregistré, mesdames, messieurs, une inquiétude perceptible, chez certains d'entre vous, quant aux moyens de contrôle de la participation des entreprises que nous pouvions trouver dans ce budget. Je voudrais, sur ce point, vous apporter un certain nombre d'indications et vous dire que les effectifs des agents mis à la disposition des préfets de région pour assurer le contrôle sur pièces ou sur place sont actuellement de l'ordre de 300, et que la loi du 31 décembre 1975 qui vise notamment à réprimer les principaux abus constatés, commence à faire sentir ses effets. L'an dernier, le montant des redressements effectués avait été important; il était de l'ordre de 14 500 000 francs. Cette année, il est en relative diminution, quoique le nombre des opérations de contrôle ait été aussi important que l'an dernier, ce qui doit laisser penser qu'il y a eu moins d'irrégularités constatées en 1977 qu'en 1976. C'est un sujet de réconfort. Mais bien évidemment, nous devons maintenir notre vigilance. La moralisation de la formation continue est également une de nos exigences et un de nos objectifs. Ce but, nous sommes en passe de l'atteindre.

En bref, le budget qui vous est proposé, et plus généralement l'ensemble des perspectives que j'ai tracées devant vous permettront d'assurer en 1978 la nécessaire continuité et les évolutions souhaitables.

La formation professionnelle m'apparaît, en effet, comme un domaine plus que jamais porteur d'espérances.

Elle est, comme le veut la loi, l'affaire de tous. Elle a un rôle exemplaire à jouer et je ne prendrai comme exemple que sa contribution essentielle à l'effort exceptionnel, vraiment sans précédent, fait par le pays en faveur de sa jeunesse.

Pour terminer, je voudrais vous faire part de ma certitude que 1978 constituera une nouvelle étape sur la voie qu'avait tracée le législateur en 1971, à laquelle nous restons fidèles et qui doit faire entrer progressivement notre pays dans l'ère de l'éducation permanente. (*Applaudissements à droite, sur les travées du RPR, de l'UCDP et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. Henri Tournan. Je demande la parole.

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

M. Henri Tournan. L'exposé de M. le secrétaire d'Etat à la fonction publique m'a surpris sur un point particulièrement important et je voudrais brièvement expliquer les raisons de mon étonnement.

En effet, si j'ai bien compris, le Gouvernement déclare que, faute d'accord avec les syndicats, aucune amélioration des rémunérations n'a pu être accordée aux agents de la fonction publique. Le raisonnement paraît difficilement acceptable.

Qu'il n'y ait pas eu accord, c'est certes regrettable, et, à notre avis, le Gouvernement en porte la responsabilité. Mais tel n'est pas l'objet de mon propos.

Ce que je voudrais dire, c'est que, à mon sens, il lui était possible de mettre en application les mesures d'amélioration minimales qu'il envisageait. On ne voit pas pourquoi on exigerait des syndicats qu'ils acceptent telles quelles, sans discussion, les propositions initiales du Gouvernement s'ils veulent les voir mises en application. Il y a là une tentative de pression, pour ne pas employer un mot plus dur, sur les représentants des organisations syndicales que, pour notre part, nous ne pouvons pas admettre. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Emile Durieux. Très bien !

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances. Mes chers collègues, je présenterai trois brèves observations.

D'abord, je féliciterai vivement notre collègue M. Duffaut, qui, bien que nouveau dans notre maison, a fait un remarquable rapport au nom de la commission. Il a évoqué des questions sur lesquelles je ne reviendrai pas. Je partage entièrement ses vues sur l'origine sociale des élèves admis à l'école nationale d'administration. Il y a d'ailleurs longtemps que j'ai moi-même parlé de l'adaptation de cette école aux réalités du monde contemporain. Monsieur le secrétaire d'Etat, je sais avec quel soin vous suivez ces questions mais il serait bon, je crois, que vous

surveilliez attentivement l'enseignement qui se donne à l'école. Nous avons eu, voilà quelques années, je vous le dis très franchement, des déceptions en constatant que cet enseignement était très critiqué à l'égard de la vie parlementaire. Les choses ont changé, mais il reste cependant essentiel que vous suiviez de près cette question.

En revanche, je voudrais faire une brève remarque — je tiens, en effet, à respecter le temps de parole qui m'est imparti — qui porte sur le taux d'augmentation de la subvention de fonctionnement allouée à l'école nationale d'administration. Je suis frappé par son élévation. Quand on regarde les chiffres dans l'excellent rapport de M. Duffaut, page 19, on constate que l'augmentation de ce taux était de 37,5 p. 100 en 1973, de 13,5 p. 100 en 1974, baisse suivie d'une très rapide remontée : en 1975 21,4 p. 100, en 1976 22,7 p. 100 et en 1977 28 p. 100. On nous affirme qu'en 1978 la hausse ne sera que de 16,5 p. 100. Permettez-moi de vous dire que je suis très sceptique à cet égard et je donne rendez-vous à ceux qui ont annoncé ces prévisions à la fin de l'année 1978. Etant donné la hausse prévisible des prix en 1978, vous pouvez être persuadé qu'on ne restera pas à 16,5 p. 100. Quand on demande à tous les services de la nation de faire un effort particulier et alors que le budget malgré une hausse que je trouve un peu lourde de 12 p. 100 fait incontestablement un effort de contraction, il est anormal, et je le dis très franchement, que les crédits affectés à l'ENA bénéficient d'un taux d'augmentation qui dépasse celui de l'ensemble des services de la nation.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je voudrais répondre aux questions qui m'ont été posées, et d'abord à celle de M. Tournan.

M. Tournan a posé une question qui va au fond des choses, celle de savoir à quoi sert la politique contractuelle. La politique contractuelle a pour objet, de manière très claire et très évidente, à mon avis, de déterminer, d'un commun accord entre l'Etat et ses partenaires sociaux, ce que doivent être l'amélioration globale — je dis bien l'amélioration — de leur situation, la progression réelle de leur pouvoir d'achat, d'une part et, d'autre part, les améliorations catégorielles à consentir pour certaines situations : retraités, basses rémunérations, catégories travaillant dans des conditions plus difficiles. C'est le contenu même d'une politique contractuelle.

Encore faut-il que la politique contractuelle puisse se matérialiser, c'est-à-dire que les partenaires puissent à la fois se rapprocher, parler un langage commun et, à un moment donné, s'écouter et se comprendre.

Le Gouvernement, du mois de février au mois de septembre, a fait toute une série de propositions — pardonnez-moi la terminologie technique — en niveau, qui ont été rejetées. Il a proposé, par exemple, la prise en compte, sur le plan de la progression globale, du mois d'avance qui se situe entre le jour de la décision de l'augmentation et le jour où intervient effectivement l'augmentation, c'est-à-dire le mois qui suit. Malheureusement, ces propositions n'ont été ni écoutées ni prises en considération par nos partenaires. Je le regrette, et ce n'est pas faute d'une grande patience de ma part, de la part de mes collaborateurs, dans ces négociations. De très longues heures ont été passées pour essayer de comprendre nos partenaires, pour essayer, sinon de les convaincre, du moins de nous faire comprendre. Nous n'avons pas trouvé, notamment lors de la dernière séance, de partenaires.

Je rappelle le déroulement de cette dernière séance. J'ai exposé les propositions du Gouvernement qui étaient, bien entendu, négociables. Quelques questions d'ordre général ont été discutées, puis une suspension de séance a été demandée. Celle-ci a duré une heure à peu près, au bout de laquelle je pensais que la négociation allait se nouer. Mais on m'a annoncé que nos partenaires refusaient de discuter sur ces bases.

Je suis obligé de constater, pour répondre directement à votre question, que le Gouvernement fait son devoir, qui est, précisément, de prendre des mesures conservatoires. Ce ne sont pas des décisions unilatérales, mais des décisions conservatoires pour le maintien du pouvoir d'achat.

Mais, en ce qui concerne l'amélioration de celui-ci, il est bien évident que, si l'on est partisan d'une politique contractuelle, cette amélioration n'a de sens que s'il y a négociation. Je ne vois pas comment il pourrait en être autrement entre partenaires de bonne foi. Malheureusement, la négociation n'a pas eu lieu. Je le constate.

Je remarque aussi que, dans mes propositions, figurait la prise en compte d'un point de l'indemnité de résidence. Cela aussi

était matière à négociation, mais, dès l'instant que cette dernière n'a pas eu lieu, l'intégration de ce point ne pouvait pas être unilatérale.

Quelquefois on me reproche d'agir ainsi. Je me refusé à prendre des décisions unilatérales. La meilleure preuve, c'est que malheureusement nous n'avons pas pu apporter les améliorations que nous aurions souhaité donner tout naturellement aux agents de la fonction publique.

M. Henri Tournan. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le secrétaire d'Etat ?

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Tournan avec l'autorisation de l'orateur.

M. Henri Tournan. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat, de vos explications. Vous m'aviez, dans une certaine mesure, convaincu. Je n'aurais certes pas dû le reconnaître, mais nous siégeons dans une assemblée où règne la sérénité.

Or, les derniers propos que vous avez tenus sur l'intégration du point de l'indemnité de résidence dans le traitement budgétaire m'ont beaucoup surpris et justifient mes propres déclarations, car il s'agit d'une mesure d'ordre général qui est demandée depuis des années. Aucun accord entre les syndicats et le Gouvernement n'est nécessaire pour supprimer ce point de l'indemnité de résidence. Dès lors, votre démonstration, fort savante, ne m'a pas du tout convaincu !

M. le président. Veuillez poursuivre votre exposé, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Je le regrette, monsieur le sénateur.

Depuis neuf ans que le Gouvernement supprime progressivement l'indemnité de résidence au profit du traitement principal, la décision est prise, chaque année, dans le cadre d'un accord contractuel. Ce point fait partie du contenu de la négociation et s'il n'y a pas de négociation — malheureusement, je suis le premier à le regretter — il n'y a pas octroi des avantages que vous auriez souhaités. Le regret est aussi grand pour le secrétaire d'Etat, chargé et responsable de la fonction publique, qu'il l'est sans doute pour nos partenaires.

Je voudrais maintenant répondre à M. le président de la commission des finances qui m'a posé, après M. le rapporteur, une question importante sur l'école nationale d'administration et qui n'a pas semblé convaincu par les deux précisions que j'ai apportées tout à l'heure à M. Duffaut.

Je suis tout à fait d'accord avec lui pour dire que nous devons être très vigilants, sur l'ensemble des moyens de formation de notre fonction publique. En effet, des hommes que nous formons actuellement dépendra, dans l'avenir, le fonctionnement normal de cet immense appareil qu'est la fonction publique.

J'ai souvent parlé des critiques qui étaient formulées à l'encontre de l'administration, de son caractère bureaucratique, technique, quelquefois envahissant, voire autoritaire. Ces défauts ne peuvent prendre leur origine que dans les hommes qui la composent.

C'est la raison pour laquelle j'estime, en accord avec votre commission des finances et son président, qu'il convient d'être vigilant sur l'organisation des stages, des déplacements et leur coût, mais aussi sur le contenu et les modalités de l'enseignement qui est dispensé aux élèves de l'école nationale d'administration.

Sachez-le, c'est l'une de mes préoccupations — je l'ai dit tout à l'heure du haut de cette tribune — en qualité d'ancien élève, bien sûr, mais aussi d'élu local qui n'ignore pas le décalage qui peut exister entre certaines formations, trop universitaires ou trop magistrales, et la réalité de la vie des Français.

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

Nous allons examiner les crédits des services du Premier ministre, section I et qui figurent aux états B et C. Mais les votes sur l'ensemble de ces crédits demeureront réservés jusqu'à la fin de l'examen de la section I des services du Premier ministre.

ETAT B

M. le président. « Titre III, plus 51 735 633 francs. »

La parole est à M. le président de la commission des affaires sociales.

M. Robert Schwint, président de la commission des affaires sociales. Mes chers collègues, votre commission des affaires sociales m'avait chargé d'intervenir à l'occasion de l'examen du budget de la défense sur le problème du bénéfice de la campagne double pour les fonctionnaires anciens combattants d'Afrique du Nord.

M. Bourges, ministre de la défense, s'étant déclaré incompétent au cours de la séance du mardi 29 novembre, il nous a renvoyé alors à la fonction publique, dont nous examinons aujourd'hui les crédits.

Je voudrais rappeler que la loi du 9 décembre 1974, dans son article 1^{er}, a reconnu la stricte égalité des combattants d'Afrique du Nord avec ceux ayant pris part aux conflits antérieurs.

Toutefois, tous les droits attachés à ce titre de combattant n'ont pas été accordés. Ainsi, le bénéfice de la campagne double, qui a été reconnu aux fonctionnaires et assimilés anciens combattants des générations antérieures, n'a pas été reconnu à leurs camarades ayant participé aux opérations d'Afrique du Nord. Cette situation apparaît comme totalement contraire aux dispositions inscrites dans la loi.

Il est donc logique de se poser la question suivante : qui s'oppose, actuellement, à cette stricte application de la volonté du législateur ? Le ministère de la défense et le secrétariat d'Etat aux anciens combattants se disent favorables à une telle mesure.

Il est temps que vous preniez toutes dispositions, monsieur le secrétaire d'Etat, pour que la solution attendue soit enfin trouvée dans les meilleurs délais, de telle sorte que la situation administrative des fonctionnaires ne subisse plus un préjudice qui s'aggrave avec le temps.

La commission des affaires sociales serait donc heureuse de connaître votre réponse. (Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.)

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, c'est une question importante que vous évoquez, mais, comme vous l'avez rappelé, il fallait plutôt la poser au ministre des armées qu'à moi-même. (M. Schwint lève les bras au ciel.)

Je vous réponds avec honnêteté. C'est la raison pour laquelle je ne peux vous fournir une réponse immédiate. Je puis simplement vous indiquer qu'une question écrite a été déposée sur ce sujet et que le Gouvernement y a répondu.

Si vous en étiez d'accord, je souhaiterais pouvoir étudier cette question avec tout le soin qu'elle mérite et avec un œil, si j'ose dire, « interministériel ». Je vous répondrai par écrit ou oralement dans une autre circonstance.

M. Robert Schwint, président de la commission des affaires sociales. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires sociales.

M. Robert Schwint, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le secrétaire d'Etat, notre surprise est assez grande car lorsque nous avons traité de ce problème avec M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants, il nous a conseillé de nous adresser à M. le ministre de la défense. M. Bourges, à son tour, s'est déclaré incompétent et nous a renvoyé devant vous.

Je m'adresse donc au secrétaire d'Etat qui me semble devoir être particulièrement intéressé. Je suppose que cette disposition relève de votre compétence — tel est le sens que j'ai donné à votre intervention — et j'espère que la commission des affaires sociales recevra une réponse dans les délais les meilleurs. Je vous en remercie à l'avance.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Je prends l'engagement de vous apporter une réponse. Ce problème paraissant revêtir un caractère interministériel, il est effectivement de la compétence de M. le Premier ministre, donc de la mienne.

M. le président. Personne ne demande plus la parole sur le titre III de l'Etat B ?...

« Titre IV : plus 587 227 856 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

ETAT C

M. le président. « Titre V : autorisations de programme : 137 776 900 francs ;

« Crédits de paiement : 67 650 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

« Titre VI : autorisations de programme : 449 450 000 francs ;

« Crédits de paiement : 120 049 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

IV. — CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant les services du Premier ministre, IV. — Conseil économique et social.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Paul Jargot, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Mes chers collègues, le montant de la dotation du Conseil économique et social passe de 48,8 millions de francs en 1977 à 54 millions de francs en 1978, soit une progression de 10,7 p. 100.

L'augmentation des dépenses — plus 5 230 000 francs — provient d'une extension en année pleine des mesures de revalorisation et d'un ajustement aux besoins.

Le crédit inscrit au chapitre 34-01 « dépenses de matériel », du budget du Conseil économique et social ne correspond pas uniquement à des acquisitions de matériel neuf. La plus grande partie des disponibilités de ce chapitre est destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement ordinaire de l'assemblée et de ses formations, les achats de fournitures courantes et les frais d'entretien général du palais d'Iéna.

En 1977, les sommes effectivement consacrées au remplacement du matériel à réformer ou à l'acquisition de matériels neufs ont servi, pour l'essentiel, à amorcer, dans une mesure limitée, le programme de renouvellement du parc mécanographique et du parc automobile du Conseil, programme qui devra nécessairement se poursuivre en 1978.

Il convient toutefois de relever la régulière décélération du pourcentage de réajustement annuel des crédits du chapitre 34-01 depuis 1976 — 1976 : 10 p. 100 ; 1977 : 7,85 p. 100 ; 1978 : 5,74 p. 100 — alors que la part de ce chapitre dans le budget du Conseil économique et social ne représente qu'environ 5 p. 100 du total des dotations budgétaires.

La commission des finances a examiné les crédits du Conseil économique et social dans sa séance du 20 octobre.

Plusieurs orateurs ont souligné l'insuffisance des crédits de matériels et de diffusion des publications du Conseil économique et social et certains ont souhaité le développement des publications en livre de poche, des avis du Conseil.

Sous le bénéfice des observations présentées dans son rapport, votre commission des finances, dans sa majorité, soumet à l'appréciation du Sénat les crédits demandés pour 1978 par le Conseil économique et social. (*Applaudissements.*)

M. le président. Désirez-vous intervenir, monsieur le secrétaire d'Etat ?

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (Fonction publique). Monsieur le président, s'agissant d'une assemblée qui, sans être parlementaire au sens constitutionnel du terme, participe cependant très étroitement aux travaux parlementaires, le Gouvernement n'a aucun commentaire à formuler et n'a pas à juger des crédits qui lui sont dévolus. Par conséquent, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. le président. Il était indispensable que je vous interroge, monsieur le secrétaire d'Etat.

Personne ne demande la parole ?...

Nous allons examiner les crédits concernant les services du Premier ministre, IV. — Conseil économique et social, qui figurent à l'état B.

ETAT B

M. le président. « Titre III, plus 2 178 000 francs. »
Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le crédit du titre III.

(Ce crédit est adopté.)

II. — JOURNAUX OFFICIELS

M. le président. Le Sénat va poursuivre l'examen des dispositions du projet de loi concernant les services du Premier ministre, II. — Journaux officiels.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Paul Jargot, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la direction des Journaux officiels a pour mission de composer, d'imprimer et de diffuser les décisions législatives ou réglementaires ou les travaux des pouvoirs publics, de publier les décisions à caractère économique prévues par la loi, de vulgariser les textes législatifs et réglementaires et d'exécuter des travaux pour le compte des administrations.

La structure des Journaux officiels est assez particulière. Il s'agit, d'une société coopérative ouvrière qui comprend, d'une part, la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels et, d'autre part, la direction, la première comptant 400 agents et la seconde 612 agents.

La production de la direction des Journaux officiels a nettement progressé en 1976. Ainsi, 186 221 pages ont été composées en 1976, contre 177 308 en 1975, et 2 092 023 884 pages ont été imprimées en 1976, contre 1 943 568 600 en 1975.

Cette augmentation tient à trois causes : l'édition des lois et décrets a vu son volume et son tirage augmenter ; le tirage de l'édition des débats du Sénat a été porté de 9 500 à 14 000 à partir du 1^{er} avril 1976 ; les brochures — recueils réunissant tous les textes relatifs à un sujet — ont progressé en volume et en tirage.

Cette progression a continué au cours du premier semestre 1977, aussi bien en composition — 84 657 pages contre 82 239 en 1976 — qu'en tirage — 1 091 328 200 contre 920 278 090 en 1976.

Au cours des quatre dernières années, la production a progressé de 14,5 p. 100 pour une augmentation de 7 p. 100 des effectifs.

Nous ne pouvons que nous féliciter de l'efficacité de ce service public et de la qualité du travail accompli, souvent dans des temps records, compte tenu de l'irrégularité du plan de charges auquel la direction et le personnel doivent faire face.

Vous trouverez, dans mon rapport écrit, une analyse détaillée des crédits proposés pour 1978. Leur progression est estimée à 9,4 p. 100, les autorisations de programme accusant une régression de 5 p. 100 et les crédits de paiement une augmentation de 63 p. 100.

Ce budget a appelé, de la part de votre rapporteur et de la commission des finances, les cinq observations suivantes.

Premièrement, le comité social devrait bénéficier des mêmes moyens que le comité d'entreprise.

Deuxièmement, une révision de la réglementation des annonces légales permettrait une meilleure répartition du plan de charges et une réduction très sensible de la sous-traitance.

Troisièmement, le personnel devrait être associé aux études concernant les investissements de modernisation de la direction des Journaux officiels.

Quatrièmement, le déficit d'exploitation des Journaux officiels pourrait être réduit par une réévaluation des tarifs et par une meilleure définition du coût des contraintes de service public.

Cinquièmement, enfin, la présentation des Journaux officiels devrait être améliorée.

J'examinerai, en premier lieu, ce que j'appellerai le contentieux du comité social.

Votre rapporteur s'était étonné l'année dernière que la dotation du comité social de la direction ne connaisse aucune augmentation.

Dans le projet de budget pour 1978, il est prévu au chapitre 34-04 « Composition, impression, distribution, expédition », article 52 « Direction des Journaux officiels, comité social », un crédit de 60 000 francs identique à celui du budget voté de 1977.

Il a cependant été admis, lors de la conférence budgétaire du 23 mai 1977, qu'un crédit supplémentaire de 14 000 francs majorerait l'article 52 par sous-répartition de crédits au sein du chapitre 34-04.

J'apprends aujourd'hui que cette dotation complémentaire s'élèverait non plus à 14 000 francs, mais à 30 000 francs. Je vous saurais gré, monsieur le secrétaire d'Etat, de bien vouloir me confirmer ce chiffre dans votre réponse.

En outre, votre rapporteur souhaite vivement que l'on vide définitivement cet abcès, qui ne peut que continuer d'envenimer les relations de travail au sein de la direction.

Voici les faits. Il s'agit d'une entreprise de 1 000 personnes environ comprenant deux catégories de personnel : d'une part, la société de composition, soit 400 employés, qui dispose d'un comité d'entreprise recevant une subvention de 40 000 francs, mais bénéficiant de plus de la dotation légale normale de 1 p. 100 de la masse salariale ; d'autre part, le personnel de la direction comprenant 612 membres, qui dispose d'un comité social recevant une subvention de 60 000 francs, mais ne bénéficiant pas de la dotation légale du 1 p. 100 de la masse salariale.

Or, dans les accords du 4 juillet 1974 instituant ledit comité social, promesse expresse avait été faite aux intéressés qu'il aurait « des attributions analogues à celle des comités d'entreprise du secteur privé ». On peut jouer sur les mots, arguer de textes juridiques ; il va cependant de soi qu'il est difficile et, à terme, impossible de faire cohabiter dans la même entreprise deux catégories de personnel aussi différentes quant aux avantages sociaux dont elles bénéficient.

De plus, cette question a fait l'objet d'une recommandation de M. le conseiller d'Etat Dufour dans son rapport de 1976, allant

entièrement dans le sens des revendications des personnels de la direction et estimant que, dès 1977, le comité social aurait dû pouvoir disposer de 240 000 francs.

Aussi votre rapporteur souhaite-t-il que M. le secrétaire d'Etat veuille bien trancher dans le même sens et libérer ainsi la direction d'un cactus dont elle n'a vraiment pas besoin devant les tâches difficiles qui l'attendent dans d'autres domaines.

Notre deuxième observation concerne une révision nécessaire de la réglementation des annonces légales pour permettre une meilleure répartition du plan de charges dans le premier semestre de l'année ainsi qu'une réduction très sensible de la sous-traitance, qui, cette année, dépassera 8 millions de francs.

Ces publications, en effet, coïncident en partie avec la session parlementaire de printemps, à laquelle s'ajoutent d'ailleurs les avis de convocation des sociétés faisant appel à l'épargne publique, et en partie, la plus importante, avec les congés d'été.

Les solutions à ce problème résident, d'une part, dans une modification des délais imposés par la loi et un étalement dans le temps de ces publications par groupes d'activités et, d'autre part, dans la continuation de l'effort de modernisation de l'entreprise.

Au sujet de la modernisation de l'outil de production — ce sera ma troisième observation — nous estimons hautement souhaitable d'associer très étroitement le personnel aux études concernant ce domaine. La direction pourra ainsi s'entourer d'avis autorisés tant pour le choix des équipements que pour l'amélioration de la présentation des publications.

Sur ce point, permettez-moi de souligner l'insatisfaction de notre commission des finances, singulièrement de son président.

De plus, l'expérience tentée dans cette direction par l'édition d'un numéro complémentaire et d'un double sommaire n'a pas résolu le problème ; malgré le coût élevé qu'elle a entraîné — 1 580 000 francs en 1976, ramené aux environs de 830 000 francs en 1977 — elle n'a donné satisfaction à personne, surtout pas aux clients et usagers de l'édition.

L'association du personnel aux études d'investissement et de modernisation peut et doit aider à une meilleure adaptation de l'outil à ce que nous en attendons.

C'est d'autant plus vrai qu'en matière de composition et d'impression nous avons affaire à des professionnels de très grande compétence. D'autre part, toute modernisation implique des aspects sociaux tels que le maintien de l'emploi, le reclassement de certains personnels et la promotion interne « jusqu'au plus haut niveau, dans l'esprit d'une plus grande démocratisation de la fonction publique » ; ce sont vos propres termes, monsieur le secrétaire d'Etat.

Enfin, toujours dans le domaine de l'investissement, votre rapporteur a été conduit à constater une nouvelle fois l'insuffisance des locaux dont dispose la direction des Journaux officiels. Il suggère que le projet de surélévation de certains bâtiments de la rue Desaix établi voilà trois ans soit pris en considération tant pour améliorer les conditions de travail que pour permettre au comité social et au comité d'entreprise de disposer d'espaces suffisants pour un fonctionnement normal.

Ma dernière observation, qui rejoint celle de la Cour des comptes, concerne une meilleure rentabilisation de l'entreprise par une plus grande autonomie de gestion et de décision, en particulier dans le domaine de la fixation de certains tarifs ridiculement bas, puisque certains n'ont pas été augmentés depuis le 1^{er} janvier 1958 et d'autres depuis quatre ans. (*Applaudissements.*)

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

M. Bernard Parmantier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, après l'excellent rapport de notre collègue M. Jargot, ma tâche sera considérablement simplifiée. Je voudrais cependant revenir brièvement sur le problème du comité social.

Comme l'a précisé notre rapporteur, la structure des Journaux officiels est assez particulière. Elle comprend, d'une part, la société de composition et d'impression des journaux officiels et, d'autre part, la direction des journaux officiels dont l'effectif — ouvriers, employés et cadres — compte 612 personnes. Tous ces personnels relèvent des conventions collectives de la presse parisienne.

C'est seulement le 4 juillet 1974 que la direction des Journaux officiels signe avec le comité intersyndical du livre un accord instituant, d'une part, un comité d'entreprise à la société de composition et d'impression des journaux officiels et, d'autre part, un comité social pour la direction des journaux officiels.

Que signifie cette double dénomination ? Quelles différences majeures introduit-elle ? C'est tout le problème.

Si l'on se réfère à l'accord du 4 juillet 1974, le comité social aura des attributions analogues à celles des comités d'entreprise des entreprises du secteur privé.

Si l'on se réfère au rapport de mai 1976 du conseiller d'Etat déjà évoqué par votre rapporteur et chargé par le secrétaire général du Gouvernement d'une mission d'étude auprès de la direction des Journaux officiels, le comité social est assimilable à un comité d'entreprise.

Si, très concrètement, on se réfère à ses activités dans le domaine social et culturel et à son très louable souci de les développer — au lieu de devoir les restreindre, comme c'est le cas depuis quelque temps — le comité social a les charges d'un comité d'entreprise et, par conséquent, il est en droit d'en revendiquer les moyens.

Or, en ce qui concerne les moyens, où en sommes-nous aujourd'hui ? 60 000 francs de dotation en 1976, 60 000 francs en 1977, 60 000 francs toujours, votés par l'Assemblée nationale le 18 novembre 1977, pour l'exercice 1978, soit, au moment du vote, 0,15 p. 100 de la masse salariale, somme à laquelle — notre rapporteur vient d'en faire état — s'ajouteraient 14 000 francs voire — je prends bonne note de cette information — 30 000 francs. Néanmoins, au regard de cette somme, une dotation correspondant au 1 p. 100 de la masse salariale auquel peut prétendre un comité d'entreprise s'élèverait à 400 000 francs.

Il est donc normal que le personnel soit profondément mécontent. Après avoir attendu longuement la réalisation des promesses passées, il constate aujourd'hui que rien n'est changé, qu'il lui a fallu supprimer certaines activités culturelles et sportives en 1977 et que des difficultés accrues vont marquer la prochaine année. La situation est donc devenue intolérable.

C'est pourquoi le groupe socialiste, solidaire des travailleurs bien décidés à défendre leurs droits légitimes et l'existence même de leurs activités sociales, sportives et culturelles, vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de prendre immédiatement les mesures qui mettront fin à ce qui constitue une injustice sociale flagrante et, au sein d'une même entreprise, à une discrimination et à des disparités d'un anachronisme inadmissible.

Pour terminer, dois-je souligner que les travailleurs des journaux officiels sont pour vous, monsieur le secrétaire d'Etat, comme pour nous, mes chers collègues, des collaborateurs précieux dont nous connaissons les mérites et les compétences ? Si je le dis, c'est non pour solliciter des privilèges ou des faveurs qu'ils ne réclament pas et que je ne réclame pas davantage, mais simplement pour inciter votre ministère à renoncer à une rigueur que je considère comme parfaitement injustifiée. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (Fonction publique). Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je remercie d'abord le rapporteur et la commission pour le travail très précis qui a été accompli sur le budget des Journaux officiels. J'essaierai ensuite de répondre à chacune des questions qui ont été évoquées par le rapporteur et par l'orateur qui vient de s'exprimer.

Je répondrai d'abord sur les questions sociales. M. Jargot souligne dans son rapport la disparité des sommes perçues par le comité d'entreprise, d'une part, et par le comité social, de l'autre. Le Gouvernement en est conscient. Jusqu'à ce jour, les difficultés budgétaires ont retardé la solution mais je peux dire qu'un premier effort vient d'être réalisé puisque, en conférence budgétaire, il a été décidé de porter de 60 000 francs à 90 000 francs le montant de la subvention au comité social. Par conséquent, la demande qui a été exprimée trouve ici une réponse. J'ajoute que d'autres mesures doivent suivre dans le courant de l'année 1978.

La deuxième observation qui a été faite par le rapporteur concerne la révision de la réglementation des annonces officielles. C'est un problème d'organisation du fonctionnement intérieur des Journaux officiels. La révision de cette organisation se traduirait par la suppression de certaines publications obligatoires, actuellement effectuées au *Bulletin des annonces légales obligatoires*, par exemple les comptes annuels, les situations provisoires et chiffres d'affaires des sociétés, qui passeraient dans les journaux d'annonces légales locaux.

Ces publications se font toutes — je le signale — à la même période, d'où une surcharge très importante pour les Journaux officiels à cette époque de publication.

Une étude effectuée en 1976 a montré que la réforme proposée entraînerait une diminution annuelle d'environ 8 300 pages au *Bulletin des annonces légales obligatoires*.

Cette réforme présenterait toutefois de graves inconvénients. D'une part, la vérification de la conformité des renseignements donnés aux dispositions réglementaires faite par un service public, en l'occurrence les services du *Journal officiel*, disparaîtrait. D'autre part, il n'y aurait plus de centralisation dans un bulletin unique, centralisation qui facilite beaucoup l'information des personnes intéressées, notamment des journalistes, des analystes financiers et des gérants de portefeuille.

Le rapporteur souhaite également que le personnel soit associé aux études concernant les investissements de modernisation des journaux officiels. Je lui répondrai qu'il en sera fait ainsi. C'est d'ailleurs ce que prévoit le titre III de la note de service du 30 décembre 1974 relatif aux attributions du comité qui prévoit qu'il « émet des avis sur toutes les questions dont il est saisi par le directeur des Journaux officiels sur les matières suivantes : l'organisation des services et leurs modifications éventuelles ; le fonctionnement des services et notamment la modernisation des méthodes et techniques de travail... ».

Enfin, le rapporteur fait remarquer que le déficit d'exploitation des journaux officiels pourrait être réduit par une réévaluation des tarifs et par une meilleure définition du coût des contraintes de service public. L'observation du rapporteur est juste et fondée. J'y apporte une réponse tout à fait positive, mais je préciserai que, pour y porter remède, il faut une connaissance précise des prix de revient des productions, laquelle implique la transformation nécessaire de la comptabilité administrative actuellement utilisée en comptabilité analytique et, par conséquent, l'établissement d'un budget annexe. Des études sur ces deux questions sont maintenant terminées.

On peut donc envisager que le Gouvernement sera en mesure de proposer au Parlement l'instauration de ce régime de budget annexe pour l'exercice 1979.

En ce qui concerne la présentation des journaux officiels, on peut faire remarquer que la publication d'un numéro complémentaire, faite à la demande des comités d'usagers, est un pas important dans le sens de la clarification et des facilités de lecture.

En apportant ces différentes réponses, j'espère être allé dans le sens des principales observations de votre commission.

Je demande, par conséquent, au Sénat de voter le budget des journaux officiels.

M. Jacques Eberhard. Je demande la parole.

M. le président. Je vous la donne, mais je vous rappelle que vous n'avez droit qu'à cinq minutes.

M. Jacques Eberhard. Je n'en utiliserai que trois ou quatre.

M. le président. Je suis obligé d'appliquer le règlement.

M. Jacques Eberhard. Et vous le faites avec une grande souplesse, nous le savons.

M. le président. Je vous remercie.

M. Jacques Eberhard. Je voudrais dire quelques mots à propos du *Journal officiel*, car c'est une question qui nous touche de près. Le *Journal officiel* est pour nous, parlementaires, un outil irremplaçable.

Nous sommes sensibles à la rapidité avec laquelle cet outil, indispensable, nous est fourni. Avec le rapporteur, je crois qu'il faut reconnaître la qualification des personnels qui le composent.

Aujourd'hui, nous discutons du budget relatif aux journaux officiels alors que son personnel est en grève. Il est bien évident que le rapporteur spécial ne pouvait pas exprimer son sentiment personnel de solidarité envers ces personnels ; en son nom, en mon nom ainsi qu'au nom de notre groupe, j'exprime donc cette solidarité.

Un des motifs de cette grève vous a été exposé et M. le secrétaire d'Etat a donné le point de vue du Gouvernement ; il s'agit d'aligner en quelque sorte 612 personnels de direction sur celui de la société de composition ; à cet effet, il faudrait accorder une subvention de 1 p. 100 de la masse salariale pour le fonctionnement des œuvres du comité social.

M. le secrétaire d'Etat a annoncé une certaine rallonge des crédits. C'est un élément qu'il appartiendra aux intéressés d'apprécier à leur convenance, mais on peut quand même dire que, finalement, pour réaliser cet alignement sur le 1 p. 100 de la société de composition, la subvention aurait dû être portée de 60 000 francs à 480 000 francs et non à 90 000 francs.

Si nous avions la possibilité de présenter un amendement tendant à porter ce crédit à ce chiffre, nous l'aurions fait, mais, hélas ! l'article 40 de la Constitution nous l'interdit.

Je ne peux donc que répéter au Sénat que nous appuyons le mouvement de grève des employés du *Journal officiel* en espérant que cette première amorce d'un relèvement annonce la satisfaction complète de leur revendication. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

M. Paul Jargot, rapporteur spécial. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Paul Jargot, rapporteur spécial. Je voudrais, après l'intervention de M. le secrétaire d'Etat, vous faire part d'un certain nombre d'observations.

Tout d'abord, je prends acte de la confirmation de l'octroi de 30 000 francs supplémentaires qui ne figurent pas au « bleu » du budget et de l'annonce d'autres mesures en 1978. J'aurais aimé que vous donniez, monsieur le ministre, davantage de précisions. Nous sommes, en l'espèce devant un fait précis. Pour atteindre le pourcentage légal, qui est de 1 p. 100 de la masse salariale, cette dotation devrait atteindre 400 000 francs. Or elle ne sera que de 90 000 francs. Aussi subsiste-t-il un contentieux de 300 000 francs. Très sincèrement, je ne pense pas — et je le dis en tant que gestionnaire d'une collectivité locale, comme beaucoup de nos collègues ici — que 300 000 francs sur un budget de 143 millions de francs soit une raison budgétaire valable pour ne pas satisfaire très rapidement, et le plus rapidement possible, la revendication présentée. Je vous en laisse juge.

Deuxième observation : vous avez répondu à mon souci de régularisation du plan de charge. C'est volontairement que je vous ai fait une proposition précise, car je sais qu'il y a, dans les dossiers, un projet de réforme des journaux officiels que je qualifierai — je vous prie de m'excuser d'employer une expression peut-être excessive, mais je n'en trouve pas d'autre — de « sabotage » de ce service public extrêmement important. Ce projet prévoirait de ventiler dans tous les départements français la publication de renseignements qui, depuis soixante-dix ans, est centralisée pour assurer la documentation des services publics et l'information démocratique de tous les citoyens.

Il serait, à mon avis, extrêmement grave que, par un aménagement du calendrier — ce qui peut être décidé par décret — et par un étalement dans le temps des déclarations des sociétés, on aboutisse à la suppression des annonces légales. Pour éviter qu'il en soit ainsi, j'ai présenté — je le rappelle — une proposition qui a été entérinée par la commission ; nous souhaitons qu'elle soit étudiée.

Vous indiquez que les personnels sont associés. Cela est en effet écrit dans les textes depuis 1974. Je souhaiterais que ces droits écrits deviennent effectifs. Ce serait bien mieux. Il serait préférable, bien sûr, que des réunions aient lieu, mais il ne s'en est tenu aucune depuis cette époque.

En ce qui concerne la comptabilité analytique, nous avons donné notre avis ; nous pensons qu'une plus grande autonomie permettrait de résoudre les problèmes.

Quant au dernier point, les comités d'usagers qui ont lancé cette idée, ce ne sont pas les mêmes, semble-t-il, que ceux qui apprécient le travail en tant que clients. Il conviendrait sans doute d'effectuer une enquête pour trouver un dispositif adapté.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, soucieux de ne pas prolonger la durée de vos travaux — je sais combien votre temps est précieux — je voudrais simplement dire à M. Eberhard que 30 000 francs supplémentaires représentent une augmentation de 50 p. 100.

M. Jacques Eberhard. Je sais compter !

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. C'est donc un effort important qui vient d'être décidé.

Monsieur Jargot, je partage tout à fait votre point de vue sur le problème posé par le *Bulletin des annonces légales obligatoires*. Il est certain que ce serait un inconvénient grave que de supprimer cette centralisation des informations. Il convient donc de trouver, comme vous l'avez indiqué par la voie législative ou réglementaire, le moyen d'assurer la totalité des informations à apporter au grand public et aux spécialistes.

Je confirme l'information que j'ai apportée tout à l'heure. Il est certain que tout relèvement éventuel des tarifs suppose une comptabilité analytique très précise pour déterminer quel est exactement le montant des coûts. A partir de ce moment-là, la décision d'établir pour 1979 un budget annexe tel que je l'ai annoncé tout à l'heure pourrait être envisagée. Il est certain que cela constituerait pour les journaux officiels une amélioration de leur situation.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances. J'ai entendu toutes les réponses faites par M. le secrétaire d'Etat, mais il est un point sur lequel nous insistons régulièrement

chaque année et pour lequel nous n'avons jusqu'à présent reçu qu'une satisfaction relative, c'est celui de la présentation du *Journal officiel*.

Nous travaillons tous beaucoup avec le *Journal officiel*.

Jusqu'à ces dernières années, il était pratiquement impossible de retrouver la trace de chacune des interventions des parlementaires. Il fallait faire un travail de recherche, feuilleter toutes les pages d'un *Journal officiel* pour retrouver son nom. On a fait un petit effort en indiquant la pagination de certaines rubriques. Ce n'est pas suffisant.

Le *Journal officiel* n'a pas été modifié depuis soixante-quinze ans. Sa conception est tout à fait différente de celle de l'imprimerie moderne. Il est indispensable de donner au *Journal officiel* une présentation différente, de le composer avec d'autres caractères et de rendre plus facile la recherche des principaux débats. Pour les *Lois et Décrets*, cela va encore, mais pour l'édition des débats, cette recherche entraîne un travail considérable.

Je supplie les services des Journaux officiels de bien vouloir s'adapter au monde moderne.

M. Paul Jargot, rapporteur spécial. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Paul Jargot, rapporteur spécial. Je voulais simplement dire que nous apprécions beaucoup, surtout étant donné l'importance des débats, la qualité du travail qui a été accompli par la direction et le personnel du *Journal officiel* en cette fin de session ; cela méritait bien d'être souligné.

M. Jacques Eberhard. Très bien !

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

Nous allons examiner les crédits concernant les services du Premier ministre : II. — Journaux officiels qui figurent aux états B et C.

ETAT B

M. le président. « Titre III, plus 7 910 074 francs. »

M. Bernard Parmantier. Je demande la parole.

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

M. Bernard Parmantier. Je voulais simplement dire à M. le secrétaire d'Etat que les 30 000 francs ajoutés à la dotation de 60 000 francs font effectivement 50 p. 100 d'augmentation que si l'on se réfère à l'année en cours. Mais si l'on se réfère à la première dotation de 60 000 francs qui remonte, si je ne me trompe, à 1976, je ne suis pas certain que cela compense les pertes dues à l'inflation. Je veux dire par là que cette dotation est notoirement insuffisante.

Pour cette raison, le groupe socialiste ne votera pas le présent budget.

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

Je mets aux voix le crédit du titre III.

(Ce crédit est adopté.)

ETAT C

M. le président. « Titre V : autorisations de programme : 2 504 000 francs. » — (Adopté.)

« Crédits de paiement : 1 374 000 francs. » — (Adopté.)

III. — SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant les services du Premier ministre, III : Secrétariat général de la défense nationale.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de budget du secrétariat général de la défense nationale augmente d'une année sur l'autre d'un peu moins de 9,5 p. 100 ; il s'agit donc, en fait, d'une simple reconduction.

Je vous présenterai trois observations, dont deux porteront sur le fonctionnement des services.

La première concerne les crédits de matériels du chapitre 34-02 dont les dotations seront absorbées pour payer les dépenses du fonctionnement courant. Ils ne permettront pas d'assurer le renouvellement du matériel de reproduction, de triage et d'assemblage des documents à diffuser aux ministères utilisateurs par le secrétariat général. Cette même insuffisance se constate à l'Institut des hautes études de la défense nationale

qui ne peut pas établir dans de bonnes conditions et distribuer à ses élèves des dossiers d'études. La commission des finances demande donc qu'au cours de cette discussion budgétaire, le Gouvernement accorde un supplément de crédits pour ce chapitre 34-02.

Quant à la seconde observation de la commission des finances, elle porte sur le chapitre 35-91 où figurent les crédits pour les travaux d'entretien immobilier. Le secrétariat général de la défense nationale ne dispose que d'un immeuble ancien et les crédits prévus ne se montent qu'à 39 660 francs, de telle sorte qu'il n'est pas possible d'entretenir cet immeuble, ni même d'y faire de petites réparations ; cela n'est pas conforme à une saine gestion immobilière. Cette fausse économie entraîne la dégradation de cet immeuble et obligera l'Etat à financer de grandes réparations. La commission des finances demande donc également une augmentation au cours de cette discussion budgétaire pour le chapitre 35-91. Il s'agit de petites sommes dans les deux cas, mais elles sont absolument indispensables pour le fonctionnement des services.

Au nom de la commission des finances, M. Maurice Blin, rapporteur général du budget, et moi-même sommes intervenus auprès du Gouvernement et je crois savoir, monsieur le ministre, que votre exposé nous apportera une réponse favorable.

La troisième observation de la commission des finances est d'une tout autre nature et d'une beaucoup plus grande importance : elle concerne le programme civil de défense dont les crédits sont inscrits dans votre budget.

Les autorisations de programme se montaient, pour le programme civil de défense, à 18 millions de francs à peine, soit un accroissement de 1,5 p. 100 par rapport à l'année dernière. Il s'agissait donc d'une régression. Aussi avons-nous demandé, au nom de la commission des finances, une augmentation substantielle de ces crédits, d'autant plus que, l'année dernière, le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre avait déclaré, en séance publique, répondant à mon rapport, qu'il était en mesure de nous dire que le Gouvernement s'engageait à faire bénéficier le programme civil de défense d'une revalorisation progressive au cours des trois dernières années d'exécution du Plan. Or nous avons constaté, à la commission des finances, que cet engagement n'avait pas été tenu dans le projet de budget. Le Gouvernement semble avoir été sensible à nos observations, et nous l'en remercions, car, dans le collectif, il vient d'inscrire 4,6 millions de francs supplémentaires pour ce programme.

Mais si les autorisations de programme continuent à être fixées chaque année, même à 22 millions de francs, compte tenu du supplément de crédits prévu au collectif, il n'y aura pas à proprement parler de défense civile efficace en France, alors que les pays de l'Alliance atlantique, la République fédérale d'Allemagne, les Etats-Unis, la Norvège, notamment, ont fait des progrès dans le domaine de la protection de leur population. Quant à l'Union soviétique, elle s'emploie à acquérir la supériorité en matière de création d'abris atomiques. Pour leur part — et je l'indique dans mon rapport écrit — la Suède et la Suisse seraient capables dès maintenant d'abriter 50 p. 100 de leur population. Notons également que les Pays-Bas ont rendu obligatoires depuis 1955 les constructions d'abris dans les immeubles collectifs.

En France, la mise en œuvre d'un programme de défense civile cohérent exigerait, d'abord, que nous renforçons très sérieusement notre système d'alerte et nos moyens de contrôle de la radio-activité, qui, actuellement, sont très insuffisants.

Ensuite, il faudrait que fût accepté, au niveau gouvernemental, un programme de protection de la population par l'obligation de créer un abri dans toute construction d'immeuble collectif neuf. Le coût de ces travaux, à la charge du constructeur, augmenterait le prix de la construction d'environ 2 p. 100.

D'autre part, des abris publics devraient être construits à la charge de la collectivité. Ils recevraient, en temps de paix, une utilisation permanente : hôpitaux souterrains, parkings, salles de réunions et de conférences, gymnases, etc., comme c'est le cas, notamment, en Suède et en Suisse.

Enfin, il faudrait mettre en état les abris existants, qu'ils soient naturels ou construits, dont le recensement avait été ordonné il y a une quinzaine d'années.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Très bien !

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial. Un véritable programme de défense civile doit aussi comporter la mise en place d'un dispositif complet de secours pour les blessés.

Quatorze colonnes mobiles avaient été prévues, car elles sont nécessaires. Il n'en existe qu'une et les services départemen-

taux de sécurité civile, faute de personnel et de matériel, ne peuvent pas procéder, dans nos différents départements, à un entraînement efficace des affectés spéciaux de défense civile.

Comment réaliser un tel programme ? Il y faut, bien évidemment, un financement important à inscrire au budget du secrétariat général de la défense nationale. D'après les chiffres connus, une dépense annuelle de 200 millions de francs devrait être consacrée à ce programme, au lieu des 22 millions de francs qui seront dépensés en 1978. Cet effort financier devrait être poursuivi pendant au moins trois plans d'équipement consécutifs. Alors, et alors seulement, la protection de la population française en cas d'agression serait assurée sérieusement.

La commission des finances sait bien qu'elle ne peut pas vous demander, pour des raisons d'ordre financier, d'inscrire une dépense aussi importante pour 1978, mais elle insiste auprès de vous, monsieur le secrétaire d'Etat, pour que le Gouvernement établisse enfin un programme de défense civile sérieux, et cela dès le début de 1978.

Tout pays qui fonde sa politique de défense sur la force nucléaire prouve sa résolution de l'employer en mettant, autant qu'il est possible, sa population à l'abri de la riposte.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances. C'est cela, la vérité !

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial. On ne peut pas et il ne faut plus discuter de la stratégie à appliquer. Cette affaire a été tranchée dans les autres pays de l'Alliance atlantique. On ne peut pas non plus, en cas de grave menace de conflit, exclure un chantage à la terreur atomique capable de provoquer la panique dans une population urbaine démunie de toute protection.

Ce que d'autres pays à économie comparable font pour leur protection civile, la France doit être capable de le faire.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits du secrétariat général de la défense nationale. (*Applaudissements à droite, ainsi que sur les travées de l'UCDP, du RPR et de la gauche démocratique.*)

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances. Excellente intervention !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (Fonction publique). Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, à propos du budget du secrétariat général de la défense nationale, votre rapporteur, M. Marcellin, que je remercie bien vivement pour l'importance de son exposé, a souligné certaines insuffisances budgétaires concernant, notamment, les crédits de fonctionnement et le programme civil de défense.

L'an dernier déjà, M. Marcellin avait porté une attention toute particulière à ce programme, dont l'importance, soyez-en persuadés, n'a pas échappé au Gouvernement, puisqu'il concerne directement la survie de la population. Toutefois, et M. Marcellin l'a bien montré, un programme complet aurait des incidences financières considérables que nos ressources actuelles ne permettent pas de couvrir dans leur totalité. Il a donc fallu faire des choix et fixer des priorités entre les différents domaines intéressant le programme civil de défense, ainsi qu'à l'intérieur de chacun d'eux. C'est ainsi qu'en matière de protection civile, la priorité est actuellement donnée à la réalisation d'un système d'alerte efficace et à la mise en place de moyens modernes de détection de la radio-activité.

La nécessaire continuité dans cette action n'a malheureusement pas autorisé la mise en place, en 1978, des crédits nécessaires à l'achèvement du centre d'instruction de Brignoles ainsi qu'à la création d'une deuxième colonne de secours, que votre rapporteur évoquait tout à l'heure. Ces deux objectifs, qui avaient fait l'objet de débats l'an dernier, figurent toujours dans les prévisions établies pour les années à venir.

Sont également maintenues les demandes de crédits permettant la poursuite des études du laboratoire de détection et de géophysique confiées au commissariat à l'énergie atomique.

Je me dois de rappeler, en outre, que le Gouvernement vient de consentir — ce point a été souligné — un effort particulier au bénéfice du programme civil de défense en inscrivant, dans le projet de loi de finances rectificative pour 1977, une autorisation de programme de 4 618 000 francs, ce qui représente, par rapport au budget précédent, une augmentation supérieure à 25 p. 100.

Cette augmentation mérite d'être appréciée dans la conjoncture budgétaire actuelle. Elle montre que la revalorisation à laquelle il avait été fait allusion l'année dernière est d'ores et déjà bien amorcée. Les crédits ainsi alloués permettent d'assurer la réalisation cohérente et continue des actions prioritaires rete-

nues. Si cet effort pouvait être maintenu dans les années à venir, d'autres mesures significatives, d'ores et déjà inventoriées, pourraient alors être réalisées.

Il n'est pas inutile non plus d'indiquer que des actions spécifiques en matière de défense continuent à être menées au sein des différents ministères, ces actions étant étroitement coordonnées par le Premier ministre par l'intermédiaire du secrétariat général de la défense nationale.

Il apparaît ainsi que le Gouvernement est parfaitement conscient de l'importance du programme civil de défense. Seul, le souci de rigueur budgétaire qui s'impose à lui, et que vous comprenez bien, n'a pas permis que les dotations soient à la mesure de ses intentions. Il n'empêche que l'effort déjà consenti sera poursuivi.

Quant au deuxième point, relatif à l'insuffisance des crédits de fonctionnement, et que votre rapporteur a évoqué, il apparaît effectivement que la dotation du secrétariat général de la défense nationale, ainsi que celle de l'institut des hautes études de défense nationale qui lui est budgétairement rattaché, n'ont pas permis de renouveler de façon convenable certains équipements, ni d'entretenir un domaine immobilier particulièrement vaste et néanmoins nécessaire au fonctionnement du secrétariat général de la défense nationale. Le Gouvernement en est bien conscient, et c'est pour répondre aux souhaits exprimés par votre rapporteur que je suis en mesure de vous annoncer qu'il proposera, en deuxième délibération, une allocation supplémentaire de 500 000 francs à répartir sur les chapitres 34-02 et 35-91 du secrétariat général de la défense nationale.

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial. Très bien !

M. Maurice Ligot, secrétaire d'Etat. Bien sûr, il s'agit d'une mesure partielle et de modeste ampleur à l'intérieur d'un budget qui devra être beaucoup plus considérable, mais il est certain qu'en fournissant à cet organisme d'Etat irremplaçable des moyens de travail accrus, il sera mieux à même, dans les années à venir, de réaliser les programmes de plus grande ampleur qui seront nécessaires pour assurer la sécurité de notre pays et de sa population.

Je pense donc que, malgré les contraintes budgétaires que connaît bien votre commission des finances, l'ensemble des mesures prises est de nature à rassurer les membres du Sénat sur la conviction du Gouvernement de poursuivre une politique de défense réaliste et de donner aux organismes qui s'y consacrent les moyens adaptés à leur mission. C'est dans cet esprit que je vous demande de bien vouloir voter les crédits du secrétariat général de la défense nationale. (*Applaudissements sur les travées de l'UCDP, du RPR et à droite.*)

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

Nous allons examiner les crédits concernant les services du Premier ministre : III. — Secrétariat général de la défense nationale, qui figurent aux états B et C.

M. le président. « Titre III, B 1 496 125 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le crédit du titre III.

(*Ce crédit est adopté.*)

M. le président. « Titre V : Autorisations de programme, 19 328 000 francs. » — (*Adopté.*)

« Crédits de paiement, 12 560 000 francs. » — (*Adopté.*)

Le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux pendant quelques instants. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-huit heures dix minutes, est reprise à dix-huit heures vingt minutes.*)

M. le président. La séance est reprise.

I. — SERVICES GÉNÉRAUX (*suite*)

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant les services du Premier ministre, I. — Services généraux. — Aménagement du territoire.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, ce débat budgétaire a pris du retard. Je ne voudrais pas que mon rapport l'accentue encore.

Je serai donc très bref, mais je m'efforcerai cependant d'en exprimer l'essentiel. En résumé, j'irai à un train de « sénateur renouvelé », c'est-à-dire assez rapide. (*Sourires.*)

Le budget que j'ai l'honneur de présenter devant vous a peu changé quant aux chiffres. Les dépenses ordinaires de la DATAR ont augmenté de 9,7 p. 100, passant ainsi à 11 342 000 francs. Celles des missions régionales ont augmenté de 4,22 p. 100, s'élevant à 3 927 000 francs.

Les dépenses en capital, quant à elles, sont passées, pour les autorisations de programme, de 939 à 977 millions de francs, soit 4,05 p. 100 d'augmentation, et pour les crédits de paiement, dont vous savez qu'ils avaient pris du retard, de 738 à 870 millions de francs, soit 17,83 p. 100 de plus qu'en 1977.

Mais il convient de noter qu'en outre des crédits complémentaires, au titre du fonds d'action conjoncturelle, ont été versés, en juin et septembre 1977 : autorisations de programme, 150 millions de francs ; crédits de paiement, 65 millions de francs.

Ces chiffres, très détaillés et accompagnés de mes observations, vous les trouverez dans mon rapport écrit où vous les lirez, j'en suis convaincu, dès que vous serez en vacances. (*Nouveaux sourires.*)

Cependant, j'aimerais évoquer rapidement trois points essentiels sur le plan strictement budgétaire.

Le premier concerne la présentation. Nous souhaitons un « bleu » spécifique de l'aménagement du territoire. Pour atteindre ce but, il suffirait que les crédits du fonds de décentralisation administrative soient regroupés dans les services généraux du Premier ministre. Ne resteraient alors inscrites au budget des charges communes que les diverses primes de développement régional, ce que nous comprenons volontiers.

Le second point concerne ce que j'ai appelé le « suivi », sur lequel nous insistons depuis des années. Il s'agirait de connaître, parce que nous avons à les contrôler, non seulement les répartitions des crédits du FIAT — le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire — mais encore leur utilisation par les différents « relais », et surtout l'état d'avancement des programmes. La mise en service d'un ordinateur, qui nous est annoncée, nous permet d'espérer obtenir satisfaction dans le courant de l'année 1978.

Le troisième point porte sur le FEDER, le fonds européen de développement régional. Je connais le débat qui s'est engagé sur ce sujet et j'imagine que d'autres orateurs interviendront tout à l'heure. Je crois savoir, monsieur le ministre, qu'une « renégociation » a lieu actuellement à Bruxelles. Je me bornerai à demander la politique présente du Gouvernement français à cet égard.

J'aurais voulu aborder un sujet qui m'est particulièrement cher : le rôle de l'aménagement du territoire dans la conduite des affaires de la France. Je me bornerai à signaler que la continuité est plus que jamais nécessaire — cette continuité que j'observe depuis que je suis rapporteur spécial de ce budget — et qu'au-delà des critiques sur le « saupoudrage » des crédits, on constate la patiente élaboration de l'équilibre de l'économie et de la vie quotidienne.

Cet équilibre, soyons-en conscients, est et sera toujours remis en cause parce que nous vivons dans un monde changeant où il s'agit de prévoir.

J'ai utilisé naguère, monsieur le ministre — et je m'adressais à votre prédécesseur — l'image du mobile, dont les éléments inégaux s'associent et s'accordent comme autant de balances. Le vent de la conjoncture — ce n'est pas à vous que je l'apprendrai — souffle toujours ; il faut constamment compenser ce qui nuit à l'aplomb et à l'assiette. Mais un autre vent, plus constant encore, et qu'on dit parfois être un « mal français », me paraît dangereux. Je pense à ce doute, à ce scepticisme permanent qui n'entre pas dans les calculs des experts parce qu'il est impondérable, mais qui méconnaît les efforts entrepris. On ne construit bien que sur le roc.

La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la DATAR, est, en ce sens, sous votre haute autorité, l'instrument privilégié du Premier ministre, une sorte de servocommande, si vous me permettez cette comparaison, pour coordonner le développement harmonieux du pays.

Je souhaite instamment que ces commandes demeurent souples, mais je voudrais que leurs articulations n'aient pas trop de jeu et qu'elles ne grincent pas.

Je vous demande, ce soir, non de redéfinir, mais de réaffirmer les objectifs de l'aménagement du territoire dans sa continuité naturelle.

Coordonner le développement harmonieux du pays, c'est, bien entendu, poursuivre son industrialisation, moderniser son agriculture, établir l'équilibre régional de l'emploi, ouvrir les régions vers l'extérieur, associer de plus en plus étroitement les collectivités locales aux choix et à la mise en œuvre des décisions qui commandent leur avenir.

Mais c'est avant tout pour le présent, et parce que cela conditionne l'avenir, la lutte nécessairement simultanée pour l'emploi et contre l'inflation.

A ce sujet, lors de la discussion générale du projet de loi de finances voilà quelques jours, d'éminents collègues, dont MM. Schumann, Fourcade et Lombard, se sont excellemment exprimés. Il me revient cependant de faire quelques observations qui touchent plus précisément à l'aménagement du territoire.

Il s'agit, en premier lieu, du comité interministériel pour la promotion de l'emploi que l'on appelle le CIPE — encore un sigle. Je sais que ce comité s'attache à des problèmes qui sont du ressort du ministre du travail et qu'il en a été largement débattu en cette enceinte.

Ce comité, placé sous la présidence de votre délégué — et c'est pourquoi je m'adresse à vous, monsieur le ministre — a fait l'objet de certaines critiques. Comment coordonner, sur les plans national et départemental, une action qui intéresse le travail, certes, mais aussi l'équipement, l'éducation, la formation professionnelle, l'industrie, l'agriculture et tant d'autres départements ministériels ?

Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous nous donniez quelques éclaircissements dans ce domaine.

En second lieu, je ne voudrais pas terminer mon intervention, ni cette interrogation sur le présent et l'avenir dans le cadre de la lutte pour l'emploi et contre l'inflation, sans vous poser trois questions qui me semblent essentielles.

La première concernera la définition des activités, ce qu'on appelle la « sectorisation » puisqu'il s'agit de redéfinir les « secteurs » qu'on dit aujourd'hui encore primaire, secondaire et tertiaire.

Les temps changent. On s'aperçoit, de nos jours, que cette classification initiale n'est pas parfaitement valable. Qu'est-ce qui peut bien distinguer, en effet, une usine flottante de surgélation du poisson d'une fabrique tissant la laine des moutons ? L'une est primaire, paraît-il, et l'autre est secondaire. Pourquoi ?

Mais il y a beaucoup plus grave : le « tertiaire », c'est-à-dire les services, est devenu une sorte de « fourre-tout » où sont mélangés la recherche, qui tend à diminuer le prix de revient, la réparation automobile, qui est une industrie, la santé, qui est une charge collective, et certains services économiques qui gonflent les prix de vente.

Il me semble que de nombreuses occupations non productives sont considérées comme un alibi, une sorte de prothèse artificielle pour résoudre certains problèmes de l'emploi, alors que tout notre effort devrait se porter sur des activités qui favorisent nos échanges extérieurs.

Je crois, monsieur le ministre, qu'il est encore temps, mais grand temps, que le Gouvernement veuille bien saisir le Conseil économique et social de ce grave problème.

La seconde question aura trait aux coûts de la concentration. J'entends bien qu'il ne s'agit pas seulement de la concentration urbaine, mais encore industrielle et tertiaire.

Nous n'avons pas de connaissances suffisantes sur ce sujet. Lorsque j'interroge les spécialistes — et non des moindres — on me répond que toute décision en ce domaine est prise empiriquement. Je publie dans mon rapport écrit une première note de la DATAR, qui montre que l'habitant d'une grande ville coûte plus cher que celui d'une ville moyenne. C'est, hélas ! très insuffisant. J'en demande plus à l'avenir afin que nous y voyions plus clair.

Comment définir, sans en savoir le coût, une politique de sous-traitance, condition de survie de la petite et moyenne entreprise, comment réduire les mouvements migratoires quotidiens de travailleurs dont on connaît les incidences sur la qualité de leur vie, si l'on ne peut mettre en balance le prix de leur transport et celui des marchandises qu'ils auraient, si souvent, pu produire chez eux à meilleur prix ?

Comment parler de décentralisation tertiaire si l'on ne fait pas entrer en ligne de compte les avantages de la proximité d'une clientèle et ceux, peut-être moins coûteux, de la télé-information ?

Ma troisième question traitera de l'innovation. N'est-elle pas de nos jours la seule porte par laquelle nous pourrions conquérir des marchés extérieurs ?

Je ne crains pas de le répéter parce que c'est vrai — et sans chauvinisme, croyez-le bien — la France est la plus vieille nation moderne du monde. Elle possède une tradition et un savoir-faire incomparables ; mais elle est enserrée entre deux catégories de pays dans son combat pacifique contre la concurrence étrangère. Les uns disposent d'une main-d'œuvre relativement peu onéreuse — et parfois pas onéreuse du tout — les autres ont les moyens financiers de faire des investissements qui ne sont pas à notre échelle.

Nous sommes donc condamnés à définir notre rôle et à accroître notre place dans un monde désormais planétaire. Est-ce heureux ? Est-ce dommage ? Personne ne peut le dire.

C'est souvent dans un moment significatif comme celui-là que les Français redécouvrent le goût de l'effort parce qu'ils ont un but clair et générateur d'enthousiasme.

La chance de la France est qu'elle s'est toujours tenue à l'avant-garde des techniques, avec une remarquable économie de moyens. Pour qu'elle fasse valoir ses possibilités, il faut que tous les Français concourent à un grand effort prospectif, je veux dire par là que l'aménagement du territoire est directement et immédiatement concerné.

Le caractère interministériel et prospectif de la DATAR me fait vous demander, monsieur le ministre, que la grande tâche de coordonner les efforts, en ce domaine de l'innovation, soit confiée au Premier ministre et à l'aménagement du territoire.

Mais, et cela sera ma conclusion, comment bien aménager sans foi et sans espérance, sans ténacité et sans courage ?

J'ai déjà eu l'occasion de le répéter à cette tribune et ailleurs : comment entreprendre sans la volonté dans l'effort et sans la confiance dans l'avenir ?

J'ai parlé un jour, dans cette enceinte, de l'aménagement des esprits et des cœurs. Je le répète inlassablement, je le fais aujourd'hui plus que jamais, en ces moments d'incertitude où les traditions de notre peuple qui ont fait sa grandeur sont trop souvent bafouées et où l'apologie de la discorde, de la révolte et de la violence retentit à chaque instant.

Oui, je crois devoir vous le dire, monsieur le ministre, et vous le répéter, mes chers collègues, du haut de cette tribune, de toutes mes forces : il est temps, vraiment, que dans ce domaine cela change dans le bon sens et pour le meilleur.

A quoi servirait-il donc d'aménager, comme nous le souhaitons tous, nos communes, notre territoire pour le mieux-être de chacun, si, en même temps, par notre laisser-aller, par nos critiques, notre insouciance, nos disputes, notre manque d'idéal, nous affaiblissions notre patrie ?

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits de l'aménagement du territoire. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'UCDP et à droite.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Robert Laucournet, en remplacement de M. André Barroux, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, je supplée à cette tribune M. Barroux qui a dû regagner son département et vous prie de vouloir bien l'excuser. Ce rapport est d'ailleurs le résultat d'une œuvre conjointe que nous avons réalisée au nom de la commission.

Après l'examen du budget de 1978, les deux principales caractéristiques de la politique d'aménagement du territoire semblent être les suivantes : pas d'innovation au niveau des méthodes et réduction des moyens financiers.

Toutes les décisions prises au cours de l'année 1977 concernant l'aménagement du territoire correspondent davantage à une reconduction des choix réalisés précédemment qu'à un souci de trouver des formules nouvelles mieux adaptées à la satisfaction des besoins qui, en période de crise, apparaissent plus nettement : l'emploi, la reconversion industrielle, l'inégale répartition ou le vieillissement de la population.

On peut fournir deux explications à cette constatation. Ou bien, les moyens actuellement utilisés — c'est-à-dire les systèmes de primes, d'aides, de subventions, la politique des contrats au niveau des villes moyennes, des contrats de pays — sont considérés comme satisfaisants et apportent une réponse adéquate aux problèmes de l'inégalité régionale ; ou bien ces mesures représentent la limite extrême de ce que, politiquement, le Gouvernement est à même de proposer, et aller au-delà, c'est-à-dire appliquer une véritable décentralisation des moyens financiers et surtout des pouvoirs de décision, représenterait une étape impossible à franchir.

C'est cette seconde interprétation qui semble la plus réaliste. Nous sommes tous d'accord pour reconnaître que, malgré des efforts importants, le développement économique et ce qui en découle nécessairement, le niveau de vie de l'ensemble des Français, sont soumis à de fortes inégalités, en fonction de la zone géographique dans laquelle ils vivent.

Au stade actuel, seules des améliorations ponctuelles sont entreprises : création de nouvelles primes, augmentation du nombre des contrats de pays. Mais les véritables transformations de structures sont bloquées par un refus de remise en cause du pouvoir administratif centralisé. En dépit d'une certaine déconcentration, on a peu avancé dans le sens d'une nouvelle répartition des pouvoirs entre l'échelon central et les collectivités locales.

La seconde remarque concerne la réduction des moyens financiers. Les dépenses de fonctionnement ne comportent aucune

mesure nouvelle. Il s'agit d'un budget de reconduction puisque la progression de 10 p. 100 environ correspond à peu près à l'érosion monétaire.

Les crédits d'investissement méritent une analyse plus détaillée. Les autorisations de programme n'augmentent que de 0,7 p. 100, ce qui signifie une forte baisse en valeur actualisée. Et, même en valeur courante, cela représente une chute de 5 p. 100 par rapport aux crédits accordés en 1976, par exemple.

Quelles sont les causes de cette évolution ? La conjoncture économique défavorable peut-être... Mais c'est justement en période de crise que l'aménagement doit jouer pleinement son rôle en compensant l'effet des contingences économiques extérieures. L'aménagement du territoire devrait être « l'aiguillon » plutôt que l'instrument destiné à régler *a posteriori* les problèmes.

Remarquons toutefois la dotation supplémentaire accordée au FIAT — fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire — pour compenser cette pénurie. Mais à quel critère de répartition correspond cette dotation ? Son renouvellement sera-t-il assuré pour les années à venir ?

Les crédits de paiement augmentent de 12,8 p. 100, c'est-à-dire que les possibilités sont maintenues au niveau de l'année 1977.

Je voudrais faire une analyse plus politique que technique de l'état comparatif de ces crédits d'investissement et, en particulier, des autorisations de programme.

Tous les secteurs qui représentent l'axe fondamental de la politique actuelle de l'aménagement du territoire voient leurs possibilités d'action réduites. On peut classer dans cette catégorie le fonds de rénovation rurale, ou plus encore les primes de développement régional qui n'enregistrent qu'une augmentation de 2 p. 100. Ce poste budgétaire permet de financer l'ensemble des incitations à la décentralisation industrielle et tertiaire.

Cette politique va-t-elle être réduite, ou même progressivement abandonnée ? Et, si la région doit prendre le relais, où en trouvera-t-elle les moyens ?

En ce qui concerne les missions d'aménagement touristique, si l'on comprend bien que certaines bénéficient de crédits moins importants car l'essentiel a été fait, c'est le cas du Languedoc, on peut s'étonner que des opérations qui devraient atteindre leur plein développement ne soient pas mieux dotées ; il en est notamment ainsi pour l'opération Aquitaine.

En revanche, le poste qui connaît une augmentation importante est celui de la conservation du littoral. Ce choix devenait urgent. Mais il a surtout pour objet de compenser les erreurs et les retards dus au manque de politique générale d'aménagement du littoral depuis de nombreuses années.

Il s'agit de redresser le laisser-aller qui a été la règle dans le domaine de la politique foncière ou de la pollution en particulier. On en arrive donc à ce paradoxe que la politique de l'aménagement consiste à faire face à la carence d'aménagement des années antérieures. Il n'y a actuellement plus d'autre choix, mais cela n'est pas particulièrement dynamique.

Vous donnez l'impression de favoriser des interventions urgentes et le court terme de préférence aux opérations structurantes qui présenteraient un intérêt à long terme. Alors qu'il serait indispensable de maintenir une politique d'aménagement du territoire volontariste en période de crise, celle-ci ayant tendance à aggraver les déséquilibres entre les régions, il faut absolument éviter que les difficultés actuelles n'aboutissent à accentuer les inégalités régionales.

Malgré la conjoncture, il est indispensable que des objectifs cohérents d'aménagement du territoire soient définis et que des moyens adéquats soient mis en œuvre.

L'aménagement du territoire doit être tourné vers l'avenir. Son rôle est de prévoir les problèmes économiques et sociaux qui risquent de se poser dans les dix ou vingt années à venir pour être en mesure d'y remédier au moment opportun et non pas lorsqu'il est trop tard, comme cela arrive souvent.

A titre d'exemple, on peut citer les récentes mesures prises en faveur de l'aménagement de la montagne. On semble enfin se préoccuper du problème foncier. Il faut éviter qu'aux difficultés auxquelles des conditions physiques et écologiques sévères exposent l'activité agricole s'ajoute une concurrence foncière privant peu à peu cette dernière de ses moyens essentiels de production et empêchant la constitution ou le maintien d'exploitations familiales viables.

Voilà une préoccupation qui aurait dû être celle de l'aménagement du territoire il y a dix ou vingt ans. Dans certaines régions comme le Forez ou le Velay, une immense partie des terres cultivables et mécanisables ont été boisées soit pour répondre à un souci de rentabilité, soit pour préserver la propriété privée. Le mal est désormais irrévocable. Ce n'est pas la directive du 22 novembre 1977 qui y changera quelque chose. Mais les aménageurs parisiens ne le savaient peut-être pas !

Je voudrais insister maintenant sur un point qui a déjà fait l'objet de discussion entre nous, monsieur le ministre, la décentralisation. Au cours de votre audition devant la commission, vous nous avez affirmé que la politique d'aménagement du territoire n'était pas centralisée. Je crois qu'il y a confusion et que nous ne donnons pas l'un et l'autre le même sens au mot décentralisation.

La question essentielle pour nous est de savoir qui dispose des pouvoirs de décision pour les opérations d'aménagement et qui possède les moyens financiers pour les réaliser.

Que ce soit pour la politique des primes, leur montant, leurs conditions d'obtention et leurs critères d'attribution, ou pour la politique des contrats, c'est l'Etat centralisé qui décide, par l'intermédiaire de la DATAR ou des différents ministères.

Effectivement, depuis quelque temps, des expériences sont tentées, qui visent à augmenter le rôle joué par les régions.

Les établissements publics régionaux vont intervenir dorénavant en finançant ou en cautionnant les implantations d'entreprises industrielles, à la suite du décret du 23 juillet 1977. Un certain nombre d'entre eux ont mis en place des politiques régionales de villes moyennes, par exemple.

Par ailleurs, en 1976, quatre régions ont assumé elles-mêmes la politique des contrats de pays. Mais les crédits accordés par le FIAT n'ont pas dépassé en moyenne 400 000 francs pour chacun d'eux. En 1977, six autres régions vont bénéficier d'aides globalisées de l'Etat dans ce domaine. Mais, étant donné le montant des moyens financiers accordés et le statut actuel des établissements publics régionaux, peut-on vraiment parler d'un transfert de pouvoirs ?

Quant aux schémas de transports régionaux de voyageurs, il s'agit, à nos yeux, d'une duperie, vu les crédits dont disposent les régions pour de telles opérations.

Aussi longtemps que les pouvoirs politiques et les moyens financiers des établissements publics régionaux ne seront pas développés, aussi longtemps que leur composition et leur mode d'élection ne seront pas modifiés, on ne pourra pas parler de décentralisation. Ce n'est que lorsque nous aurons mis en place de véritables institutions régionales permettant d'associer les consommateurs, les usagers, les associations diverses, à l'exécution, mais aussi à la conception des projets, que l'on pourra parler de décentralisation.

Le sentiment qu'ont actuellement les élus régionaux, c'est que cette prétendue décentralisation est un leurre qui couvre, en réalité, un transfert de charges à leur détriment.

Je voudrais, pour conclure, attirer l'attention du Sénat sur l'imbrication d'une politique nationale de l'aménagement avec la politique régionale européenne. M. de Montalembert a déjà mis en valeur cette importante question.

Contrairement à ce qui devrait résulter de l'institution du fonds européen de développement régional, on constate que les dotations affectées à l'aménagement en France diminuent régulièrement depuis 1976.

En outre, une divergence très nette est apparue entre les objectifs de la politique régionale communautaire et la position du Gouvernement français. En effet, contrairement au principe adopté d'un développement du caractère propre de l'intervention communautaire par la mise en œuvre d'actions spécifiques, le ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire a déclaré, devant notre commission, qu'il n'était pas question de limiter la liberté de choix du Gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire.

En juin dernier, la commission des communautés a présenté au conseil des ministres de nouvelles propositions intéressant la politique régionale et tendant à diminuer les déséquilibres existants et à prévenir les risques de nouveaux déséquilibres. La commission a notamment proposé d'instituer des actions spécifiques communautaires, selon un système hors quota qui compléterait le régime actuel de soutien des politiques régionales des Etats membres, régime selon lequel la France est habilitée à obtenir 15 p. 100 des ressources du fonds.

Pour mettre en place ces actions, une nouvelle section serait créée au sein de ce fonds. Pour l'instant, le conseil des ministres des communautés n'a pas statué sur ces propositions. Il s'est contenté de reconduire le montant des crédits de 1977.

Malgré des propositions communautaires ambitieuses, on constate que les réticences du Gouvernement français ne permettent guère d'espérer une rénovation considérable de la politique de développement régional dans le cadre communautaire.

Nous souhaiterions, monsieur le ministre, que vous éclairiez le Sénat sur la position française.

Le débat qui s'est instauré au sein de notre commission des affaires économiques et du Plan, lors de la préparation du rapport, a montré la grande inquiétude de nos collègues qui, toutes opinions confondues, citadins ou ruraux, ont émis des critiques sur la politique d'aménagement actuellement pratiquée.

Je pense les avoir fidèlement reprises dans ce rapport et, sous ces réserves, je dois indiquer au Sénat que la commission a émis, à la majorité, un avis favorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire. (Applaudissements.)

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

M. Fernand Icart, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, avant de venir vous présenter le projet de budget 1978 de mon département ministériel pour l'aménagement du territoire, j'ai tenu à relire le texte du débat spécial qui avait eu lieu en votre assemblée, au mois de juin 1976. J'y ai trouvé l'écho de beaucoup de mes préoccupations actuelles ; je tenais à vous le dire, mesdames, messieurs, en préliminaire à mon propos.

La DATAR va célébrer bientôt son quinzisième anniversaire. Le moment serait donc particulièrement bien choisi pour faire le bilan que vous m'avez suggéré, monsieur de Montalembert. Un tel bilan serait utile, c'est incontestable : il nous aiderait à repenser l'avenir. Mais, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, faute de temps, mon propos sera ce soir plus modeste. Je vais essayer de répondre à vos questions aussi brièvement que possible, en vous décrivant d'abord le contexte général de la politique d'aménagement du territoire en cette fin d'année 1977.

M. de Montalembert a évoqué le nouveau contexte économique de la politique d'aménagement du territoire. C'est un fait que, depuis 1974, sont très souvent évoquées les mêmes questions. Est-ce que la période actuelle de croissance ralentie remet en cause le principe même d'une politique active d'aménagement du territoire ? Le Gouvernement a-t-il encore la volonté politique de poursuivre son effort ? En a-t-il les moyens financiers ?

Certes, le ralentissement économique de ces dernières années n'est pas sans conséquence sur l'aménagement du territoire. Tout d'abord, un taux de croissance de l'industrie plus faible, c'est un effort d'investissements industriels ralenti et des créations d'emploi en moins. Il devient donc plus difficile d'obtenir la création d'unités de production dans les régions prioritaires.

En outre, la crise, en se prolongeant, impose des efforts de complète reconversion à certaines industries. Dès lors, des problèmes régionaux nouveaux peuvent se poser, et vont se poser.

Il ne s'agit donc plus seulement de veiller au développement des régions jusqu'ici restées à l'écart du développement industriel, il faut organiser les nécessaires reconversions de régions anciennement développées. Enfin, les difficultés que peuvent rencontrer, quelle que soit leur localisation, certaines entreprises françaises nous conduisent — M. Barroux, dans son rapport écrit l'avait souligné — à des actions permanentes de sauvetage.

Mais l'urgence de l'action imposée par la conjoncture ne nous fait pas perdre de vue l'importance d'une politique structurelle toujours aussi volontariste.

L'aménagement du territoire est d'abord une composante majeure de l'égalisation des chances : entre les hommes, entre les entreprises, entre les régions et à l'intérieur de celles-ci. A ce titre, il s'agit de poursuivre les efforts de rééquilibrage entrepris. Dans son rapport écrit, M. Barroux a évoqué la réactualisation du « scénario de l'inacceptable », qui a déjà sept années d'existence.

Nous constatons, certes, la modification de certaines tendances jusque-là négatives, par exemple en Bretagne, mais également le maintien d'autres tendances préoccupantes. Cela nous impose la poursuite de nos efforts. C'est ce qui a été décidé par le Gouvernement, au niveau le plus élevé, dès octobre 1976.

Ce n'est pas en sept ou dix ans que l'on peut mener à bien une politique d'une telle ambition, c'est l'affaire, il faut que nous en soyons bien conscients, d'au moins une génération.

Mais l'aménagement du territoire n'est pas seulement une politique de redistribution, une sorte de politique sociale. Elle est aussi, et la conjoncture aidant, de plus en plus une politique économique qui participe intimement à la création d'outils de production nouveaux.

Aussi, nous développons, quelles que soient les difficultés financières actuelles, des actions de développement structurel en vue de mobiliser le potentiel humain et d'utiliser les réserves d'espace encore considérables de notre territoire qui constituent les chances de la France.

Les chances de la France, monsieur de Montalembert, ce sont aussi sa beauté qu'il faut préserver, les équilibres qu'elle a partout su créer par le sens de la mesure et des justes proportions.

Et c'est bien au maintien et à la valorisation de telles chances que répond tout un volet de notre action, celui qui s'intéresse à la France rurale, aux villes moyennes et aux pays.

Toutes ces orientations s'inscrivent dans le moyen et le long terme. Elles ne nient pas les difficultés de l'heure présente, mais elles les dépassent. Elles privilégient en outre deux dimensions nouvelles et complémentaires de l'aménagement du territoire : la dimension locale de l'aménagement et la recherche d'une plus grande qualité de vie. J'y reviendrai tout à l'heure.

L'instrument de cette politique reste la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Je voudrais sur ce point vous dire mon sentiment personnel et je réponds là aux observations de M. Laucournet en particulier.

Sans augmentation sensible de ses moyens, sans alourdissement numérique de cette équipe dynamique, il me semble que a DATAR, perfectionnant ses méthodes d'intervention, a su améliorer son efficacité au cours de ces dernières années. Tout en restant une administration de mission à vocation interministérielle, elle a, sur les points stratégiques du front du développement régional, déployé un certain nombre de relais, ou plutôt, disons, d'échelons avancés opérationnels : commissariats de la rénovation rurale, associations de développement, mission interministérielle d'aménagement.

Tous ces instruments d'action lui donnent, dans les différents domaines de l'aménagement, un rôle essentiel ; et je pense que les parlementaires que vous êtes ont pu apprécier sur le terrain cette action de coordination, d'impulsion et — j'y reviendrai dans un instant puisque vous l'avez évoquée, monsieur de Montalembert — d'innovation.

Pour ce qui concerne ses crédits, je me bornerai à rappeler que les autorisations de programme allouées à la DATAR dépasseront, en 1978, 978 millions de francs environ, auxquels il convient d'ajouter, il ne faut tout de même pas l'oublier, les dotations du FAC de septembre dernier, c'est-à-dire 150 millions de francs.

Il convient d'ajouter également les dotations qui, rattachées à d'autres budgets, contribuent directement à la politique d'aménagement du territoire et qui concernent les villes moyennes, le fonds de rénovation rurale, par exemple, car presque tous les départements ministériels contribuent, directement ou indirectement, à la politique d'aménagement du territoire.

J'ai bien noté, monsieur de Montalembert, votre souci de clarté quant à l'inscription budgétaire du fonds de décentralisation administrative dont la place vous paraît être plutôt au budget du Premier ministre qu'aux charges communes. Le Premier ministre et le ministre de l'économie et des finances, de qui relève cette question, seront saisis en ce sens.

J'ai bien noté également votre souci d'un meilleur suivi de l'exécution des opérations du FIAT. Cette demande, que vous aviez déjà présentée, est en passe d'être satisfaite grâce à l'informatique. La mise en œuvre des crédits du FIAT est, en effet, depuis peu suivie avec l'aide d'un ordinateur, ce qui va introduire une amélioration certaine dans le déroulement de toutes les affaires.

Surtout, je voudrais conclure de la façon la plus nette sur ce problème des « moyens » : certains s'emploient à accrédi-ter l'idée selon laquelle l'aménagement du territoire procéderait d'une volonté politique affaiblie et disposerait de moyens diminués. Je m'élève avec vigueur contre cette théorie, non pas parce qu'il s'agit d'un point auquel l'opinion est particulièrement sensible, mais simplement parce que c'est faux.

Je viens d'évoquer les instruments et les moyens de la politique d'aménagement du territoire. Mais vos rapporteurs, mesdames, messieurs, ont évoqué le contenu de cette politique. Je voudrais y venir, moi aussi, aussi brièvement que possible, en insistant plus particulièrement sur deux lignes de force : le rééquilibrage économique, la réconciliation des Français avec leur cadre de vie.

La première ligne de force, je dirai la priorité, est un effort de rééquilibrage économique. En ce sens, la politique d'aménagement du territoire s'attache à remodeler la carte industrielle et tertiaire de la France et à mieux répartir sur le territoire les équipements structurants de l'activité économique.

Il s'agit, d'abord, de rééquilibrer la carte industrielle et tertiaire de la France.

Monsieur de Montalembert, vous avez parlé de l'emploi et du rôle de l'aménagement du territoire pour lutter en profondeur contre les effets de la crise sur le niveau de l'emploi. A l'instant, M. Laucournet a évoqué les résultats obtenus au cours de ces dernières années et posé le problème de l'efficacité de notre système d'aide.

Je voudrais précisément souligner l'impact qu'a eu sur l'emploi le système d'aide aux créations d'entreprises dont j'ai la responsabilité, ainsi que les mécanismes d'assistance aux entreprises en difficulté.

Sur le seul premier semestre 1977, pour lequel nous avons des statistiques sûres, 510 dossiers de primes de développement régional, de localisation d'activités tertiaires ou de recherche ont

été traités, ce qui a représenté la création de plus de 20 000 emplois en trois ans dans des régions qui en ont particulièrement besoin.

Par ailleurs, et dans le même temps, plus de 1 500 demandes d'aides spéciales rurales ont été formulées, soit plus de 5 000 emplois en zones rurales défavorisées.

Dans le domaine de l'assistance aux entreprises en difficulté, je voudrais souligner l'importance des dossiers traités au comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles, plus connu sous le nom de CIASI, qui a pu aider à la restructuration de nombreux secteurs industriels. Pendant ces deux dernières années, près de 400 dossiers ont été traités et ont trouvé une solution définitive ou transitoire. Il faut savoir que ces dossiers concernaient plus de 180 000 salariés.

Nous avons fait de ces actions de sauvetage une priorité, car, avant de s'intéresser à la création de nouvelles entreprises, il faut, bien sûr, chaque fois que cela est possible, maintenir et valoriser l'outil existant. Cela me paraît être du simple bon sens.

Je rappellerai enfin la part active que prend l'aménagement du territoire dans la politique de conversion de régions entières comme le Nord ou la Lorraine où 34 000 emplois au seul titre de la conversion ont été créés en quatre ans.

Je pense que ces quelques indications chiffrées apportent réponse aux questions de M. Barroux sur le système des aides, questions que vous avez reprises, monsieur Laucournet.

Toutefois, au service de quelles actions allons-nous mobiliser ce système d'aides durant les prochains mois ? Je tiens à en préciser les quatre axes essentiels.

Première orientation : le Gouvernement a, tout d'abord, engagé une relance des contrats de localisation entre l'Etat et les grandes entreprises. Nous voulons, par la pratique d'un dialogue permanent entre la DATAR et les grandes entreprises, tout faire pour que les groupes industriels concernés intègrent désormais dans leur stratégie un paramètre supplémentaire : l'équilibre des régions françaises.

Deuxième orientation : les pouvoirs publics attachent une importance capitale à tout ce qui peut favoriser les créations d'entreprises. Une des réponses à la crise passe, en effet, par l'éclosion nombreuse de nouvelles entreprises petites et moyennes. Pour cela, il faut tout faire pour favoriser l'aboutissement des projets des entrepreneurs individuels qui sont nombreux dans notre pays. Dans ce domaine, comme MM. les rapporteurs, je me réjouis des facilités qui ont été accordées aux régions, en juillet dernier, pour aider la création d'activités.

Troisième orientation : le développement des investissements lourds indispensables pour le renforcement industriel des régions. Là, le Gouvernement est prêt à faire des efforts particuliers sur le plan financier, car cela est nécessaire, ne serait-ce que pour nous mettre en situation de concurrence avec nos partenaires de la Communauté économique européenne.

Dernière orientation : la décentralisation tertiaire. Prolongement nécessaire de la décentralisation industrielle, c'est aujourd'hui et pour les prochaines années un des principaux moyens de développer des emplois en province. La décentralisation tertiaire constitue aussi sans doute une condition pour une implantation diffuse des industries dans l'avenir, puisque la disponibilité de services de qualité conditionnera largement ces implantations. Sur ce terrain je ne suis pas pessimiste. Nous disposons aujourd'hui d'un parc de bureaux très satisfaisant en province. Je poursuis avec les services centraux de l'administration la mise au point de programmes de décentralisation assortis d'engagements précis et je vais entamer la même démarche avec les établissements et les entreprises publics. Enfin, la prime de localisation d'activités tertiaires nous donne désormais des moyens d'incitation tout à fait satisfaisants à l'égard du secteur privé.

Mais je ne voudrais pas traiter des questions d'emploi sans évoquer les problèmes de classification d'activité posés de façon tout à fait pertinente par M. de Montalembert.

Vous avez souligné, avec raison, que la nomenclature à trois postes — primaire, secondaire, tertiaire — ne permettait pas de mesurer avec la précision désirable les évolutions d'activité et d'emploi auxquelles s'intéresse au premier chef l'aménagement du territoire. Il y a certainement lieu — vous avez raison — d'entreprendre sur cette importante question une étude qui entre tout à fait dans la vocation et dans la compétence du Conseil économique et social. Je vais m'employer à le saisir comme vous le suggérez.

Parallèlement à cette politique vigoureusement maintenue de rééquilibrage de la carte industrielle et tertiaire, le Gouvernement entend aussi poursuivre son effort pour une meilleure répartition sur l'ensemble du territoire des équipements structurants.

Dans ce domaine, je suis tenté de ne prendre qu'un exemple, mais il est significatif : le programme autoroutier. En effet,

malgré le contexte économique et les contraintes financières qui s'imposent à l'Etat, il nous a semblé indispensable de compléter le réseau autoroutier d'ici à 1983 en privilégiant les régions prioritaires au titre de l'aménagement du territoire. Sur les six prochaines années, nous devons atteindre 450 kilomètres en moyenne annuelle. Ainsi sera doublé en 1983 le réseau de rase campagne. La priorité sera donnée au désenclavement et à l'ouverture sur l'extérieur, le programme étant fondé sur trois principes : d'abord le désenclavement de l'ouest, du sud-ouest et du Massif central, puis la rupture de l'excessive polarisation parisienne, et enfin, le raccordement du réseau français aux réseaux étrangers.

Dans le même esprit, le Gouvernement poursuit avec détermination l'équipement des zones industrielo-portuaires de la façade atlantique. Les zones de la Basse-Loire et du Verdon seront réalisées au cours du VII^e Plan. Le volume total des programmes intéresse près de 800 millions de francs, dont plus de 430 millions de francs à la charge de l'Etat.

L'importance de ces programmes, l'ampleur des financements mis en jeu en dépit des contraintes budgétaires, démontrent, s'il en était besoin, le volontarisme qui a toujours présidé à notre politique d'aménagement du territoire, monsieur Laucournet.

La deuxième ligne de force de notre activité c'est, je vous l'ai dit tout à l'heure, la réconciliation des Français avec leur cadre de vie.

Au-delà d'une répartition plus équilibrée des équipements structurants, la politique d'aménagement du territoire s'attache aussi, et dans une mesure croissante, à rechercher pour tous les Français une plus grande qualité de vie. Pour ce faire, le Gouvernement s'attache notamment à maîtriser la croissance urbaine et à concilier la protection et la mise en valeur de certaines zones particulièrement fragiles.

Vous avez évoqué, monsieur de Montalembert — et vous avez raison — le coût de la concentration urbaine. Je suis pleinement d'accord avec vos conclusions : la croissance des grandes agglomérations doit être maîtrisée et réorientée.

Les conséquences d'une concentration urbaine excessive sur les conditions de vie — allongement des trajets, densification, manque d'espaces verts, pollution — et sur le plan des coûts collectifs — coût des terrains, des équipements, gaspillages de temps et d'énergie — sont bien connues, mais ne sont pas chiffrées avec précision.

J'ouvre ici une parenthèse pour répondre positivement, monsieur le rapporteur, à votre demande. Nous cherchons, je m'y engage, à mieux cerner les coûts de la concentration urbaine et ceux de la concentration industrielle et tertiaire. Tel était le souci que vous avez exprimé tout à l'heure.

Il est clair que les inconvénients de telles concentrations sont ressentis avec une acuité croissante dans la mesure où les grandes villes ne peuvent plus répondre de façon satisfaisante aux aspirations dominantes, notamment dans le domaine du logement individuel.

D'autre part, compte tenu du ralentissement de la démographie et de l'immigration étrangère, un risque apparaît. On peut craindre que le maintien d'un rythme de croissance excessif pour les grandes agglomérations soit obtenu aux dépens des villes petites et moyennes du monde rural et de la population d'attache locale qui y réside. Cette évolution serait inacceptable sur le plan de l'aménagement du territoire en raison du danger de dévitalisation auquel sont, d'ores et déjà, exposées d'importantes zones rurales.

Dans ces conditions, la maîtrise de la croissance de la région parisienne, qui est maintenant effective — il faut le savoir — ne suffit plus. Il convient également de mieux contrôler le développement des grandes villes de province, afin d'éviter qu'elles ne fassent le vide autour d'elles, comme cela s'est produit autour de Paris.

Cette orientation de la politique d'aménagement du territoire ne remet aucunement en cause les efforts engagés en faveur des métropoles d'équilibre. Mais celles-ci, qui ont maintenant atteint un poids démographique suffisant, doivent désormais s'attacher, par priorité, au renforcement de leurs fonctions nationales et internationales et à l'amélioration des conditions de vie de leurs populations.

Certains signes permettent, d'ailleurs, de penser que la tendance générale rejoint cette orientation. D'ores et déjà, on peut constater que le rythme de croissance des grandes agglomérations diminue légèrement. En outre, le ralentissement de l'immigration étrangère, qui était essentiellement concentrée sur les grandes villes, viendra sans doute conforter cette évolution, du moins le souhaitons-nous.

Cette action comporte un volet positif : la poursuite et le développement de la politique contractuelle engagée en faveur des villes moyennes et des pays, politique à laquelle vous avez fait allusion, l'un et l'autre, messieurs les rapporteurs.

La politique des contrats de pays, par exemple — je rappelle qu'à la fin de cette année, 140 projets de ce type auront été engagés — traduit de manière exemplaire une double volonté

D'abord, il s'agit de mettre un terme à la dévitalisation économique et démographique du monde rural, de mieux associer les campagnes et les petites villes au développement général de notre pays, d'y maintenir une population jeune et active.

Ensuite, nous voulons développer les responsabilités locales encourager les initiatives des élus, instaurer des méthodes d'action, tant de la part des administrations que des collectivités territoriales, plus solidaires, plus concertées et plus globales.

Il est urgent d'entreprendre simultanément, dans certaines zones particulièrement fragiles, des actions de protection et de mise en valeur.

Je prendrai deux exemples : le littoral et la montagne.

Pour le littoral, dès 1973 est apparu un risque grandissant de saturation. L'encroisement de l'espace, la destruction des milieux vivants, exigent donc une protection considérablement accrue, et nous en avons parfaitement conscience, monsieur Laucournet. Nous avons même pris un certain nombre de mesures à cet égard.

C'est pourquoi, tout en poursuivant la mise en valeur économique des côtes, une politique active de protection a été lancée.

Outre l'extension à tout le littoral des périmètres sensibles et la généralisation par le Parlement du « sentier des douaniers », trois actions principales ont été menées en ce domaine au cours des années 1976 et 1977 : la mise en place du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; la définition des règles générales d'utilisation du sol et l'approbation des schémas d'aménagement du littoral. Je rappelle, sur ce dernier point, que trois schémas d'aménagement ont été pris en compte par le dernier CIAT : la Basse-Normandie, la Bretagne et la zone Centre-Ouest-Atlantique.

En ce qui concerne le Conservatoire du littoral, 1 600 hectares ont déjà été acquis dont certains domaines très importants par leur qualité ou leur surface. Je pense à celui de la Palissade à l'embouchure du Rhône, aux dunes de Camiers dans le Pas-de-Calais ou au Roc-de-Cère sur le lac d'Annecy.

Afin de permettre au Conservatoire de mener à bien le programme fixé par le VII^e Plan, soit l'acquisition de 10 000 hectares, le budget annuel de l'établissement public a été porté à 40 millions de francs. Compte tenu de ces moyens et du rythme d'acquisition en cours, tout laisse penser que l'objectif que nous nous sommes fixé sera atteint en 1980. Je ne partage pas, sur ce point, le pessimisme que M. Barroux affiche dans son rapport.

D'autre part, le conseil des ministres du 23 novembre dernier a approuvé un ensemble important de mesures concernant l'aménagement et la protection de la montagne.

Celles-ci sont à la fois générales — elles intéressent toutes les régions de montagne — et particulières dans la mesure où elles s'appliquent à un massif déterminé. Ces dispositions font suite aux orientations données par le Président de la République à Vallouise au mois d'août 1977, qui portaient sur les moyens de lutter contre la désertification et l'appauvrissement économique, et contre le risque d'invasion par certaines formes d'urbanisation ou de tourisme mal adaptées.

Elles s'inspirent des réflexions contenues dans les schémas d'orientation et d'aménagement établis pour les massifs du Jura et des Alpes du Sud et qui sont en cours d'élaboration dans les Pyrénées, les Alpes du Nord et les Vosges. L'élaboration de ces schémas a permis et devra permettre une réelle concertation entre les élus locaux, les responsables économiques et les administrations.

Simultanément, j'ai fait approuver par M. le Premier ministre une directive nationale d'aménagement du territoire visant à la protection de l'espace en montagne, tout en permettant la poursuite d'activités économiques de production et un développement adapté au tourisme.

J'ai relevé ces deux exemples — et je vous prie de m'en excuser, messieurs les sénateurs — parce qu'ils me paraissent significatifs de l'action engagée par la politique d'aménagement du territoire en faveur d'une protection active des espaces sensibles, donc en faveur d'une amélioration concrète du cadre de vie quotidien des Français.

Mais, vous avez raison, messieurs les rapporteurs, la politique d'aménagement du territoire a connu, très récemment, de nouveaux développements sur lesquels vous avez, à juste titre, insisté. Je voudrais revenir brièvement sur deux points : la politique régionale européenne et l'innovation.

Nous allons vers de nouvelles frontières de la politique d'aménagement du territoire. Peut-on attendre véritablement des progrès dès lors qu'existerait un nouveau mécanisme du FEDER ? Je souhaiterais répondre à cette question.

Conçue initialement dans un cadre strictement national, la politique d'aménagement du territoire doit aujourd'hui tenir compte du contexte européen et, en particulier, de l'existence du fonds européen de développement régional.

Après trois années de fonctionnement, d'ailleurs, le FEDER arrive aujourd'hui au terme de la période pour laquelle il avait été prévu et le bilan de ses interventions n'est pas sans influencer la renégociation qui s'est engagée au mois de juillet dernier et à laquelle vous avez fait, messieurs les rapporteurs, l'un et l'autre allusion.

Je parlerai d'abord du fonctionnement de l'actuel FEDER qui reste soumis à des règles empiriques.

La principale de ces règles est que les concours du fonds sont attribués à chaque Etat représenté par son Gouvernement. Celui-ci dispose d'un quota et il doit soumettre des projets de valeur suffisante pour obtenir du FEDER le montant de son quota. Pour la France, celui-ci a été fixé à 15 p. 100 de la dotation du fonds.

Les demandes sont présentées par les Etats membres et les concours sont attribués lorsque les investissements sont déjà réalisés.

Mais, je vous le précise, les crédits attendus en remboursement du FEDER sont pris en compte lors de la fixation des dotations budgétaires des départements ministériels concernés par le développement régional.

M. Barroux, dans son rapport écrit, s'est livré à quelques comparaisons chiffrées qui, je vous le signale, ne sont pas utilisables.

Elles prennent en compte le seul budget de la DATAR, c'est-à-dire — et j'utiliserai, comme M. de Montalembert, une image — la « partie visible de l'iceberg » et ignorent les dotations des autres départements ministériels bénéficiant à l'aménagement du territoire.

Vous trouverez, d'ailleurs, la récapitulation de ces crédits attendus du FEDER en annexe au projet de loi de finances relatif au budget des services généraux du Premier ministre.

Mais je voudrais parler également des négociations en cours à Bruxelles.

Engagée en juin 1977, la renégociation du règlement FEDER du 18 mars 1975 a d'ores et déjà fait l'objet d'une série de discussions qui ont abouti au Conseil européen qui s'est tenu aujourd'hui à Bruxelles. En ce domaine, monsieur Laucournet, l'objectif de la France dans cette négociation est triple.

Il s'agit, d'abord, de préserver l'acquis communautaire. Il convient, à mes yeux, de conserver l'expérience actuelle en renouvelant le fonds pour deux ou trois ans, ce qui correspond vraisemblablement aux échéances d'élargissement des effectifs de la Communauté, mais toute modification profonde du règlement de 1975 m'apparaît prématurée.

Il convient également de réaliser les nécessaires adaptations. La répartition des nouveaux quotas entre les différents Etats s'inscrit, en effet, dans un contexte économique et politique très différent de celui qui avait marqué la négociation de 1975. La France avait accepté, à l'époque, de ne recevoir qu'un quota relativement modeste — 15 p. 100. Les circonstances ont aujourd'hui changé et le Gouvernement français souhaite qu'il en soit tenu compte. Il demandera donc un relèvement de son quota.

Enfin, il s'agit de sauvegarder le principe de la décentralisation de la politique régionale européenne. Le combat que nous menons à l'intérieur de nos frontières contre le centralisme excessif serait, à l'avance, dépourvu de sens si nous acceptions, dans le même temps, de recréer au niveau européen une hypercentralisation. Une politique d'aménagement du territoire se mène d'abord au niveau national. La politique régionale européenne doit être située à son juste niveau et viser moins l'intervention directe et détaillée que la coordination des actions menées par les Etats membres.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous avons évoqué tout à l'heure l'innovation qui constitue le deuxième développement nouveau de l'action d'aménagement, comme M. de Montalembert l'a fort bien souligné.

Mais, monsieur le rapporteur spécial, mon département ministériel n'est pas seul en cause, vous le savez, bien que vous formuliez le souhait qu'il prenne les choses en main.

Si vous me le permettez, j'estime qu'il est préférable que nous revenions sur ce sujet tout à l'heure car cette affaire est importante.

J'en arrive donc à ma conclusion.

Pour illustrer votre pensée, monsieur de Montalembert, vous avez évoqué à propos de la politique d'aménagement du territoire l'image d'un mobile. Je ne saurais vous suivre, monsieur le rapporteur, si cette image devait suggérer que la politique d'aménagement du territoire flotte, incertaine, au gré des vents, comme le mobile de Calder.

Le développement régional est affaire de longue haleine et de ténacité. Mais je sais bien que, par votre comparaison, vous avez voulu désigner, en réalité, tout autre chose : une politique à chaque instant capable de s'adapter à l'évolution économique et sociale, tout en poursuivant, sans perdre jamais elle-même son équilibre, des actions en profondeur dont j'ai essayé de vous montrer l'importance.

C'est bien le sens de nos efforts passés et c'est en ce sens encore qu'iront, à l'avenir, tous mes efforts. (*Applaudissements des travées de l'UCDP à la droite.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 17 novembre 1977 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

- Groupe socialiste : 17 minutes ;
- Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès : 17 minutes ;
- Groupe de l'union des républicains et des indépendants : 15 minutes ;
- Groupe du rassemblement pour la République : 9 minutes ;
- Groupe communiste : 7 minutes ;
- Groupe du centre national des indépendants et paysans : 6 minutes.

La parole est à M. Lombard.

M. Georges Lombard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, prolongeant la réflexion à laquelle M. de Montalembert nous a conviés, voilà un instant, avec tant de talent, dans son remarquable et passionnant rapport, je voudrais, à travers une constatation et deux interrogations, revenir sur le troisième volet de la politique qu'il souhaite voir mener dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Rendre à la France sa capacité de créativité, grâce à une vigoureuse politique de l'innovation, est, en effet, un grand dessein, qui s'inscrit — tout au moins à mes yeux, monsieur le ministre — en lettres de feu dans les missions de la DATAR.

La crise que nous subissons — la constatation n'étonnera personne — en fait, pour le présent, une urgence, tant tout ce qui peut aider à l'amélioration de nos échanges doit être joué avec détermination et rigueur. Mais pour demain, par les bouleversements profonds que cette crise annonce, elle en fait aussi une voie d'avenir à explorer et à organiser systématiquement.

L'affaiblissement, voire l'effondrement de pans entiers de notre économie, dans des secteurs où nous fûmes longtemps maîtres, est là pour nous le rappeler et nous dire que, condamnés, les choses étant désormais ce qu'elles sont, à toujours améliorer, ajouter, tenter de devancer, nous devons enfin utiliser rationnellement savoir-faire et manière d'être, donc culture et institutions, pour tirer au niveau de la production, de la vente, de l'emploi le maximum de possibilités trop longtemps négligées, ce qui suppose — ce sera ma première interrogation — un considérable effort de réalisme.

A l'échelon des esprits d'abord, le nôtre, avouons-le, nous poussant à vouloir qu'il existe une hiérarchie dans les interventions de la recherche, de la promotion, de la valorisation des « idées inventives » à croire que nous avons oublié que toutes les connaissances s'imbriquent et ont des réactions mutuelles.

A l'échelon de l'analyse ensuite car — nous n'avons pas le droit de nous y tromper — l'innovation, résultat d'une longue maturation culturelle et sociale, est avant tout collective. Elle se produit de bas en haut pour sa plus grande part, le temps de « l'inventeur » transformant le monde par un éclair de génie s'apparentant de plus en plus au rêve.

Ces faits expliquent les difficultés d'expression qu'elle rencontre face à une technologie souvent mal maîtrisée, quelquefois en retard sur l'idée, mais aussi et surtout face à des habitudes bien ancrées dans les esprits.

Scepticisme, refus hiérarchique de laisser passer ce qui n'a pas été inventé dans « les règles », hésitations financières en portent témoignage, comme ce mot célèbre sur les trois grands moyens de se ruiner : « le jeu, les danseuses et les inventeurs ». (*Sourires.*)

Le disant, monsieur le ministre, je ne méconnais pas, croyez-le bien, l'effort accompli depuis la loi du 3 janvier 1967 créant l'ANVAR, l'agence nationale de valorisation de la recherche, pour remédier à cette situation. Je ne méconnais pas davantage le rôle joué par des organismes comme SOFINNOVA, la DGRST, INNOVA et bien d'autres car, pour reprendre une expression de Maurice Ponte, « si un peu de lumière brille au bout du tunnel », c'est bien à eux tous qu'on le doit.

Mais je dis — ce sera ma seconde et dernière interrogation — que nous nous devons d'examiner la possibilité d'aller plus loin.

L'innovation conçue seulement comme une recherche, un perfectionnement, une idée d'un côté avec en face une « aide fractionnée » en subvention ou en prise de participation, parce que cette aide dépend d'organismes divers, ne sera jamais « source réelle » de progrès pour la nation.

Son problème est bien plus vaste. Il suppose et implique la continuité et l'unité de l'action et dans l'action, avec, à la base, une information et un enseignement attrayants pour donner ou redonner le goût de l'expression.

C'est le problème de la création d'un nouvel état d'esprit, l'appel à l'initiative, timidement entrepris avec les ateliers régionaux d'innovation.

Puis il commande, tout au long de la route à parcourir depuis l'idée qui plonge dans l'accumulation des connaissances jusqu'à sa projection, l'organisation de la fameuse chaîne « recherche-développement-exploitation », afin que soient prises en compte les questions d'élaboration, de débouchés, de partenaires, de financement, voire de commercialisation.

En clair, monsieur le ministre, cela signifie que le problème du regroupement des organismes, le renforcement de leurs moyens, comme celui de la nécessaire concertation interministérielle, sont posés, avec d'autant plus de force qu'une politique globale dans un domaine comme celui-ci exige comme support un instrument souple, rapide, efficace, donc unique, un coordonnateur.

Je sais bien que rien de tout cela n'est simple, qu'il y faudra un certain temps, beaucoup de détermination, encore qu'aucun moyen financier particulier, dans la conception qui est la mienne et qui est celle de la DATAR quant aux organismes mis en place, ne soit nécessaire.

Mais je sais aussi qu'aujourd'hui — et bien plus qu'hier — la crise ayant accru nos besoins en innovation, aussi bien au niveau des nos échanges extérieurs qu'à celui de nos propres exigences, le temps est venu de nous rendre compte que l'innovation est et deviendra chaque jour davantage, pour reprendre un mot du général de Gaulle, une « ardente obligation ».

Encore faut-il pour que cette « ardente obligation » devienne réalité que nous acceptions de bouleverser les structures et de condamner les habitudes qui y font obstacle.

Avec ces derniers mots, j'en ai terminé d'un propos que le temps qui m'était imparti me forçait à schématiser à l'extrême.

J'ai seulement tenté d'aller à l'essentiel, car cet essentiel est capital par son enjeu et l'immense champ d'action qui s'ouvrirait à une innovation soutenue, encouragée, voulue !

Pour la France et les Français, je souhaite, monsieur le ministre, que vous acceptiez, et l'aménagement du territoire avec vous, de relever ce défi. Il est à la mesure de ce vieux peuple, de ses dons innés, d'une longue et belle tradition qui lui valut, encore au début de ce siècle, une prééminence et un renom qu'il doit, pour lui-même et pour les autres, tenter aujourd'hui de reconquérir. (*Applaudissements sur les travées de l'UCDP et de l'UDR ainsi qu'à droite.*)

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

M. Jacques Eberhard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, bien que la responsabilité de l'aménagement du territoire ait été confiée ces dernières années à des ministres différents, bien que, cette année encore, des crédits utilisés à cet effet se retrouvent dans les budgets du Premier ministre, du ministère de l'équipement, du ministère de l'intérieur, du ministère de l'agriculture et certainement dans d'autres encore, la ligne générale qui préside à la conception de cet aménagement reste toujours la même. Elle est tracée dans les plans successifs mis en place par le pouvoir et dictée par une donnée fondamentale : la politique gouvernementale d'aménagement du territoire est dépendante des besoins des grandes sociétés industrielles et de leur recherche du meilleur profit.

Ce qui nous est proposé cette année ne déroge pas à cette orientation générale, même si cela prend des aspects différents. Ainsi l'objectif essentiel du VI^e Plan fut de pousser à la centralisation industrielle en direction de trois pôles principaux.

Ce ne l'est pas moins avec le VII^e Plan, bien que la crise et la récession qui s'ensuivent rendent ses besoins moins pressants et permettent en conséquence de donner l'illusion d'une certaine diversification.

C'est ainsi qu'apparaissent désormais les notions de contrats de pays, contrats de villes moyennes, d'aménagement rural, etc.

La politique régionale telle qu'elle est conçue par le pouvoir va également dans ce sens.

Sous couvert de décentralisation, l'organisation régionale actuelle fait des préfets de région des exécutifs directs et omnipotents des directives gouvernementales en même temps qu'elle est utilisée en vue de faire de nouveaux cadeaux avec l'argent des contribuables locaux à un nombre important d'industriels.

On le voit bien, par exemple, avec la publication des décrets du 27 juillet 1977 habilitant les établissements publics régionaux à verser des primes aux industriels.

Il ne faudrait d'ailleurs pas exagérer les résultats possibles d'une telle politique. Il est bien évident que les régions les plus riches possédant le plus de ressources et offrant les meilleures possibilités de rentabilité disposeront ainsi d'un moyen supplémentaire pour creuser l'écart avec les régions pauvres. C'est l'opposé du rééquilibrage industriel dont vous parliez à l'instant, monsieur le ministre.

Comme le montrent les résultats du recensement de 1975, il est probable que le mouvement de diversification des régions se poursuivra tandis que, dans les régions d'industries de base, tels le charbon et le minerai de fer, la politique de liquidation poursuivie depuis plusieurs années accentuera encore le chômage industriel et la déqualification du travail.

C'est pourquoi la politique actuelle d'aménagement du territoire ne peut recevoir notre agrément.

Pour ce qui nous concerne, nous disons qu'une nouvelle politique d'aménagement du territoire qui ne soit plus fondée sur la recherche du profit est nécessaire à notre pays. Les objectifs de cette nouvelle politique doivent être inséparables de ceux d'une politique économique démocratique fondée sur la satisfaction prioritaire des besoins sociaux.

Si l'on a d'abord cela en vue, il en découle qu'un plan de développement économique et social doit déterminer ces besoins et prévoir leur mise en œuvre.

Dans le cadre d'une planification élaborée démocratiquement, l'Etat devrait assurer le développement des équipements collectifs et sociaux en vue de répondre aux besoins sociaux et aux nécessités du développement économique.

En tenant compte de la politique globale et des politiques sectorielles qui seraient élaborées, il devrait déterminer les localisations des équipements les plus aptes à résoudre les besoins des populations tels qu'ils s'expriment dans les différents échelons de la collectivité publique.

Il s'agira donc d'élaborer démocratiquement une carte des équipements se décomposant en carte des infrastructures, carte des transports, carte du logement, carte sanitaire, carte scolaire, etc. Chaque carte devrait prendre en compte le possible momentané et les perspectives du développement global.

Avec son assemblée élue au suffrage universel direct et à la proportionnelle, le rôle de l'assemblée régionale sera alors d'harmoniser les besoins sociaux exprimés par les collectivités et de mettre en œuvre le plan régional.

La région aura à participer à l'élaboration du plan national et à assurer la cohérence entre le plan régional et le plan national en ce qui concerne les équipements collectifs et sociaux du niveau régional.

La coordination avec les collectivités locales sera donc essentielle pour l'élaboration démocratique du plan régional. Elle le sera aussi pour la gestion démocratique par le conseil régional des crédits publics qui seront affectés à la région.

Dans la mesure où la participation des régions sera effective dans l'élaboration du plan national, les risques d'antagonisme entre l'intérêt national et la mise en avant de politiques particulières seront minimes.

Il sera tenu le plus grand compte des propositions émanant des assemblées régionales dans l'élaboration du plan national. La cohésion sera recherchée par une concertation réelle entre le Parlement national et l'assemblée régionale dans la phase d'élaboration.

Les risques de conflit entre l'instance régionale et les collectivités locales seront atténués puisque l'autonomie communale administrative et financière sera garantie.

Le rôle des collectivités locales — communes et départements — sera, en effet, fondamental dans la nécessaire relation entre l'autonomie qui leur sera conférée et la planification régionale et nationale.

Avec des moyens financiers accrus, la commune pourra répondre aux besoins en équipements de niveau communal, équipements sportifs, culturels, sanitaires, etc.

La coopération intercommunale permettra d'adapter ces équipements à leur meilleur usage par la population. Elle contribuera aussi à l'élaboration démocratique du plan régional en mettant à jour les besoins de la population qui seraient à prendre en considération à un autre niveau que le plan communal.

Le temps me manque pour exposer nos idées sur la planification territoriale de l'appareil de production. Disons qu'elles s'inspirent du même souci de satisfaction des besoins économiques, d'élaboration démocratique, notamment en faisant appel à la participation des travailleurs.

Telles sont nos conceptions brièvement résumées en matière d'aménagement du territoire. Elles sont aux antipodes de celles du Gouvernement et de sa majorité.

Vous ne serez donc pas surpris de notre vote hostile aux crédits soumis à notre appréciation. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante minutes, est reprise à vingt-deux heures dix minutes, sous la présidence de M. Etienne Dailly.*)

PRESIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY,
vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant les services du Premier ministre : Services généraux, aménagement du territoire.

La parole est à M. Braconnier.

M. Jacques Braconnier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà deux ans, la discussion du budget de la DATAR m'avait incité à poser un certain nombre de questions et à formuler des observations sur les problèmes de fond relatifs à la politique suivie par le Gouvernement en la matière.

A cette époque, dois-je le rappeler, la DATAR, contrairement à toute logique, était rattachée au ministère de l'intérieur.

En outre, la parcimonie des réponses auxquelles j'eus droit furent loin de satisfaire ma curiosité. De surcroît, le « flou artistique » dont elles étaient revêtues me laissa fort perplexe.

Cette année, j'ai suivi avec intérêt la présentation que vous avez faite, monsieur le ministre, de votre budget, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, et je me suis félicité de constater que nous avions apparemment un objectif commun : la poursuite des actions engagées.

En effet, vous avez déclaré en substance : « Les politiques pour quelques zones spécifiques qui ont déjà été engagées seront poursuivies. » Et vous avez même ajouté : « L'année 1978 ne sera pas seulement marquée par la poursuite fidèle des engagements pris, des plans antérieurement décidés. »

Permettez-moi donc de vous féliciter sur vos intentions.

Malheureusement, l'étude de votre projet de budget révèle des contradictions fondamentales entre la présentation que vous en faites et les objectifs qui s'en dégagent.

Je crois utile de vous rappeler, tout d'abord, que l'un des rôles du Sénat est de veiller à la sauvegarde des intérêts de l'Etat en vérifiant notamment le degré de « sagesse » de la politique gouvernementale. Vous ne me tiendrez pas rigueur de ce langage, car le propre du sage est de refuser de se laisser influencer par la conjoncture tout en conservant de la hauteur par rapport aux événements.

Or je constate, comme Mme de Sévigné, que si vos paroles sont sages, vos pensées le sont, hélas ! moins.

Ne voyez de ma part aucune méchanceté et soyez persuadé que je ne cherche pas à vous isoler, d'autant que votre personne n'est pas en jeu et que les fonctions auxquelles vous avez récemment accédé vous excluent de toute responsabilité passée. Vous avez pour vous l'excuse de n'être pas le seul à faire la distinction entre vos pensées et vos paroles. La différence entre les propos tenus par certains responsables gouvernementaux et les faits est, malheureusement, souvent une constante que l'on ne relève que trop.

J'ai eu, lors de la campagne pour l'élection présidentielle, un très grand espoir en tant que sénateur, car il a souvent été question de la ligne directrice principale que M. Giscard d'Estaing a développée au cours de sa campagne électorale et après son accession à la présidence de la République : le changement dans la continuité.

En matière d'équipement et d'aménagement du territoire, je constate, malheureusement, et je suis désolé de vous le dire, que la politique suivie est celle de la « continuité du changement ». Voilà deux ans déjà, je m'étais fortement élevé contre une telle politique. J'estime, en effet, qu'elle ne conduit à rien, si ce n'est à accentuer notre retard par rapport aux Etats qui nous sont voisins.

En voici un exemple. De 1965 à 1970, la France s'est dotée d'une politique d'aménagement du territoire élaborée avec audace tout en restant prudente. L'ensemble des approbations nécessaires à son application ont été données par les animateurs politiques locaux et régionaux, mais aussi par le Gouvernement. Sur le plan local, cela a fait naître bien des espoirs.

La convergence de vue entre des instances locales et le pouvoir central pouvait être considérée comme un premier pas sur les chemins de la réalisation d'une véritable politique régionale.

Hélas ! Au lieu que la concrétisation de ces espoirs développe un climat de confiance des régions vers un pouvoir central, l'abandon des décisions prises, sous forme de directives, par le comité interministériel d'aménagement du territoire, et les volte-face trop fréquentes de l'administration centrale et régionale qui, d'ailleurs, s'en rejettent respectivement la responsabilité, rendent les élus locaux inquiets et méfiants. C'est pourquoi, lors de mon intervention sur le budget de la DATAR, le 25 novembre 1975, j'avais évoqué trois points sous forme de questions :

Premièrement, quelle est la politique de la DATAR en matière d'aménagement du bassin parisien ?

Deuxièmement, quelles sont les intentions de la DATAR concernant les OREAM ?

Troisièmement, quelles sont les intentions du Gouvernement actuel en ce qui concerne l'aménagement de la vallée de l'Oise, dans le cadre du désenclavement de la région parisienne vers l'Europe du Nord-Ouest ?

Je ne reviendrai pas sur les détails — il me faudrait d'ailleurs trop de temps. Je vous indique seulement que vos services, et particulièrement la DATAR, en possèdent tous les éléments puisqu'ils sont à l'origine des études faites et des directives nationales qui en ont découlé. Or, depuis 1975, je n'ai pas eu de réponse et je n'ai perçu aucune volonté me permettant de croire que l'on avait tenu compte de mes observations.

Je mettrai toutefois, à l'actif de votre budget, l'effort consenti pour la construction des autoroutes. Vous l'avez, d'ailleurs, évoqué tout à l'heure et je me permets de vous en féliciter.

Comme élu de l'Aisne, je suis heureux de constater que d'ici à 1980, la section Arras—Saint-Quentin de l'autoroute A 26 sera ouverte au trafic, en même temps que le tronçon Saint-Quentin—Reims sera mis en chantier. Vous comprendrez mieux toute la valeur que j'attribue à l'utilité d'entreprendre la réalisation des options qui ont été définies, approuvées et traduites en termes de directives gouvernementales, lorsque je vous aurai rappelé que les premières études du tracé Arras—Saint-Quentin—Laon—Reims de l'autoroute A 26 remontent à 1968.

Vous avez pris la peine de préciser, devant l'Assemblée nationale, le 16 novembre dernier, que votre projet de budget pour 1978 était un budget de rigueur, « marqué par une volonté de sélection systématique des dépenses les plus utiles », afin de contribuer à la lutte contre l'inflation. Sur ce dernier point, je ne puis que vous suivre.

Mais il me paraît y avoir, en cette matière, grande confusion entre la conjoncture économique et les nécessités d'une politique de développement dont notre pays a fortement besoin.

C'est ainsi que les Allemands achèvent la liaison Rhin—Danube par la construction de 130 kilomètres de voie navigable à grand gabarit, entre Nuremberg et Ratisbonne. Dans un article paru dans *Le Monde* en octobre dernier, vous avez pu lire que le directeur des relations publiques de la société chargée de la réalisation de cette liaison justifie la position du gouvernement allemand en précisant que si le port de Nuremberg a coûté 120 millions de deutschmark en investissements publics, il a entraîné, en quatre ans, une somme équivalente d'investissements privés ! Ne croyez-vous pas qu'une telle déclaration mérite réflexion ?

Depuis dix ans, les élus départementaux et régionaux situés au nord de Paris réclament la réalisation de la liaison fluviale Seine-Nord. Le dossier est suffisamment connu de tous pour que je me permette de ne pas citer de chiffres ici. Les études techniques ont été financées par l'Etat. La rentabilité de l'investissement a été démontrée.

En 1974, lors de sa campagne électorale, M. Valéry Giscard d'Estaing a insisté sur le fait que la Picardie représente une plaque tournante de la France et même de l'Europe. Cette affirmation n'était pas gratuite, surtout lorsqu'il évoquait les infrastructures de transports.

Par la suite, un choix a été fait par le Président de la République en faveur de la liaison fluviale Rhin—Rhône. Parmi les trois grands projets que l'on connaît en France — et, une fois de plus, malgré les décisions — ni la liaison Rhin—Rhône, ni Seine—Nord, ni Seine—Est ne voient le jour de manière concrète ou efficace.

Il reste cependant à peine 130 kilomètres à aménager pour relier la Seine au réseau fluvial de l'Europe du Nord-Ouest. Et j'insiste lourdement, en tant que président du consortium de la vallée de l'Oise, pour vous rappeler ce projet qui n'apparaît aucunement dans vos prévisions de budget. Pourtant, l'échéance est proche où le canal actuel sera saturé par des péniches dont le tonnage maximum ne peut excéder 700 tonnes, alors que, du Nord à Paris, par la vallée de l'Oise, notre économie des transports fluviaux a besoin de pouvoir faire circuler des convois modernes de 3 000 tonnes.

C'est au même titre que je vous rappellerai que trente kilomètres de voie autoroutière, entre Compiègne et Noyon, sont en suspens depuis plusieurs années malgré les différents vœux émis par les autorités locales, régionales et surtout, monsieur le ministre, malgré les directives clairement formulées par le comité interministériel d'aménagement du territoire, le 24 mai 1970, lors de l'approbation du « livre blanc » de l'OREAV — organisme d'études d'aménagement des vallées — de l'Oise et de l'Aisne, mis en place en 1967 par la DATAR.

L'un de vos prédécesseurs, M. Robert Galley, lors d'une audience accordée au bureau du consortium de la vallée de

l'Oise, au cours du deuxième trimestre de 1976, nous avait assuré le déblocage d'un crédit de 30 millions de francs à cet effet. Ce n'est pas suffisant, mais ce pouvait être une amorce de réalisation. Or nous n'en avons vu aucune trace.

Confiant dans la politique gouvernementale, le conseil général de l'Aisne a engagé, voilà plus de trois ans, une masse budgétaire importante pour la réalisation de cette voie rapide au Nord de Noyon. Quelques subventions lui ont été accordées par le FIAT. L'EPR — l'établissement public régional — Picardie y a également contribué.

Depuis, Noyon, au sud de cette voie, représente un goulet d'étranglement et Compiègne, à proximité de l'échangeur d'Arsy, sur l'autoroute A 1, représente un cul-de-sac de la région parisienne orienté vers le nord de la vallée de l'Oise.

Comment voulez-vous, dans ces conditions, que le développement ou même la relance économique d'une région puisse se faire ?

Puisque vous avez dit devant l'Assemblée nationale que l'année 1978 sera marquée par la poursuite des plans antérieurement décidés, en précisant votre volonté de sélectionner les dépenses les plus utiles afin d'éviter les gaspillages, je compte bien vous prendre au mot pour vous rappeler des projets étudiés à l'initiative de votre administration, approuvés par vos prédécesseurs, et considérés à l'époque comme faisant partie des priorités nationales.

J'ai évoqué, voilà deux ans, les OREAM et leurs travaux. Je parlerai ici de celle de la vallée de l'Oise, qui a démontré l'opportunité de réaliser un axe de développement entre Paris et l'Europe du Nord-Ouest.

On a fait passer en priorité l'autoroute A 4 dans le même esprit. Vous connaissez la position des responsables de la société de l'autoroute Paris—Est—Lorraine : A 4 n'est pas rentable parce que son tracé laisse trop d'espaces vides entre les villes desservies.

Dans la vallée de l'Oise, nous avons développé et démontré cette théorie sur le tracé des autoroutes de liaison, voilà bientôt dix ans.

Le Gouvernement nous a donné raison à l'époque, puis il a abandonné le projet. Comment, dans ce cas, peut-on parler de continuité de la politique d'aménagement du territoire ? Comment pouvez-vous parler de tenue des engagements pris ?

Pourquoi les leçons d'un passé récent ne vous servent-elles pas à adapter rationnellement votre politique, ou, alors, qu'entendez-vous par « dépenses les plus utiles » ?

Depuis presque quinze ans, l'expérience a largement prouvé qu'une politique hardie d'aménagement du territoire en faveur des zones et des régions en difficulté était le moyen le plus efficace pour stimuler une économie défaillante, parce que cette politique était génératrice de valeur ajoutée et qu'en même temps elle se révélait créatrice d'emplois.

A maintes reprises, d'ailleurs, j'ai perçu la volonté du Gouvernement d'aider certaines régions à surmonter leur handicap conjoncturel ou naturel. C'est ainsi que la dernière mesure en date concerne une action prioritaire en faveur du Languedoc-Roussillon, ce dont personne ne se plaindra.

Or, dans le même temps, la Picardie, et plus particulièrement l'Aisne dans sa moitié nord, ne bénéficie d'aucun programme d'action prioritaire, d'aucun PAPIR — programme d'action prioritaire d'initiative régionale — d'aucune mesure lui permettant de redresser une économie tragiquement défaillante, alors que les chiffres prouvent à l'évidence la gravité du mal pernicieux dont nous souffrons.

Savez-vous que dans l'agglomération saint-quentinoise, 15 p. 100 des travailleurs sont demandeurs d'emplois et que ce pourcentage risque de s'accroître en raison de la crise du textile et du cyclomoteur ?

Et pourtant, des assurances formelles m'avaient été données par les plus hautes autorités de l'Etat — j'insiste : « les plus hautes autorités de l'Etat », et je pourrais employer le singulier — mais il faut sans doute croire que l'appareil administratif en aval n'a pas cru judicieux de les traduire dans les faits. Comme sœur Anne, nous n'avons rien vu venir et, désormais, nos populations s'abandonnent au désespoir !

Sans doute me répondrez-vous que votre budget ne permet pas de tout faire.

Monsieur le ministre, j'ose encore croire que vous entendrez mon appel et que le Gouvernement ne décidera pas de sacrifier certaines populations, qu'en outre il ne reniera pas des engagements pris en d'autres temps afin que dans ce coin trop oublié et trop délaissé de Picardie, l'espoir puisse enfin renaître ! (Applaudissements sur les travées du RPR et de l'UCDP ainsi qu'à droite.)

M. le président. La parole est à M. Hubert Martin.

M. Hubert Martin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en cette courte intervention, je voudrais évoquer les graves difficultés rencontrées par la sidérurgie et les mines de fer qui ont conduit le Gouvernement, au mois de février dernier, à mettre en place un programme de restructuration dans ce secteur industriel.

Comme vous le savez, ce plan doit entraîner, hélas, au cours des prochaines années, d'importantes suppressions d'emplois qui toucheront essentiellement la Lorraine et, dans une moindre mesure, le Nord de la France.

En Lorraine du Nord, cette activité industrielle a toujours très largement dominé la vie économique et de nombreuses activités de services ou de sous-traitances en vivent directement. L'avenir économique de cette région ne pourra être assuré que si la forte réduction d'activité dans ce secteur est compensée par la venue d'industries nouvelles capables d'assurer, à leur tour, un rôle moteur dans l'économie régionale.

En ce qui concerne la région Nord-Pas-de-Calais, il faut rappeler que si les suppressions d'emplois prévues sont moins importantes, elles interviennent dans une région déjà durement frappée par la récession d'autres secteurs d'activités : l'exploitation des mines de charbon et le textile.

Les difficultés de l'industrie sidérurgique et des mines de fer ne sont pas brutalement nées au début de 1977, mais elles résultent d'une évolution qu'il était, au moins en partie, possible de prévoir.

N'avais-je pas, moi-même, à la tribune de l'Assemblée nationale, attiré l'attention du Gouvernement à plusieurs reprises sur cet important problème ?

Aussi peut-on se demander, monsieur le ministre, pourquoi le Gouvernement n'a pas su prévoir plus tôt l'implantation d'activités de conversion dans les régions concernées.

Enfin, en ce qui concerne les infrastructures routières du nord de la Lorraine, si indispensables pour décider les industriels à s'installer, pouvez-vous faire le point de la situation ?

Sur un plan beaucoup plus général, je voudrais vous poser deux questions concernant la politique du Gouvernement en matière de décentralisation industrielle.

La crise économique et l'augmentation du chômage, qui touchent l'ensemble des régions françaises, ont conduit récemment un certain nombre de responsables de la région parisienne à demander l'abandon ou le relâchement de la politique de décentralisation industrielle. Or, la multiplication de ces prises de position a coïncidé avec un ralentissement indéniable du courant des décentralisations. On est donc amené à s'interroger sur le lien qui pourrait exister entre ces deux phénomènes.

En d'autres termes, les difficultés de l'emploi ont-elles conduit le Gouvernement à réviser implicitement la politique de décentralisation industrielle et à remettre en cause l'effort entrepris depuis vingt ans pour rééquilibrer les activités sur le territoire ?

Je me permets donc, à ce sujet, monsieur le ministre, de vous poser deux questions. D'abord, y a-t-il abandon ou relâchement provisoire de la décentralisation industrielle ? Ensuite, quelles sont, en la matière, les intentions du Gouvernement pour le moyen et le long terme ?

A ces questions très précises et aussi très importantes dans la conjoncture actuelle, j'aimerais, monsieur le ministre, que vous me répondiez avec non moins de précision.

A l'avance, je vous en remercie. (Applaudissements à droite, ainsi que sur les travées du RPR et de l'UCDP.)

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

M. André Rabineau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'un des objectifs que se proposait de réaliser le programme d'action prioritaire n° 23 du VII^e Plan de développement économique et social, applicable entre les années 1976 et 1980, était de stabiliser la part de la population rurale dans la population nationale, malgré la diminution du nombre d'emplois dans l'agriculture et la moyenne d'âge élevée des habitants des zones rurales, en créant, notamment, des emplois non agricoles par l'intermédiaire des petites et moyennes entreprises et en améliorant les conditions d'existence de nos ruraux et ce particulièrement dans les zones où la densité démographique est faible et où la qualité de la vie dépend très étroitement des services fournis aux habitants.

Nul doute qu'il s'agisse d'un pari particulièrement ambitieux et difficile à tenir en l'espace d'un seul plan de développement. En effet, une complète réorientation de notre aménagement du territoire est une œuvre de longue haleine qui nécessitera sans doute quelques décennies pour être menée complètement à bien.

Nous avons subi, au cours des années qui viennent de s'écouler, un formidable exode rural dû essentiellement à l'amélioration de la productivité agricole sous l'effet de la mécanisation, au

regroupement des exploitations familiales, à la disparition des anciens métiers artisanaux, tout cela contribuant à une véritable dévitalisation de nos campagnes.

Dans le même temps, les responsables des collectivités locales, essentiellement des très grandes villes, ont eu à faire face à une aggravation considérable de leurs charges, due essentiellement à une urbanisation accélérée, laquelle était nécessaire afin de pouvoir accueillir les ruraux à la recherche d'un emploi.

Il est évident que l'on n'a pas réussi à mesurer jusqu'à présent les conséquences de ce que j'ose appeler une catastrophe nationale — l'exode rural — conséquences tant sur le plan psychologique que sur le plan économique, sur le plan sociologique, mais également sur le plan politique.

Dans ces conditions, il était nécessaire, voire indispensable, de changer de cap et d'inclure enfin, à part entière, le milieu rural dans une véritable politique d'aménagement du territoire afin de l'associer au développement économique de notre pays et d'assurer la promotion de ses habitants.

Pour réussir une véritable politique d'aménagement du territoire dans nos zones rurales, il convient, bien entendu, de prendre toutes sortes de mesures qui ne relèvent pas toujours de votre compétence mais qui se complètent les unes les autres.

Il faudrait diversifier les activités de production afin de fournir des emplois aux habitants de nos villages, stimuler la fonction résidentielle des agglomérations rurales périphériques, favoriser par ricochet l'artisanat et les services.

En matière agricole, il faudrait sans doute favoriser une meilleure prise en compte de l'agriculture dans l'aménagement du territoire. N'oublions pas, en effet, que la mise en valeur agricole du sol est très importante pour le maintien des populations dans le milieu rural afin d'assurer l'occupation de l'espace et la préservation des équilibres écologiques.

Mais, pour maintenir une densité de population rurale suffisante afin de permettre une vie sociale normale en zone rurale, il faudrait que les personnes résidant dans ces zones puissent disposer d'équipements et de services semblables à ceux qui existent dans les zones urbaines car ils sont indispensables à l'exercice des activités de production et nécessaires pour l'habitat.

Pour ce dernier, il faudrait que l'Etat favorise, bien plus qu'il ne le fait à l'heure actuelle, l'incitation au logement en milieu rural qui permet de freiner la croissance de nos métropoles urbaines où le coût des équipements et des services publics s'accroît d'une manière bien trop forte. Mais il faudrait également améliorer les voies de communication dans nos zones rurales, qu'elles soient routières ou ferroviaires.

L'Etat ne doit pas hésiter, en particulier, à alléger les charges des régions les plus mal situées et souvent les plus pauvres, en consentant des efforts particuliers et en intervenant ainsi d'une manière plus décisive dans l'entretien et la construction de voies d'accès qui constituent les conditions premières de l'ouverture de la campagne à la ville, et réciproquement.

En outre, il faudrait que les différentes administrations harmonisent leur politique en matière d'équipement dans la perspective d'une meilleure contribution à l'aménagement du territoire. A cet égard, s'il est vital pour nos zones rurales d'y assurer le maintien des services publics, il conviendrait également d'aider au maintien ou à la réinstallation dans nos campagnes des services commerciaux et artisanaux indispensables à la vie des populations rurales et au développement des activités touristiques.

Comme je le disais au tout début de mon propos, la réalisation de cet ensemble de priorités demandera sans doute des années, mais il est à craindre qu'au rythme actuel des dotations budgétaires les objectifs que s'était fixés le VII^e Plan ne soient malheureusement pas atteints.

Aussi, monsieur le ministre, faudrait-il que le Gouvernement puisse faire un effort supplémentaire en faveur de l'aménagement du territoire, afin de préserver le patrimoine rural de notre pays. (Applaudissements.)

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

M. Richard Pouille. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon ami Jules Roujon, représentant de la région Languedoc-Roussillon, obligé de rejoindre son département, m'a chargé de vous présenter ses réflexions à la suite des importantes mesures décidées par le Gouvernement en faveur de cette région.

Certes hier, notre autre collègue, M. Courrière, également représentant de la même région, a réussi, avec une belle opiniâtreté, à exposer, au cours de la discussion du budget de l'intérieur, son analyse personnelle de la situation du Languedoc-Roussillon.

Il est certain que, si je parle au nom de M. Roujon, je ne saurais en aucune façon le faire au nom de M. Courrière.

Les « sons de cloche » sont très différents (*Sourires.*) Personnellement, je ne peux prendre le sympathique accent de notre collègue.

Des décisions importantes ont été prises en raison de la grave situation de cette région.

Au point de vue de la population, le nombre des jeunes se situe en-dessous de la moyenne nationale, alors que celui des personnes âgées la dépasse nettement.

Au point de vue de l'activité, là encore, le taux est largement inférieur à la moyenne nationale.

Au point de vue des structures économiques, le secteur primaire est malheureusement prédominant et, plus malheureusement encore, dépend totalement de l'activité principale de cette région, la vigne.

Le secteur secondaire, lui, au regard de la moyenne nationale, est à un niveau très insuffisant. Fait plus grave, qui distingue le Languedoc des autres régions françaises également en retard, la réduction de l'emploi agricole est terriblement forte : elle atteint 40 000 emplois pour la période allant de 1968 à 1973. Mais, contrairement à ce qui s'est passé par exemple en Bretagne, aucun développement d'activités industrielles n'est venu contrarier cette évolution.

La main-d'œuvre agricole libérée est venue grossir un secteur tertiaire déjà hypertrophié et contribue encore à l'aggravation de cette crise. Le nombre de chômeurs s'est fortement accru. Actuellement, le taux des demandes d'emploi non satisfaites est le plus élevé de France, avec la Corse. Le Languedoc-Roussillon enregistre 44 000 demandeurs d'emploi. Ces quelques chiffres montrent l'étendue de la crise dont souffre cette région.

En outre, le grand espoir de celle-ci, le tourisme — même si certaines réussites ont été constatées sur le littoral — est loin de combler les déficits en matière d'emploi.

La crise affecte l'ensemble de la région, quels que soient les départements — Aude, Hérault, Gard, Lozère — dont chacun est à prédominance d'activité vinicole.

La désertification des zones élevées de ces départements contribue à créer un contexte très difficile et l'inquiétude s'amplifie devant les conséquences prévisibles de l'éventuel élargissement du Marché commun aux pays méditerranéens car, en dehors du vin, certains départements ont consenti des efforts considérables en ce qui concerne les fruits.

Aussi, pour faire face à cette situation catastrophique, le conseil des ministres a approuvé, voilà huit jours, un programme spécial d'action en faveur du Languedoc-Roussillon.

Parmi les mesures qui ont été annoncées, certaines sont très intéressantes. Ainsi, pour la viticulture, sur le plan de l'amélioration des caves, une affectation annuelle de 30 millions de francs pendant trois ans permettra de réaliser 280 millions de francs de travaux. Les aides à la restructuration du vignoble, d'une part, et à la conversion volontaire de la vigne vers d'autres activités, d'autre part, sont également des décisions intéressantes.

Dans les autres secteurs de l'activité agricole, l'accélération des travaux d'hydraulique par l'accroissement des financements budgétaires garanti sur trois ans — 50 millions de francs au lieu de 30 prévus — engage le financement, sur une période triennale, de 450 millions de francs d'investissements.

Cela permettra de développer les cultures d'irrigation et l'intensification des efforts de transformation des produits agro-alimentaires en vue de valoriser les produits du Languedoc et du Roussillon.

Au point de vue des grands équipements, vous avez promis, monsieur le ministre, la réalisation accélérée d'un certain nombre de grandes opérations. Outre un intéressant programme supplémentaire de routes nationales, financé à 100 p. 100 par l'Etat, vous avez notamment proposé à la région un PAPIR de 74 millions de francs, financé à parts égales par l'Etat et par l'établissement public régional.

Il faut souligner que, conjointement, les travaux prévus sur les autoroutes de cette région se poursuivront, ainsi que les chantiers en cours. Normalement, la construction des autoroutes B 9 — Narbonne — frontière espagnole — et A 61 — Narbonne — Bordeaux — se poursuivra à un rythme accéléré.

En ce qui concerne les ports et les voies navigables, d'importantes améliorations seront réalisées à Sète, à Port-Vendres et à Port-la-Nouvelle. L'enfoncement du canal du Rhône à Sète est souhaitable pour que les automoteurs du Rhône puissent accéder au port de Sète.

Dans le domaine de l'industrialisation, la quasi-totalité de la région bénéficiera du taux maximum de primes, soit celui de 25 000 francs par emploi. Un important dispositif d'aide aux petites et moyennes entreprises est également prévu.

Enfin, toujours pour faciliter l'emploi, vous avez décidé un programme d'opérations publiques comprenant la décentralisation de certains services, qu'il s'agisse des télécommunications ou d'établissements de recherche.

Le centre national du machinisme agricole pourrait être implanté dans les Pyrénées-orientales. La première centrale nucléaire pourrait investir, à elle seule, une somme de 94 millions de francs.

Cette liste de projets est très intéressante. Mon ami Roujon souhaiterait que, parallèlement, l'arrière-pays ne soit pas oublié. Le développement de certaines zones ne doit pas entraîner la désertification d'autres zones. Cette zone de montagne, appelée zone de piémont, a toujours subi un fort exode rural. Il faut donc, là encore, essayer de conforter cette région, notamment par quelques nouveaux efforts dans le domaine routier. M. Roujon pense notamment à l'axe Mende-Alès.

Le conseil régional doit se réunir, le 12 décembre prochain, pour examiner les propositions du Gouvernement. M. Roujon a contacté ses collègues qui ont, certes, reconnu que ces propositions intéressantes méritaient un examen sérieux. Malheureusement, ses collègues lui ont précisé qu'ils ne pouvaient encore se prononcer sur ces importantes décisions. M. Roujon souhaiterait qu'ils l'aident à ne pas laisser passer une chance aussi importante et l'amorce d'un plan de redressement de cette région.

D'autres régions ont déjà fait des efforts considérables, je parle en tant que Lorrain, le Gouvernement a lancé bon nombre d'opérations. Nous avons nous-mêmes, à l'échelon de l'établissement public régional, mis sur pied un programme de redressement tenant compte des crédits nouveaux fournis par l'Etat.

M. Roujon pense que c'est un grand espoir pour le Languedoc-Roussillon. Il tient donc, en son nom personnel et au nom de sa région, à vous remercier très sincèrement, monsieur le ministre, et à vous rendre hommage pour l'intérêt que vous avez porté et que vous continuerez à porter à cette région pour que les projets soient le plus rapidement possible concrétisés. (*Applaudissements à droite et sur les travées de l'UCDP et du RPR.*)

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

M. Fernand Icart, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Je vais répondre à chacun des orateurs dans l'ordre où ils sont intervenus.

M. Lombard a soulevé, après le rapporteur spécial et le rapporteur pour avis, la question de l'innovation. Je me permettrai d'y revenir un peu plus longuement car ma première réponse, messieurs les rapporteurs, avait été brève.

Je n'ai pas compétence, monsieur Lombard, pour vous répondre sur la réorganisation générale des structures de la recherche. Création d'un « office de l'innovation », détermination d'une nouvelle politique d'incitation au progrès technologique, ces vastes questions sont à soumettre à mon collègue chargé de l'industrie et de la recherche.

Toutefois, monsieur le sénateur, je partage entièrement votre manière de voir sur l'importance de l'innovation pour notre industrie, mais aussi pour notre agriculture dans le contexte international actuel.

De toute évidence, notre appareil industriel doit s'adapter à une concurrence accrue : concurrence de nos partenaires économiques traditionnels, tout d'abord, mais aussi concurrence d'un nombre croissant de pays en voie d'industrialisation qui tirent parti de leur main-d'œuvre et de leurs matières premières pour diffuser des produits manufacturés sur l'ensemble du marché international.

Face à cette situation nouvelle, notre industrie doit bien souvent accepter de réorienter son activité, voire de se tourner vers de nouveaux débouchés plus rémunérateurs.

Une nécessité s'impose : innover, créer des produits nouveaux et tirer parti de nos avantages, technologie de pointe et savoir-faire technique.

Ce problème concerne désormais toutes les entreprises françaises : les petites et moyennes entreprises aussi bien que les grandes industries.

Pour ces dernières, la tâche est relativement plus facile : elles possèdent des services techniques capables de leur procurer de nouveaux brevets, des équipes de chercheurs capables de mettre au point des produits nouveaux. Pour les premières, en revanche, la tâche est beaucoup plus difficile : l'information technique leur fait défaut ; elles vivent souvent sur un acquis technique accumulé de longue date ; elles ont peu de ressources propres mobilisables pour l'innovation.

C'est malheureusement la situation que l'on rencontre le plus souvent dans les régions françaises et c'est en cela que la politique d'aménagement du territoire est concernée.

Certes, si la capacité d'innover d'une industrie régionale n'est pas directement fonction du nombre de scientifiques et de chercheurs qui travaillent dans cette région, néanmoins, une forte infrastructure scientifique et technique constitue un atout indéniable.

Il importe donc de poursuivre l'effort de décentralisation des activités scientifiques et techniques vers les régions.

A cet égard, je rappelle qu'un nouveau régime d'aide a été mis en place depuis le mois de juillet dernier. Il permet à l'Etat de financer jusqu'à 25 p. 100 du montant des investissements des laboratoires de recherche privés créés dans les régions. Je rappelle également qu'un système d'allocations de décentralisation au bénéfice des équipes de recherche du secteur public quittant la région parisienne fonctionne depuis plusieurs années.

Tel est le cadre général des mesures que j'ai proposées au dernier comité interministériel pour l'aménagement du territoire, le CIAT. En quoi consistent-elles ?

Il s'agit tout d'abord de faciliter l'accès des PME à l'information scientifique et technique. Pour ce faire, le système des agences régionales pour l'information scientifique et technique, qui a fait ses preuves à Nantes, Lyon et Toulouse, sera étendu à huit nouvelles régions.

Il s'agit ensuite de fournir aux PME une assistance efficace pour la création de produits nouveaux. Cette assistance leur sera apportée par des centres de création industrielle, des ateliers de l'innovation et des centres de contrôle et d'essais.

Une dernière série de mesures également présentées au dernier CIAT tend à créer dans les régions des pôles de compétences spécialisés en recherche technique.

Face aux besoins des provinces, ces mesures ne constituent qu'un premier ensemble : en effet, le Gouvernement, en lançant dès 1978 quelque trente-cinq opérations d'un coût total de 70 millions de francs — dont 50 p. 100 financés par l'Etat — a voulu avant tout promouvoir une politique dont le soutien sera assuré par l'Etat durant les cinq prochaines années.

Un tel effort, monsieur Lombard, correspond bien, me semble-t-il, à la nouvelle approche que vous proposez, ainsi que M. de Montalembert, du problème du développement de la recherche industrielle et de la technologie dans les régions.

Monsieur Eberhard, vos affirmations me semblent ne correspondre ni aux objectifs que nous poursuivons ni à la simple réalité. L'action du Gouvernement représente un effort considérable pour contrarier tous les phénomènes naturels qui accompagnent une période de crise — une crise qui est mondiale, ce que vous semblez ignorer — au cœur de laquelle nous nous trouvons et dont aucune incantation, fût-ce la vôtre, ne saurait nous préserver.

Votre approche des problèmes est merveilleusement facile : vous faites table rase de tout ce qui existe, vous ignorez avec un souverain mépris toutes les réalités de notre temps. Je crois pouvoir affirmer que nous tenons deux langages totalement différents et que, par conséquent, nous ne saurions nous comprendre.

M. Jacques Eberhard. Je ne vous le fais pas dire !

M. Fernand Icart, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Quant à moi, j'assume des responsabilités et, malheureusement, c'est la seule réponse que je puisse vous faire.

Monsieur le sénateur Braconnier, ma réponse ne sera entachée d'aucune parcimonie et, j'ose l'espérer, d'aucune contradiction, en dépit de vos soupçons.

Vous avez abordé plusieurs grands sujets. Je vais les reprendre l'un après l'autre.

Les grandes lignes de la politique d'aménagement du Bassin parisien, fixées en 1970 avec l'approbation du « livre blanc du Bassin parisien », sont entrées progressivement dans les faits.

Le desserrement des activités de la région parisienne vers les quatre « zones d'appui », dont l'une est constituée par les vallées de l'Oise et de l'Aisne, et vers les centres régionaux de la couronne — Amiens, Troyes, Le Mans, Caen — est désormais une réalité. Le Bassin parisien a accueilli près de la moitié des opérations de décentralisation industrielle. La croissance démographique est désormais plus rapide dans la couronne de l'Île-de-France que dans la région parisienne.

Au total, le Bassin parisien, qui fut considéré pendant longtemps comme un réservoir dans lequel s'alimentait la croissance de la région parisienne, est devenu une zone « forte » par rapport au reste du territoire. Tout cela semble donc indiquer que si les paroles de mes prédécesseurs furent sages, leurs actes le furent aussi, permettez-moi de prendre leur défense.

Evidemment, cette zone dynamique ne connaît pas une croissance uniforme, et l'on peut constater : un déséquilibre entre l'Ouest, où les poussées sont très fortes, et l'Est, moins dynamique, et un décalage entre des grandes villes en croissance très rapide et les communes rurales qui continuent, comme partout ailleurs, hélas, de perdre leurs habitants.

Ces disparités appellent donc des actions correctrices à l'intérieur même des régions du Bassin parisien.

Mais, d'une part, ces disparités, ces phénomènes, ont un caractère général sur l'ensemble du territoire et, d'autre part, il serait

temps de prendre conscience que chaque collectivité concernée — l'Etat, mais aussi la région, mais aussi le département, mais aussi la commune — doit, à son niveau, faire face à ses propres responsabilités.

En évoquant les OREAM, M. Braconnier m'oblige à faire un bref rappel historique.

A l'origine, le Gouvernement, dans le souci de mettre en œuvre la politique des métropoles d'équilibre, a créé les OREAM. Il les a mises en place progressivement et en a supprimé certaines dont l'utilité n'était plus évidente. En effet, en la matière, l'adaptation doit être permanente. (M. Braconnier fait un signe d'approbation.)

C'est pourquoi, lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 1^{er} mars dernier, trois décisions ont été prises.

D'une part, les programmes et les résultats des études des OREAM seront présentés au conseil régional et au comité économique et social de chaque région concernée.

D'autre part, le contrôle et l'adaptation des missions des OREAM seront améliorés, grâce à la mise en place de comités de programme où siègeront, notamment, s'ils le souhaitent, les représentants de l'établissement public régional et des collectivités locales intéressées.

Enfin, les OREAM doivent s'intéresser au développement économique, qui est de plus en plus indissociable de l'aménagement planifié.

Mais il est clair que les OREAM doivent continuer à évoluer en fonction des besoins et qu'elles peuvent donc disparaître, le cas échéant. En toute hypothèse, nous n'organiserons pas une superposition de structures qui ont vocation à l'étude et dont le coût alourdit d'autant plus les opérations que même lorsqu'elles sont quasiment achevées l'on continue d'étudier.

Vous avez parlé de Saint-Quentin. Il est exact que la situation de l'emploi n'y est pas bonne. De grandes entreprises, dont Motobécane, ont procédé à des compressions d'effectifs. Aussi le comité du FDES a-t-il décidé d'appliquer à la région de Saint-Quentin l'article 9 du décret sur les aides au développement régional et d'offrir aux industriels susceptibles d'investir dans cette zone l'aide de l'Etat.

Mais, monsieur Braconnier, sérieusement, pourquoi lancer un tel appel à l'Etat ? Dois-je comprendre que vous demandez la nationalisation de Motobécane ? (Sourires.) Je souhaite que non !

Enfin, vous nous avez parlé de la vallée de l'Oise et du projet Seine-Nord.

Le projet de liaison Seine-Nord n'est pas abandonné, contrairement à ce que vous craignez.

Après avoir été examiné par le service central technique, l'avant-projet a été soumis au conseil général des ponts et chaussées qui a recommandé de reprendre les études économiques et de procéder à une recherche plus approfondie de la solution technique la mieux adaptée au franchissement du seuil.

C'est ainsi qu'un crédit budgétaire de 980 000 francs a été ouvert pour permettre de mener à bien les études techniques devant aboutir à un choix entre une solution « pentes d'eau » ou une solution « écluses ». Dans le même temps, une nouvelle méthodologie était mise au point pour les calculs de rentabilité économique relatifs aux voies d'eau. L'application en a été faite immédiatement au projet Seine-Nord.

Mais il ne s'agit pas, vous le savez bien, d'une mince affaire : en réalité, ce sont des sommes considérables qui sont en jeu.

Parallèlement, sont examinés par le comité inter-régional Seine-Est-Nord des schémas de financement permettant d'associer à l'Etat les régions et les collectivités locales concernées. Un projet de convention inter-régionale est actuellement examiné par les divers établissements publics régionaux.

Pour ce qui est de la liaison Rhin-Rhône, monsieur Braconnier, j'évoquerai ce problème au cours du débat sur l'équipement. En effet, les voies navigables relèvent à proprement parler de ce budget. De même s'agissant des routes, bien que, j'en conviens, tout, à la limite, soit aménagement du territoire.

Monsieur Braconnier, je vous dirai un mot seulement en conclusion.

Bien sûr, tout change, rien n'est immobile, nous sommes dans un monde en proie à une évolution accélérée ; c'est vrai, nous sommes voués au changement, et pour longtemps. D'où votre mot de tout à l'heure, qui, en fait, révèle une dure réalité, dont vous êtes, je pense, parfaitement conscient.

Monsieur Hubert Martin, en février dernier, le Gouvernement a décidé d'accompagner les mesures de restructuration de la sidérurgie d'un très vigoureux effort de développement des infrastructures et de création d'emplois.

Je voudrais donc tout d'abord rappeler ce qui a été réalisé à ce jour dans chacune des deux régions concernées : la Lorraine et le Nord-Pas-de-Calais.

En Lorraine, les mesures adoptées ont, en tout premier lieu, porté sur les infrastructures routières.

Les études et les travaux nécessaires pour mettre en service, dans deux ans, l'autoroute Thionville-Luxembourg sont en cours, conformément au calendrier ; la moitié des crédits sera engagée en 1978, le reste en 1979. L'achèvement de la liaison express Thionville-Longwy est en bonne voie : la déclaration d'utilité publique doit intervenir d'ici à la fin de l'année pour la partie Crusnes-Aumetz. Les crédits d'acquisition de terrains ainsi que les premiers crédits de travaux seront débloqués en 1978.

L'essentiel de l'effort engagé porte sur l'implantation de nouvelles entreprises dans la Lorraine du nord.

Le groupe Peugeot-Citroën a décidé, d'une part, une importante extension de l'usine Citroën de Metz et, d'autre part, la création par une filiale d'un nouvel établissement à Ennery, à proximité des zones sidérurgiques d'Hagondange et de Rombas. Ces deux investissements, pour lesquels des engagements financiers seront pris dans les semaines qui viennent, doivent entraîner la création de 4 000 postes de travail nouveaux avant 1983. De son côté, le groupe Renault a décidé la création par une filiale d'une unité prévue à terme pour 1 000 personnes environ sur la zone industrielle de Thionville nord-est. La première phase comportera la création de 600 emplois.

Ce dernier investissement s'ajoute, bien entendu, à celui que la Régie a décidé il y a un an à Batilly et qui consiste en une usine Saviem devant occuper 3 000 salariés. Les travaux de construction de cette usine sont en cours. Ainsi, les deux groupes français auront permis, chacun pour la moitié, la création de 8 000 emplois en Lorraine sidérurgique.

D'autres projets plus modestes ont vu le jour, favorisés par les modifications apportées par le Gouvernement à la carte des aides au développement régional. Je n'entrerai pas dans les détails, vous m'en excuserez, mais l'heure commence à être tardive.

Un effort particulier a été fait en faveur des petites et moyennes entreprises de cette région qui souhaiteraient créer ou étendre leurs activités. A cet effet, des facilités exceptionnelles de subvention et de crédit ont été prévues.

Je vous rappelle que c'est à Ennery que s'installera également le Centre international de transport routier.

Au total, les créations d'emplois de conversion décidées à ce jour en Lorraine sidérurgique sont au nombre de plus de 9 000. Bien entendu, d'autres dossiers sont actuellement examinés et négociés par la délégation à l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne le Nord-Pas-de-Calais, depuis avril 1977, plusieurs implantations ou extensions importantes ont pu être décidées et annoncées, tant dans le bassin de la Sambre — il s'agit de Maubeuge — que dans celui de l'Escaut — il s'agit en la circonstance de Valenciennes.

Grâce à ces créations, la situation de l'emploi, bien que demeurant médiocre dans cette région, ne peut plus être considérée comme aggravée par les réductions d'effectifs opérées par Usinor à Louvroil et à Trith-Saint-Léger.

J'en viens maintenant à la politique de décentralisation qui est mise en cause tant par les représentants de la province, qui la jugent insuffisante, que par ceux de la région Ile-de-France selon lesquels elle serait devenue insupportable pour cette région.

Il convient tout d'abord de rappeler que de 1968 à 1975, les effectifs du secteur secondaire en France se sont accrus de 365 000 unités. Tous ces emplois nouveaux ont été créés en province, puisque pendant cette période les effectifs industriels en Ile-de-France ont, eux, légèrement diminué de 43 000 unités. Ce résultat n'a pu être obtenu que grâce à l'application de procédures particulières à la région Ile-de-France concernant notamment l'agrément. Au cours des deux dernières années l'examen des demandes d'agrément par le comité de décentralisation a été poursuivi avec la même rigueur — je n'ai pas dit la même sévérité — que dans la période précédente. Les projets de décentralisation ont été moins nombreux du fait de la conjonction économique générale. Cela, il faut le comprendre. Cette politique sera poursuivie dans les prochaines années car ses justifications sont autant économiques que sociales.

Il faut enfin rappeler que l'Ile-de-France a la chance de posséder une industrie qui repose essentiellement sur des secteurs en développement et qui ne sera que donc très peu concernée par les réductions d'emplois attendues dans certaines branches telles que le textile, la sidérurgie, les mines ou la construction navale.

Monsieur Rabineau, vous avez évoqué de nombreux problèmes et manifesté beaucoup de préoccupations : la dévitalisation du monde rural ; la nécessité de lutter contre la désertification ; l'incitation au logement individuel en milieu rural ; la lutte

contre le désenclavement ; le maintien d'activités artisanales et tertiaires. Je pourrais vous répondre d'un mot : c'est ce que nous faisons.

Vous demandez un effort supplémentaire. Je m'interroge, car je crois que nous faisons tout ce qui nous semble possible en la circonstance.

Nous avons mis en œuvre tous les crédits nécessaires pour l'entrée en application de cette politique que vous avez réclamée.

Nous prévoyons 50 millions de francs par an pour les contrats de pays et 220 millions de francs pour la rénovation rurale.

Nous avons mis en place l'aide spéciale rurale depuis le début de 1977, qui est réservée à l'artisanat et aux petites et moyennes entreprises dans les zones défavorisées.

Nous avons développé notre politique en faveur de la montagne. Par là même, nous nous opposons à la désertification.

Notre politique va donc dans le sens de vos préoccupations ; elle vise à maintenir et à développer l'agriculture et à améliorer les services à la population rurale. C'est, me semble-t-il, ce que vous avez très justement demandé. Je crois que nous sommes tout à fait d'accord.

Monsieur Pouille, je vous remercie d'être intervenu au nom de M. Roujon. Votre exposé me permet d'apporter quelques précisions sur ce qui a été fait en faveur de la région du Languedoc-Roussillon.

Je voudrais d'abord vous dire, monsieur le sénateur, que je vous rejoins très largement sur l'analyse que vous avez présentée de la situation actuelle de cette région.

Sans nous dissimuler sa gravité, nous devons cependant être attentifs aux éléments positifs qu'elle contient également.

Je n'insisterai pas sur les possibilités naturelles. Les aptitudes physiques de cette région me paraissent considérables et elles seront de mieux en mieux reconnues et exploitées au fur et à mesure que les Français seront plus sensibles à la qualité du cadre de vie. C'est une première raison d'espérer. L'ampleur des efforts engagés depuis longtemps dans cette région en constitue une seconde.

Je rappellerai brièvement que les autoroutes A 9 et B 9 totalisent, à l'heure actuelle, 300 kilomètres pour lesquels 2 milliards de francs d'investissements ont été réalisés depuis 1967. Les travaux en cours vers le Perthuis et vers Toulouse représentent 800 millions de francs.

En ce qui concerne l'effort fait en faveur des télécommunications, il a été dépensé plus d'un million de francs au cours des V^e et VI^e Plans et, pour la seule année 1977, 700 millions de francs permettant ainsi au parc d'abonnés au téléphone de passer de 71 000 en 1975 à 325 000 à la fin de cette année.

Les aménagements touristiques du littoral, pour lesquels 800 millions de francs ont été dépensés depuis 1963, ont permis de créer quelque 30 000 emplois.

Dans le domaine de l'irrigation, totalisés depuis 1956, les investissements de la compagnie Bas-Rhône-Languedoc représentent 1 milliard de francs courants, c'est-à-dire 2 milliards de francs 1977.

Certes, tous ces efforts n'ont pas encore produit leur plein effet, mais ils ont porté cette région au seuil de ce qu'on appelle de nos jours la modernité. Sur le long chemin du développement économique, le plus difficile est, aujourd'hui, accompli. Les efforts passés rendent possible et utile le programme d'action que le Gouvernement vient de décider.

Ce programme, monsieur le sénateur, votre intervention a montré que vous le connaissiez bien. Je n'en reprendrai pas le détail après vous. Pour répondre à votre question sur sa crédibilité au regard des difficultés actuelles du Languedoc, je voudrais indiquer la stratégie qui le sous-tend. Cette stratégie est faite de trois idées.

Première idée : tout d'abord, le Languedoc-Roussillon restera pendant de très longues années tributaire des revenus de la vigne. Dans l'esprit des décisions du conseil des ministres du 19 janvier 1977, il faut donc accélérer le processus de modernisation et de diversification de la viticulture et de l'agriculture. Les crédits nécessaires, à cet effet, seront mis en place par le ministère de l'Agriculture dès 1978. Vous avez vous-même tout à l'heure dit leur importance.

Deuxième idée : le problème essentiel du Languedoc-Roussillon est celui du développement d'activités industrielles nouvelles et d'activités tertiaires autres que les activités tertiaires d'accompagnement. Mais la venue d'industriels dans cette région passe par trois préalables que les décisions prises vont permettre de lever.

D'abord, le renforcement des structures d'accueil : c'est l'objet du classement qui place désormais le Languedoc à égalité avec les régions françaises qui connaissent les difficultés les plus graves.

Ensuite, la valorisation et le développement du tissu d'entreprises régionales, PMI et artisanat : c'est le but d'un ensemble de mesures, dont les prêts FDES et les subventions sur les

crédits d'aide à la promotion industrielle dont vous avez parlé. Enfin, des actions exemplaires de l'Etat, parmi lesquelles nous notons les quatre grandes opérations : télécommunication, CNEEMA, CNAM et centrale solaire.

Troisième idée : après le vin, la seconde ressource de la région provient du bâtiment et des travaux publics. Dans l'immédiat, en attendant que les actions engagées dans le domaine industriel et dans le domaine agricole portent leurs effets, il convient d'effectuer un effort supplémentaire sur les grands équipements, afin de maintenir et élever le niveau d'activité dans un secteur-clé. Les investissements résultant des décisions prises ne représenteront pas moins de 1 600 millions de francs, dont 1 milliard apporté par l'Etat, sans compter le logement pour lequel l'accélération décidée pour les trois prochaines années — plus 30 p. 100 par rapport au rythme des trois années passées — représente à elle seule 2 milliards de francs de travaux supplémentaires.

Ce programme Languedoc représente de la part de l'Etat un effort considérable et constitue même, dans la conjoncture actuelle, une manifestation inespérée de la solidarité nationale en faveur d'une région ; néanmoins, il est compatible avec la poursuite des autres objectifs prioritaires de l'aménagement du territoire.

Je crois à son succès parce qu'il est fondé sur des données réalistes : je crois qu'il prépare l'avenir à long terme de cette région.

Enfin, la Lozère bénéficie depuis longtemps déjà du « Plan Massif central ». Parmi les six-sept départements que couvre ce plan, elle est la mieux dotée au titre de la rénovation rurale : plus de 16 millions de francs en 1977. Et, en 1978, des instructions ont été données au commissaire compétent pour que l'effort ne se relâche pas.

Tourisme en milieu rural, développement de l'élevage ovin et incitation à l'implantation d'activités tertiaires constitueront, dans ce département, trois points forts de notre action.

Voilà, monsieur Pouille, ce que vous pourriez dire à M. Roujon. La région Languedoc-Roussillon n'aura pas été oubliée.

Mesdames, messieurs les sénateurs, telles sont les réponses que je pouvais vous apporter. (*Applaudissements à droite, sur les travées du RPR, de l'UCDP et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. Jacques Eberhard. Je demande la parole.

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

M. Jacques Eberhard. Je serai bref. Monsieur le ministre, je crois qu'il y a au moins, entre nous, un point d'accord : l'incompatibilité entre la politique que vous défendez et celle que nous préconisons pour la France. Cela vous a permis de balayer d'un revers de main mon argumentation et de ne pas me répondre.

Vous avez dit que vous aviez pour objectif le rééquilibrage industriel entre les régions. Pour ma part, j'ai démontré qu'au contraire vous accentuez la distorsion entre les régions, comme le prouve l'application des décrets du 27 juillet 1977 qui instituent une prime uniforme à l'installation d'entreprises, et ce avec l'argent des contribuables locaux, bien entendu. Il est bien évident que cette disposition favorise les régions les plus peuplées, en général celles qui sont les plus industrialisées et où la meilleure rentabilité est assurée aux industriels.

C'est facile à comprendre : la loi portant organisation des régions fixe à 35 francs maximum la contribution à prélever par habitant. Un département pauvre de la région du Centre avec 300 000 habitants recevra 10 500 000 francs alors qu'un département peuplé et industrialisé, avec 1 200 000 habitants, recevra 42 millions de francs. C'est dire que ce dernier aura quatre fois plus de possibilités d'encourager une nouvelle industrialisation. Vous accentuez donc les distorsions. Essayez de me prouver le contraire, monsieur le ministre.

M. le président. Nous allons examiner les crédits concernant les services du Premier ministre, I. — Services généraux, aménagement du territoire et figurant aux états B et C.

Les autres crédits des services généraux du Premier ministre ayant été précédemment examinés, il pourra être maintenant procédé aux votes sur l'ensemble des titres de cette section.

M. Jacques Eberhard. Le groupe communiste votera contre l'ensemble des crédits.

M. le président. Nous lui en donnons acte.

ETAT B

M. le président. « Titre III : plus 51 735 633 francs ».

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le crédit du titre III.

(Ce crédit est adopté.)

M. le président. « Titre IV : plus 587 227 856 francs ». — (Adopté.)

ETAT C

M. le président. « Titre V : Autorisations de programme : 137 776 000 francs. » — (Adopté.)

« Crédits de paiement : 67 650 000 francs. » — (Adopté.)

« Titre VI : Autorisations de programme : 449 450 000 francs. » — (Adopté.)

« Crédits de paiement : 120 049 000 francs. » — (Adopté.)

Équipement et aménagement du territoire.

I. — ÉQUIPEMENT ET PORTS

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire, I. — Équipement et ports.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (Équipement). Monsieur le ministre, le projet de budget-pour 1978 de votre ministère concernant l'équipement et le logement, comparé à celui qui nous a été soumis en 1977 — lois de finances rectificatives incluses — fait apparaître, si l'on rassemble l'ensemble des crédits et dotations dispersés dans les différents comptes et budgets, une augmentation des autorisations de programme de 2,1 p. 100 d'une part, un accroissement des crédits de paiement de 7 p. 100, d'autre part. Je m'en tiendrai à ces données chiffrées globales en vous demandant de bien vouloir vous reporter, pour le détail, à mon rapport écrit.

Ces accroissements de crédits doivent être rapprochés du taux d'inflation observé dans notre pays au cours des trois dernières années et qui se situe, comme vous le savez, entre 9,5 p. 100 et 10 p. 100. Il en résulte donc que les crédits consacrés à l'équipement et au logement sont, pour 1978 par rapport à 1977, pour le moins stabilisés, voire en régression.

Je souhaiterais maintenant limiter mon propos aux crédits consacrés à l'équipement, sections routes, voies navigables et urbanisme.

Le budget de l'équipement commande — vous le savez, mes chers collègues — l'activité d'un secteur important de notre économie, celui des travaux publics. A ce titre, le budget de l'équipement joue un rôle décisif dans la conduite de la politique conjoncturelle de l'État.

Aussi convient-il de dresser un rapide bilan de la situation des entreprises du secteur des travaux publics avant d'examiner successivement les crédits consacrés aux routes, aux voies navigables et à l'urbanisme.

Depuis 1974, la crise générale de l'économie et la diminution des crédits consacrés aux équipements collectifs ont lourdement pesé sur la situation des entreprises de travaux publics qui ont été confrontées à un double problème de niveau et de rythme d'activité mettant en cause l'existence même de nombreuses firmes.

La croissance moyenne en volume des travaux réalisés en métropole, de 1968 à 1974, se situait à hauteur de 5,3 p. 100 l'an.

En 1974, cette tendance a été inversée et on a observé, à partir de 1975, un recul de la production de 2,5 p. 100. Depuis lors, les entreprises du secteur des travaux publics constatent une régression régulière de leurs activités.

Le résultat est une réduction des effectifs ouvriers de l'ordre de 9 p. 100 entre 1974 et 1977, et un affaiblissement très marqué du volume des investissements en matériel de transport et en engins de travail.

A l'origine de cette évolution défavorable se trouvent, bien sûr, les difficultés rencontrées par les clients de ces secteurs : d'abord, une régression notable des travaux commandés par la clientèle privée ; ensuite, une réduction marquée des crédits publics consacrés aux équipements collectifs, l'encadrement du crédit et le renchérissement du loyer de l'argent ; enfin, un problème que vous connaissez bien, mes chers collègues, les difficultés que rencontrent les collectivités locales qui, je me permets de le rappeler, représentent plus de 50 p. 100 de la clientèle des entreprises faisant moins de 5 millions de chiffre d'affaires, c'est-à-dire des petites et moyennes entreprises.

L'incertitude qui pèse chaque année sur le volume des crédits affectés par l'État aux équipements collectifs ne permet pas aux entreprises d'adapter leurs moyens en personnel et en matériel à l'offre de travaux.

Il en résulte actuellement une activité saccadée des entreprises, préjudiciable à une bonne gestion et surtout à une bonne santé financière.

A cet égard, la mise en place d'une programmation pluri-annuelle serait, à l'évidence, mieux adaptée aux caractéristiques propres des entreprises de ce secteur.

Quant aux collectivités locales, leur capacité d'autofinancement, de plus en plus limitée, et le coût élevé des crédits réduisent fortement leurs possibilités d'investissement.

C'est dans ce contexte économique, pour le moins morose, que doivent être examinées les dotations qui figurent au budget de l'équipement pour 1978, et d'abord celles qui concernent l'équipement routier.

S'agissant du développement de l'infrastructure routière, je voudrais rappeler, monsieur le ministre, que lors de votre audition devant la commission des finances du Sénat, vous avez vous-même présenté votre budget comme étant un budget de rigueur qui doit, néanmoins, permettre le maintien de l'activité du secteur des travaux publics.

Cette rigueur, me semble-t-il, s'applique particulièrement aux crédits affectés aux routes.

En effet, les crédits du fonds d'action conjoncturelle et ceux qui sont contenus dans la loi de finances rectificative devant avoir des effets sur 1977 et 1978, on peut considérer que sur les trois années 1976, 1977 et 1978, les crédits consacrés aux routes sont à peu près constants pour les autorisations de programme et légèrement croissants pour les crédits de paiement. Cependant, compte tenu de l'évolution du prix des travaux dont le rythme actuel n'est pas inférieur à 10 p. 100, il s'agit, en réalité, d'une baisse du volume des travaux routiers pris en charge par l'État.

Sous réserve de l'effort supplémentaire que pourraient consentir les collectivités locales, et qui ne saurait être considérable compte tenu de leurs contraintes financières, cette situation est de nature à renforcer les difficultés que rencontrent les entreprises de travaux publics et dont je viens de vous entretenir.

Au surplus, ces difficultés toucheront particulièrement — j'y insiste car elles sont nombreuses dans ce secteur — les petites et moyennes entreprises puisque priorité est accordée aux travaux autoroutiers. En effet, ces derniers sont généralement réalisés par des entreprises à vocation nationale, voire de dimension internationale.

Aussi, monsieur le ministre, il est à craindre que le budget de l'équipement ne soit pas en mesure de jouer le rôle de soutien à l'économie, et singulièrement au secteur des travaux publics, que vous vous êtes assigné comme objectif.

En 1977, 318 kilomètres d'autoroutes ont été mis en service et 450 kilomètres devraient l'être en 1978. La réalisation du réseau autoroutier est confiée, pour l'essentiel, à des sociétés d'économie mixte et au secteur privé.

Le budget de l'État y participera pour 1 435 millions de francs ; 1 410 millions de francs proviendront du fonds routier, le solde étant inscrit au chapitre 53-21 du budget de l'équipement. Cette dotation est en augmentation de 22,1 p. 100 sur celle de 1977, qui était, elle-même, en augmentation de 10,3 p. 100 sur 1976.

Il s'agit donc bien là d'un secteur prioritaire pour le ministère de l'équipement.

Cependant, divers éléments conduisent à s'interroger sur plusieurs aspects de la politique ainsi menée.

Tout d'abord, le trafic sur les autoroutes se révèle bien inférieur à celui qui avait été prévu dans les contrats de concession, et vous trouverez dans mon rapport écrit des données chiffrées sur ce point.

Ces écarts s'expliquent, pour partie, par la crise de l'énergie — les prévisions ont, en effet, été établies avant celle-ci — mais aussi par des niveaux de péage qui, sur certains tronçons, sont relativement élevés.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'autoroute de l'Est, dont on a parlé récemment, il faut également signaler que, sur une partie de son parcours, il existe une route nationale parallèle, élargie et modernisée, et en direction de laquelle une partie importante du trafic se trouve détournée du fait même de l'existence du péage.

Cette situation se traduit par les difficultés plus ou moins graves que connaissent plusieurs sociétés d'autoroutes.

Certes, ces difficultés sont également dues, au moins pour l'AREA, dont il a été beaucoup question, à un certain nombre de pratiques dénoncées par la Cour des comptes dans son dernier rapport et dont les actionnaires de cette société ont largement profité.

Ces pratiques semblent avoir maintenant été abandonnées, mais la situation de plusieurs sociétés reste préoccupante, malgré des tarifs de péage relativement élevés — ou peut-être à cause de ceux-ci — en raison de leur caractère dissuasif.

L'ensemble de ces éléments amène à s'interroger sur la possibilité de maintenir, à terme, les péages sur les autoroutes. Sur certains tronçons très fréquentés, comme celui de Paris-Lyon, le péage peut être modéré et cela ne pose guère de

problèmes. Mais au fur et à mesure que, conformément aux orientations de l'aménagement du territoire, le réseau d'autoroutes s'étend vers des régions à faible peuplement, il devient nécessaire, pour atteindre l'équilibre financier, de pratiquer des péages élevés, donc dissuasifs, qui réduisent encore un trafic faible par hypothèse, rendant ainsi inopérantes les priorités affichées en faveur de telle ou telle région.

Il y a donc lieu de s'interroger pour savoir si le choix qu'a fait le Gouvernement de confier à des sociétés privées ou à des sociétés d'économie mixte la construction des autoroutes de liaison est compatible avec les objectifs affichés en matière d'aménagement du territoire.

Le rattachement du coût de l'énergie, la mise en place progressive d'un réseau d'autoroutes à péage, ce qui alourdit les coûts de production de nos entreprises, singulièrement de celles implantées dans des régions excentrées, loin à la fois des zones d'approvisionnement en matières premières et des grands marchés de produits finis ou semi-finis, le coût croissant des dépenses consacrées à la sécurité routière sont autant de problèmes qui devraient, me semble-t-il, inciter le Gouvernement à rechercher les voies d'une meilleure coordination entre la route, le fer et les voies navigables.

Après le transfert de 55 000 kilomètres de routes aux départements, le réseau national de rase campagne ne comprend plus que 27 000 kilomètres de routes. Les autorisations de programme affectées à ce secteur ont progressé de 6 p. 100 en 1977, mais régresseront de 20 p. 100 en 1978.

En ce qui concerne la voirie en milieu urbain, j'observe que le coût exorbitant de certaines opérations, en particulier d'urbanisme ont amené une réduction considérable des crédits affectés à ce secteur. Cette orientation, si elle se justifie pour les pénétrantes puisqu'elle permet, notamment, de préserver les centres des villes, se justifie moins pour les rocades qui font souvent défaut dans les plus grandes villes, notamment autour de Paris. De plus, une telle orientation n'est acceptable que si, parallèlement, sont mis en place des services de transports en commun suffisants, ce qui est loin d'être le cas dans toutes les villes, notamment en province.

Enfin s'agissant la voirie locale, la participation du budget de l'Etat au développement de l'infrastructure routière locale est en réduction très sensible puisque les autorisations de programme régressent de 14 p. 100.

Pour ce qui touche l'entretien du réseau routier, cette action comporte des dépenses pour l'entretien proprement dit, des crédits d'équipement pour les opérations d'entretien et, enfin, des crédits consacrés aux renforcements coordonnés. Compte tenu de l'augmentation particulièrement vive des prix dans ce secteur, la relative stabilité des crédits se traduit par une réduction assez nette des travaux.

Je voudrais faire quelques observations très brèves sur les renforcements coordonnés. Depuis 1977, les crédits relatifs aux renforcements coordonnés ont été transférés du budget de l'équipement au FSIR. Les autorisations de programme diminuent régulièrement : de 730 millions de francs en 1976, elles sont passées à 586 millions de francs en 1977 et à 498 millions de francs en 1978. On peut donc considérer que les renforcements coordonnés sont remis en cause dans ce budget de 1978.

Enfin, en ce qui concerne l'entretien du réseau déclassé, qui intéresse particulièrement les collectivités locales, les crédits, là aussi, stagnent, puisque la dotation, qui était de 395 millions de francs pour 1977, ne s'élève cette année qu'à 400 millions de francs.

Dans le projet de loi de finances qui nous est présenté, nous observons et nous regrettons très vivement le maintien de cette subvention à un tel niveau. Nous considérons, en effet, que, compte tenu de l'inflation, dont j'ai signalé à diverses reprises les effets sur le volume des travaux à réaliser, c'est une sorte de transfert de charges à l'échelon des départements, si du moins ces derniers veulent maintenir en bon état le réseau qu'ils ont accepté de prendre en charge.

Je voudrais maintenant aborder le chapitre des voies navigables.

La France dispose d'une infrastructure fluviale importante et diversifiée.

Le principal atout du transport des marchandises par voies navigables est son faible prix de revient, comme en témoignent les chiffres que je cite dans mon rapport écrit.

En effet, le transport par voies navigables est un faible consommateur d'énergie, ce qui devrait inciter à son développement à l'heure où les économies d'énergie sont pour la France un impératif économique.

Pourtant, le réseau de voies navigables français reste sous-utilisé.

Sans doute l'évolution défavorable des trafics tient-elle à la crise économique qui frappe notre pays.

Une meilleure utilisation du réseau navigable exige une modernisation du transport fluvial.

Les orientations définies par le Gouvernement, la réponse aux questions du conseil économique dans sa séance du 22 octobre 1976 vont dans ce sens.

Est-ce à dire que les dotations budgétaires consacrées aux voies navigables sont à la hauteur des intentions ainsi affichées par le Gouvernement? Hélas non!

Les crédits d'équipement — autorisations de programme — sont en diminution en 1978 par rapport à 1977 de 11 p. 100.

Par ailleurs, ces crédits, vous le savez, sont affectés à hauteur de près de 50 p. 100 au financement du programme d'action prioritaire n° 6 intitulé « Assurer la liaison fluviale Mer du Nord—Méditerranée ». Cependant, malgré l'importance de ce prélèvement, le taux de réalisation du programme d'action prioritaire n° 6 n'excédera pas 27 p. 100 à la fin de la troisième année d'exécution du VII^e Plan.

D'un simple point de vue financier, il faudrait que les dotations affectées au programme d'action prioritaire n° 6, en 1979 et en 1980, soient au moins quatre fois supérieures à celles des trois premières années, ce qui nécessiterait forcément une augmentation considérable des dotations affectées à l'ensemble des voies navigables.

L'examen des crédits consacrés aux voies navigables au cours des dernières années nous fait, bien entendu, très fortement douter de cette hypothèse. Par voie de conséquence, l'objectif final de réalisation de la liaison mer du Nord—Méditerranée en 1985 ne sera certainement pas atteint.

En outre, les obstacles autres que les obstacles budgétaires s'accroissent sur ce point. La désignation d'un maître d'ouvrage unique nécessaire à la réalisation de ce projet semble se heurter à de grandes difficultés. Les régions sur lesquelles l'Etat comptait, dès l'origine, pour financer une partie du projet à hauteur de 20 p. 100 se montrent très réticentes. L'intégration de notre réseau international de voies navigables dans un vaste réseau international qui pouvait laisser espérer la participation financière d'autres pays — la Suisse et la République fédérale d'Allemagne — ne semble pas acquise. Ainsi l'engagement solennel du Gouvernement français de réaliser cet important ouvrage se heurte à de nombreuses difficultés qui semblent avoir été sous-estimées à l'origine.

Si j'ai bien compris, monsieur le ministre, vous vous êtes proposé de répondre tout à l'heure aux inquiétudes qu'ont exprimées un certain nombre de nos collègues des régions de l'Est sur ce problème.

Un mot seulement sur les problèmes de l'eau pour regretter la diminution de 17 p. 100 en 1978 par rapport à 1977 des crédits affectés aux diverses actions rassemblées sous cette rubrique concernant notamment la sauvegarde des ressources en eau et la protection contre les eaux.

J'aborde maintenant le dernier chapitre qui concerne l'urbanisme. Les actions sont réparties en quatre groupes.

Tout d'abord, les études et planifications. La loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 devrait normalement entraîner un développement des conseils architecturaux. Or, les crédits prévus à ce titre pour 1978 sont inchangés par rapport à 1977.

Votre commission des finances déplore cette situation non conforme aux orientations prises en faveur de l'amélioration du cadre de vie.

En second lieu, la mise en place des SDAU et des POS est beaucoup trop lente.

En effet, de nombreuses communes, en particulier les communes rurales à la périphérie des villes, ne disposent pas des moyens financiers nécessaires à la maîtrise de leurs sols pour acquisitions foncières. Le seul moyen dont elles peuvent disposer est justement l'établissement d'un POS. On peut donc regretter la lenteur d'élaboration de ceux-ci.

En outre, pour accélérer la mise en place de leurs POS, les communes sont souvent amenées à apporter aux directions départementales de l'équipement des moyens, notamment en personnel, ce qui constitue une nouvelle forme de transfert de charges de l'Etat vers les collectivités locales.

De très nombreux départements ont été ainsi amenés à voter des crédits, précisément pour mettre à la disposition des directions départementales de l'équipement des moyens en personnels accrus.

Je sais aussi, monsieur le ministre, que le vide juridique devant lequel nous nous trouvons pour ce qui concerne la reconduction des POS était un problème très préoccupant dont nous pouvons espérer qu'il sera résolu avant la fin de cette session.

J'en viens à l'action foncière. Il s'agit là d'un groupe de programmes qui se trouve nettement sacrifié, puisque les autorisations de programme sont en diminution de 16 p. 100 par rapport à 1977.

On constate dans ce secteur un désengagement progressif de l'Etat.

Certes, cette réduction des crédits d'Etat est compensée par une augmentation, encore modeste, des prêts. Il est regrettable à ce sujet que le Parlement ne puisse pas être informé, au moins approximativement, sur le montant des prêts que la caisse mettra à la disposition des collectivités locales en 1978.

Mais il faut souligner — vous le savez, monsieur le ministre — que, pour les collectivités locales, il n'est pas équivalent de recevoir une aide directe et de souscrire à un emprunt qu'il faut ensuite rembourser.

Vous savez assez quels sont la situation financière et le niveau d'endettement des collectivités locales pour apprécier combien, là aussi, il sera difficile pour nous de pouvoir réaliser des opérations dans ce domaine de l'action foncière, conformément à des orientations que nous considérons par ailleurs comme bonnes.

En ce qui concerne l'aménagement du tissu urbain, c'est le groupe de programmes qui semble le moins défavorisé, notamment en ce qui concerne la rénovation urbaine. Cette orientation est d'ailleurs tout à fait cohérente avec celle qui a été prise en matière de logement, laquelle prévoit de développer plus l'amélioration de l'habitat ancien que la construction neuve. Ces orientations, qui visent notamment à réhabiliter les quartiers anciens de nos villes, ne sauraient que recueillir l'approbation de notre commission. Cependant, il conviendra de veiller à ce que ces opérations n'aboutissent pas à chasser de ces quartiers leurs habitants, souvent modestes, pour leur en substituer d'autres, comme cela a été trop souvent le cas dans le passé, notamment dans la région parisienne. Les nouvelles orientations de la politique d'aménagement, complétées par la réforme de l'aide au logement et les nouvelles primes à l'amélioration de l'habitat, apporteront-elles une réponse suffisante sur ce point ?

Nous écouterons tout à l'heure, monsieur le ministre, la réponse que vous ferez sur ce point.

Il me reste sur ce problème de l'aménagement du tissu urbain à formuler deux remarques : la première, pour regretter la régression très marquée des crédits affectés au financement des programmes « Villes moyennes » — nous nous interrogeons, monsieur le ministre, sur la volonté du Gouvernement de prolonger cette action qui, je le crois, est intéressante — la seconde, pour souligner l'insuffisance des crédits affectés aux espaces verts, insuffisance particulièrement criante si l'on veut bien considérer l'étendue du retard accumulé par les villes dans ce domaine.

Enfin, je terminerai en ce qui concerne le chapitre de l'urbanisme avec quelques considérations sur les villes nouvelles.

L'idée même de la ville nouvelle ne semble plus être adaptée aux orientations actuelles en matière d'urbanisme. Cependant, la réalisation des neuf villes nouvelles, qui a été entamée de 1969 à 1973, doit être poursuivie jusqu'à son terme.

Au cours du VI^e Plan, un grand retard a été pris : retard dans le domaine principal du logement, retard en matière d'équipements publics, mais surtout en matière d'emploi. Cette situation est à l'origine d'un grave déséquilibre entre l'emploi et le logement qui n'a pu qu'être aggravé par le développement du chômage ces deux dernières années.

Cependant, si l'on considère que les villes nouvelles sont actuellement réalisées dans une proportion qui varie du quart au dixième de leur programme total et que les dotations prévues pour le VII^e Plan sont inférieures à celles qui ont été engagées au cours du VI^e Plan, on voit assez mal comment la réalisation des villes nouvelles pourrait être achevée à l'issue du VIII^e Plan.

Monsieur le ministre, sur ce problème des villes nouvelles, nous entendrons votre réponse et prendrons connaissance de vos orientations avec un intérêt tout particulier.

En achevant cet exposé dans les limites — du moins je l'espère, monsieur le président — du temps qui m'était imparti...

M. le président. Bien entendu, monsieur le rapporteur !

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. ... je voudrais exprimer la crainte que les crédits consacrés à l'équipement ne se révèlent insuffisants pour moderniser nos moyens de communication, d'une part, et pour soutenir efficacement l'activité du secteur des travaux publics, d'autre part.

L'absence de fonds d'action conjoncturelle pour le budget de 1978 renforce cette crainte et je regrette, pour ma part, que le budget n'ait pas, en l'occurrence, été utilisé pour la mise en œuvre d'une politique sélective de relance, seul moyen à notre disposition pour lutter contre la montée angoissante du chômage.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances vous propose d'adopter les crédits qui vous sont soumis. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Larue, rapporteur spécial de la commission des finances pour les ports.

M. Tony Larue, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (Ports). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la crise économique qui a frappé tous les pays et, par voie de conséquence, a perturbé le commerce international a affecté au premier chef le trafic des ports. Si l'on sait que les produits pétroliers représentent encore près de 70 p. 100 du tonnage transitant dans les ports français, on comprendra que les efforts accomplis par la France pour réduire ses importations de pétrole en vue de rétablir sa balance commerciale auront, pour les ports, aggravé les effets généraux de la crise. Néanmoins, après la chute de 12,5 p. 100 en 1975, le trafic a progressé en 1976 de 11,6 p. 100 du fait de la reprise de l'activité économique. En revanche, le ralentissement de la reprise au premier semestre de 1977 est à l'origine d'une progression plus faible du trafic, soit 3,8 p. 100 seulement.

La part du commerce extérieur transitant par les ports français est ainsi, en tonnage, de 76 p. 100 pour les importations et de 27 p. 100 pour les exportations. Des progrès sont encore possibles car une partie du commerce extérieur reste détournée soit vers d'autres modes de transport, soit vers les ports étrangers. La récupération de ces trafics est subordonnée à la poursuite des efforts entrepris pour améliorer la compétitivité de nos ports. Certes, pour les tarifs, des progrès ont été enregistrés, mais bien des obstacles subsistent, notamment du fait des délais d'immobilisation souvent plus longs dans les ports français que dans les grands ports concurrents européens tels que Rotterdam, Anvers ou Gênes.

Il faut tenir compte aussi des modifications très importantes survenues ces dernières années dans les méthodes de transport. Celles-ci nécessitent des adaptations des infrastructures portuaires qui impliquent des dépenses d'équipement considérables.

Le VII^e Plan s'est d'ailleurs fixé des objectifs ambitieux dans ce domaine pour les trois plus grands ports : Dunkerque, Le Havre et Marseille-Fos. Cependant, la faiblesse des dotations en 1977 et 1978, après l'effort important de 1975-1976 et malgré les crédits du fonds d'action conjoncturelle, ne conduit qu'à une réalisation de ce programme à 49,5 p. 100 en trois ans contre 55 p. 100 pour l'ensemble des programmes d'action prioritaires.

Les autres ports qui ne bénéficient pas d'un programme d'action prioritaire ne sont pas mieux traités. La commission des finances a déploré, en particulier, le très faible niveau des dotations pour l'équipement des ports de pêche.

Les crédits de fonctionnement pour les ports autonomes paraissent augmenter fortement par rapport aux dotations initiales pour 1977 ; mais, en réalité, la dotation de 1977 a été très insuffisante et fera l'objet d'un crédit supplémentaire dans le collectif de fin d'année.

Ainsi, malgré les apparences, la dotation pour 1978 n'est pas considérable et permettra tout juste aux ports autonomes de couvrir les dépenses minimales d'entretien. Pour les autres ports, la situation est encore plus difficile puisque les crédits stagnent.

Enfin, il me reste à dire un mot de la signalisation maritime. Là aussi, on observe une stagnation des crédits, tant pour le fonctionnement que pour l'équipement. Ainsi le budget de 1978 permettra tout juste le maintien en l'état des matériels existants, qu'il s'agisse des matériels fixes ou des navires baliseurs. Si l'on se souvient de quelques accidents récents et des conséquences tragiques qu'ils ont entraînés sur le plan humain, écologique, mais aussi financier, les économies ainsi réalisées en matière de signalisation maritime pourront paraître bien dérisoires.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les principales observations que la commission des finances m'a chargé de présenter.

Sous réserve de ces observations, la commission des finances, dans sa majorité, soumet le projet de budget à l'appréciation du Sénat. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (Urbanisme). Monsieur le président, monsieur le ministre, je ne rapporterai que sur l'urbanisme — le logement viendra plus tard — et je serai assez bref puisque mon collègue Josy Moinet a présenté les chiffres dans son rapport. Je m'en tiendrai à l'aspect économique de ce fascicule.

C'est un phénomène de notre temps, certes ; mais il est indéniable que quelque chose a bougé en France dans la conception de l'Etat en matière d'urbanisme depuis un certain nombre d'années. Déjà, le ministre de l'équipement, dans son intervention sur l'aménagement du territoire, a évoqué plusieurs fois les questions d'urbanisme. Mais le public aussi a changé ; il perçoit mieux le message de l'urbanisme. Une évolution des mœurs et des habitudes se manifeste depuis une dizaine d'années dans ce domaine. Le nouveau visage de nos villes, villes moyennes ou petites villes nouvelles, la création depuis un certain nombre d'années de parcours piétonniers, d'espaces verts, la préoccupation qu'ont nos citoyens de la sauvegarde du patrimoine ancien, traduisent toute une évolution de la conception des structures architecturales. Les tours, les barres, les grands immeubles sont maintenant des souvenirs et le développement de la maison individuelle s'impose comme un fait précis et une préoccupation de nos concitoyens.

A côté de ce nouveau visage de l'urbanisme de notre pays, on sent naître aussi des préoccupations et l'on voit se développer une action pour sauvegarder l'avenir. Et pour sauvegarder les chances de l'avenir architectural de la France, le visage que pourrait avoir, qu'aura notre pays, à la fin du siècle, s'élaborent des schémas, des plans d'urbanisme pour un horizon qui n'est pas bien loin, celui de la fin du siècle.

Sauvegarder aussi les emprises foncières pour les constructions d'ici à la fin du siècle et pour l'aménagement, ne rien commettre d'irréversible et ne pas abîmer notre richesse nationale, ce sont des principes qui se développent chez les élus locaux, mais aussi d'une façon très active dans le public.

Enfin, est apparue une troisième action qui est la nécessité de coordonner les actions de l'Etat, avec les concours des « élus » du sol et des collectivités locales. Cela se manifeste par le développement des agences d'urbanisme, par la création de l'aide architecturale, par l'information du public et se concrétise sous la forme d'agences communes suscitées par l'Etat et quelquefois financées par les villes et aussi par la mise en commun de structures de financement différenciées, par l'intermédiaire des caisses d'aide aux collectivités locales, du FNAFU, du fonds d'aménagement urbain, qui font jouer la collaboration et assurent les relais entre les différentes ressources possibles en matière d'urbanisme et de construction.

Ces différents thèmes apparaissent dans les quatre programmes qui sous-tendent le budget de l'urbanisme pour 1978 que je voudrais, après M. Moïnet, examiner très succinctement, en formulant sur chacun d'eux les observations de la commission.

Le premier groupe de programme concerne les études et la planification urbaine ; il s'agit en fait de poursuivre des actions précédemment engagées et qui touchent au lancement d'études techniques, à l'aide architecturale et urbanistique, à l'information du public et au développement des agences d'urbanisme.

La grande inquiétude de la commission, vous le savez, monsieur le ministre, a été la date de l'échéance prochaine, c'est-à-dire le 31 décembre, pour l'élaboration des plans d'occupation des sols.

La commission a souhaité que le président de la commission, M. Chauty, et votre serviteur, le rapporteur du dossier de l'urbanisme, présentent une proposition de loi. Celle-ci a déjà été examinée en commission et elle est inscrite à l'ordre du jour de mardi prochain. Elle a pour objet de proroger le délai et faire en sorte que le couperet ne tombe pas le 31 décembre. Nous en reparlerons donc la semaine prochaine. Nous avons souhaité que ne soit pas créé un vide juridique et que tout ce travail que nous avons fait en matière d'élaboration des POS — nous travaillons avec vos fonctionnaires depuis dix ans — ne soit pas perdu et que nous ne puissions pas avoir de documents opposables aux tiers.

Il faut faire en sorte que tous ces plans d'occupation des sols sortent le plus rapidement possible. Nous comprenons bien que, dans votre esprit, cette échéance était un moyen d'activer la sortie des documents ; mais nous vous demandons d'agréer notre proposition qui prévoit un délai pour la sortie de ces documents qui sont quelquefois retenus dans les directions de l'équipement ; celles-ci ont un souci de perfectionnisme que les maires ne peuvent pas toujours approuver.

Le deuxième volet concernant les actions foncières est une suite de la politique pratiquée en 1977. Nous y notons avec plaisir un nouveau type de financement qui, à côté de l'aide directe de l'Etat et de l'intervention classique du FNAFU, permettra d'avoir des prêts de la caisse d'aide aux collectivités locales, prêts qui bénéficieront à des différés d'amortissement, pour permettre aux collectivités locales de procéder à des réserves

foncières. Cet arsenal de concours, même si nous pouvons le juger insuffisant, doit permettre de poursuivre en 1978 les actions engagées cette année et à en engager de nouvelles.

Le troisième domaine d'action concerne l'aménagement du tissu urbain. Il intéresse les villes moyennes, l'aménagement du tissu existant, la promotion et la qualité de la vie dans les quartiers nouveaux, la création d'espaces verts et l'aménagement de ceux existant.

Je traite dans mon rapport écrit de l'état d'avancement des programmes pour villes moyennes et petites villes, éventuellement intégrés dans la politique des contrats de pays. Votre commission estime qu'il convient de veiller à ce que les transferts entre l'Etat et les collectivités locales ne soient pas instaurés comme un principe et que soit précisée d'une façon stricte la procédure expérimentale qui doit être mise en œuvre entre l'Etat et les établissements publics régionaux.

La politique des espaces verts, même si elle est confortée par un rapport du ministère de l'environnement, recueille bien entendu notre accord, comme j'ai eu l'occasion de le dire depuis plusieurs années. Mais je rejoins le rapporteur de la commission des finances en jugeant que cette action est incomplète et trop modeste en fonction du retard que nous avons pris dans ce secteur.

Enfin, je terminerai ce court exposé en invoquant, comme mon collègue, les villes nouvelles. Je reviens chaque année sur ce sujet en rappelant quelle influence ont eue sur le sort des villes nouvelles, non seulement le développement démographique de la région parisienne, mais surtout la dégradation de la situation économique.

La distorsion entre le niveau de la mise à disposition des logements et la difficulté de créer des emplois a compromis le développement de ces villes.

La Cour des comptes a attiré votre attention et la nôtre sur la difficulté de ces opérations. Il semble qu'il soit impossible d'arrêter ces opérations. Mais c'est avec beaucoup de prudence qu'il faut examiner ces problèmes. Il faudra être modeste, dans les prochaines années, en matière de villes nouvelles, et redéfinir, peut-être en termes réalistes, des objectifs moins ambitieux et s'y tenir.

Voilà, monsieur le ministre, mes chers collègues, les observations de la commission des affaires économiques sur le dossier de l'urbanisme. Elle propose au Sénat d'approuver ses conclusions. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Bouquerel, rapporteur pour avis.

M. Amédée Bouquerel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (routes et voies navigables). Je sais, monsieur le ministre, qu'il n'est pas facile, dans la période de crise économique internationale que nous connaissons, d'être le responsable de ce vaste ministère de l'équipement. Il n'est pas non plus très commode pour le rapporteur, ne serait-ce que celui qui doit vous faire connaître l'avis de la commission des affaires économiques et du Plan sur le budget des routes et des voies navigables, de partager l'optimisme avec lequel vous avez présenté votre budget devant l'Assemblée nationale.

Ce budget, vous l'avez qualifié de budget de rigueur et de vérité, mais je crois que c'est aussi un budget qui présente des insuffisances dans certains de ses chapitres.

En ce qui concerne les deux chapitres des routes et des voies navigables, je ne veux pas vous cacher que, pour l'année 1978, les crédits d'engagement prévus préoccupent très sérieusement notre commission.

L'an dernier, je déclarais, pour la présentation de ce même rapport, en m'adressant à votre prédécesseur : « C'est résigné, et parce que nous avons pu apprécier votre détermination à vouloir augmenter les dotations budgétaires, que je veux marquer la confiance et les espoirs que nous avons placés en vous. Nous souhaitons qu'il vous soit possible de poursuivre votre effort pour ces dotations budgétaires destinées à des modes de liaison dont la modernisation conditionne le redressement économique et améliore les conditions de vie de nos concitoyens. »

Or force est de constater que cet effort ne se retrouve pas dans les dotations budgétaires de 1978, même si, monsieur le ministre, vous avez fait votre possible pour les augmenter.

En ce qui concerne les routes, la mise au point des programmes pour 1978 met en évidence une absence presque totale de marge de manœuvre. Cette situation résulte de l'étroitesse du cadre financier prévu, du poids des engagements pris et de la nécessité d'assurer la poursuite des opérations engagées en 1977, notamment celles qui sont financées à partir des crédits débloqués par le FAC.

Comparé aux montants prévus par les lois de finances initiales des précédents exercices, le budget de la direction des routes et de la circulation routière apparaît comme un budget

de reconduction : en 1976, 6 042 millions de francs ; en 1977, 6 053 millions de francs avant reclassement des dépenses ; en 1978, la dotation prévue est de 5 572 millions de francs.

Compte tenu de l'évolution des prix au cours de cette période, le budget routier pour 1978 marque en fait un recul sensible en volume des travaux.

Mais la comparaison des moyens dégagés pour le réseau routier national, dans le cadre des lois de finances initiales, ne permet pas d'apprécier valablement le cadre financier prévu pour 1978 et les difficultés qui en résultent au niveau de la programmation.

Les interventions conjoncturelles en 1975 et 1977 ont, en effet, considérablement augmenté les moyens disponibles, singulièrement en ce qui concerne les programmes d'investissement. Ces interventions ont été largement anticipées au niveau de la programmation, sous forme de programmes complémentaires conditionnels, ce qui a permis d'atténuer sensiblement les problèmes posés, notamment par les équilibres régionaux.

Aucune intervention du FAC n'étant prévue pour 1978, les programmes doivent être établis dans un cadre financier qui se compare de la manière suivante à celui de 1977 : pour 1977, FAC compris, 7 173,2 millions de francs ; pour 1978, 5 572,2 millions de francs seulement, soit une baisse de 22,3 p. 100, la diminution atteignant même 33 p. 100 pour les renforcements coordonnés.

Dans ces conditions, l'exécution du budget de 1978, tel qu'il est actuellement prévu, aurait dans le domaine routier des conséquences importantes : d'abord, sur le flux global de commandes aux entreprises de travaux publics, qui se réduira considérablement dès le premier semestre 1978 ; ensuite, sur la répartition de ce flux de commandes par nature d'ouvrage, la réduction portant sur les travaux les plus accessibles aux entreprises de dimension moyenne, qui sont les plus vulnérables ; enfin, sur la répartition régionale des opérations nouvelles programmées dans ce cadre financier, compte tenu des contraintes et des engagements.

Il faut malgré tout signaler un élément de satisfaction : l'exécution du programme autoroutier en 1978, qui, doté de 1 435 millions de francs, connaît une croissance de ses crédits de près de 14 p. 100 par rapport à 1977, fonds d'action conjoncturelle compris. Cela permettra, d'une part, de poursuivre l'effort afin que la France dispose d'un réseau autoroutier comparable à celui de la République fédérale d'Allemagne et de l'Italie, et, d'autre part, de respecter les engagements pris dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 5 et des programmes d'action prioritaires d'intérêt régional.

Examinons maintenant les programmes d'investissement en rase campagne et en milieu urbain.

Les programmes d'aménagement progressif du réseau ancien offraient traditionnellement la possibilité de corriger les effets économiques de l'excessive mais inévitable concentration des développements autoroutiers sur un faible nombre d'axes et de régions. Le poids croissant des contraintes et des engagements, la réduction des moyens alloués par la loi de finances initiale, aboutissent, en 1978, à une rigidité des programmes qui exclut toute possibilité de modulation. Les contraintes et les engagements pris absorbent la quasi-totalité des ressources disponibles. Ainsi, sur un total de deux milliards de francs consacrés aux routes de rase campagne et à la voirie urbaine, le solde ne se montera qu'à 134 millions de francs qui seront presque intégralement affectés aux PAPIR.

Les crédits disponibles seront ainsi essentiellement consacrés au financement de suites d'opérations engagées précédemment, notamment en 1977, dans le cadre du budget initial ou du FAC, pour assurer la continuité des itinéraires.

En revanche, pour ce qui est de l'entretien, et en dépit des apparences, la progression relativement limitée de la dotation du programme est suffisante pour assurer un développement normal de la politique d'extension progressive de l'entretien préventif.

L'entretien préventif portera sur 14 380 kilomètres de routes nationales en 1978, et sur environ 1 600 kilomètres d'autoroutes non concédées et de voies rapides assimilées.

Mais, je le répète, ce budget va malgré tout donner un véritable coup de frein à la modernisation de l'équipement du réseau routier ancien : pas de pistes cyclables, pas d'élargissement de chaussées, pas de déviation ni de contournement de certaines agglomérations, maintien sinon aggravation de la circulation et gaspillage de temps et d'énergie à un moment où l'économie du carburant doit être la priorité de toutes les priorités.

En conclusion, le budget d'équipement routier pour 1978 s'inscrit dans le cadre financier global déjà trop en retrait par rapport aux précédents pour être exécuté tel quel.

En effet, il sera difficile d'envisager une réduction des investissements non autoroutiers de la direction des routes et de la

circulation routière, compte tenu des difficultés conjoncturelles prévisibles du bâtiment et des travaux publics en 1978, dès que l'effet des mesures de stimulation prises en 1977 se dissipera.

Le poids croissant des dépenses inéluctables et des engagements aboutit à répercuter entièrement la réduction des moyens sur le lancement d'opérations nouvelles. Il rend impossible toute modulation des programmes, notamment pour atténuer les disparités dans les conjonctures régionales.

En l'absence du FAC, il sera par ailleurs difficile d'intervenir rapidement lorsque les difficultés de la conjoncture dans les travaux publics le rendront nécessaire.

Le redéploiement des moyens au profit d'opérations routières ou autoroutières liées à l'aménagement du territoire atteint maintenant une limite. A l'intérieur d'une enveloppe financière constante en francs courants et, par conséquent, décroissante en volume, l'augmentation du nombre de ces opérations ne peut se faire qu'au détriment des investissements destinés à lutter contre la congestion de la circulation, tant en rase campagne qu'en milieu urbain. En 1978, cette évolution arrive à son terme : les opérations programmées dans le cadre du PAP n° 5 et des PAPIR absorbent, en effet, la quasi-totalité des moyens prévus par la loi de finances initiale.

C'est dire, monsieur le ministre, nos inquiétudes sur les conséquences d'un budget des routes qui ne tient pas suffisamment compte de la réalité de la situation.

Que pourrez-vous faire afin de maintenir une certaine activité dans nos entreprises de travaux publics déjà durement touchées par la crise économique, dont le poids dans la collectivité nationale ne tient pas seulement à leur nombre ni à l'importance de leur chiffre d'affaires en France ou à l'étranger, mais également au nombre et à la qualité des travailleurs qu'elles emploient et à l'importance des institutions sociales existantes ? Or l'évolution « en dents de scie » du volume des travaux routiers que nous avons connue ces dernières années est très néfaste, particulièrement pour ces entreprises. Celles-ci perçoivent d'autant plus durement ces à-coups que l'activité des parcs des ponts et chaussées demeure à peu près constante. Ce sont donc les entreprises qui « accusent le choc ». L'irrégularité de l'évolution des crédits est une des causes importantes des difficultés que connaissent toutes les entreprises de travaux publics.

Pour terminer sur le chapitre des routes, je voudrais évoquer le problème de la subvention versée aux départements en compensation du transfert de la charge des routes nationales secondaires. Il avait été prévu, cette année, que la subvention serait égale à celle de l'an dernier. Je voudrais dire d'abord que le régime de cette subvention est assez particulier, puisque son montant vient en diminution des crédits des routes nationales. Ce montant est ensuite transféré au ministère de l'intérieur qui répartit les crédits entre les régions. Ne serait-il pas plus simple et plus logique, monsieur le ministre, que cette subvention soit discutée avec le budget du ministère de l'intérieur ; comme les autres subventions allouées aux collectivités locales ?

La commission m'avait également chargé de profiter de cette intervention pour vous signaler que, compte tenu de l'insuffisance du crédit qui avait été prévu, soit 395 millions de francs, elle souhaitait que vous fassiez un geste devant notre assemblée, le Sénat étant, après tout, le « grand conseil des communes de France ». Mais vous avez devancé ma demande, puisque vous avez déposé un amendement, portant le numéro 180, qui majore les crédits de 5 millions de francs. Cette majoration s'ajoutant à celle de l'Assemblée nationale, le crédit global passe ainsi de 395 millions à 405 millions de francs.

Je suis certain, monsieur le ministre, que le Sénat appréciera votre geste. J'en profite pour remercier à la fois notre rapporteur général, qui a, lui aussi, évoqué ce problème, et tous ceux qui se sont engagés dans cette affaire pour obtenir du Gouvernement l'amélioration de cette subvention.

Je voudrais en même temps, monsieur le ministre, vous faire part de notre gratitude.

M. Fernand Icart, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Je vous en remercie !

M. Amédée Bouquerel, rapporteur pour avis. Enfin, et bien que le fonds spécial d'investissement routier ne dépende pas de votre ministère, je voudrais signaler une fois de plus l'insuffisance des dotations des tranches communale et départementale.

La répartition de la dotation globale entre les différentes tranches ne correspond plus du tout aux dotations initiales prévues par la loi, et ce sont les chemins départementaux et communaux qui font les frais de cette évolution regrettable.

Je bornerai là mes observations sur le budget des routes en vous conseillant, monsieur le ministre, mes chers collègues, de vous reporter à mon rapport écrit pour plus de détails. Je voudrais maintenant examiner le chapitre des voies navigables.

Je pourrais, monsieur le ministre, sur ce chapitre, me contenter de vous inviter à relire l'intervention que j'ai faite, l'an dernier, au cours de la discussion du budget de 1977. Mais j'ai le sentiment qu'une action volontaire finit toujours par s'imposer dès lors qu'elle est définie et soutenue avec persévérance et ténacité.

Aussi, sans revenir sur l'analyse que j'ai faite dans mon rapport écrit, je voudrais attirer votre attention sur quelques grands problèmes auxquels notre commission attache une importance toute particulière.

Tout d'abord, la discordance qui existe entre les crédits prévus au budget de 1978 et l'affirmation de M. le Président de la République, qui déclarait, dans son discours de Dijon : « Un effort significatif sera fait en faveur des voies navigables ». Or, les crédits ne sont pas en augmentation, loin de là, et l'on ne retrouve pas la marque de cet effort dans votre budget.

En 1975, ces crédits d'équipement étaient, en francs constants, de 470 millions de francs. Ils ne sont plus, dans votre budget de 1978, que de 347 millions environ ; en francs constants, ils se réduisent à 274 millions, soit une diminution de plus de 42 p. 100, crédits qui seront, de plus, ramenés à environ 140 millions si l'on tient compte du financement de la liaison fluviale Mer du Nord—Méditerranée.

M. Gérard Ehlers. C'est un effort à reculons !

M. Amédée Bouquerel, rapporteur pour avis. Vous avez trouvé, je le sais, d'autres sources de financement pour des programmes particuliers et je reconnais bien là l'ancien président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Tout d'abord, le programme de modernisation du canal du Midi, qui a pour objet de rendre homogène et au gabarit Freycinet l'itinéraire entre Toulouse et la Méditerranée. Un programme triennal a été arrêté, qui s'élève à 70 millions de francs et serait financé à raison de 60 p. 100 par l'Etat et de 40 p. 100 par les trois régions considérées.

Alors je vous pose une question, monsieur le ministre : avez-vous la certitude d'arriver, sur ces bases, à un accord avec les régions ?

Un autre programme, en cours d'études, vise à remettre en état dans leurs caractéristiques d'origine les canaux du Loing et de Briare, ainsi que les sections Briare—Le Guétin du canal latéral à la Loire. Les travaux sont évalués à 48 millions de francs en 1978 et seraient ainsi financés à raison de 45 p. 100 à la charge de l'Etat.

Bien sûr, de tels contrats soulagent les crédits d'Etat, mais nous serions désireux de savoir si leur mise en application est susceptible d'intervenir rapidement dans le cadre d'un schéma directeur des voies navigables dont nous attendons toujours la publication.

En tout état de cause, les crédits d'investissement pour les voies navigables, en 1978, sont notablement insuffisants. La réalisation du programme d'action prioritaire n° 6, relatif à la liaison Rhin—Rhône, avec une dotation de 165 millions de francs en absorbe près de la moitié. Ce crédit est égal à celui qui était prévu au budget de 1977.

M. Valleix, rapporteur de la commission de la production et des échanges, déclarait récemment à l'Assemblée nationale : « Pour réaliser ce programme d'action prioritaire avant la fin du VII^e Plan, il faudrait pouvoir dégager, pour les deux années 1979 et 1980, 1 131 millions en francs 1975 d'autorisations de programme. C'est une perspective tout à fait irréaliste. »

C'est bien l'avis de notre commission qui n'a cessé, depuis des années, de protester contre l'insuffisance des crédits du budget des voies navigables et qui réclame, pour les grands projets, de sources nouvelles de financement.

J'ajoute qu'il ne peut être question pour nous de n'envisager que la liaison à grand gabarit mer du Nord—Méditerranée. Il faut également prévoir, avec la même urgence, la réalisation de deux autres axes à grand gabarit : Paris—Nord et Seine—Est.

J'ai, au risque de me répéter, signalé depuis des dix ans l'urgente nécessité de s'engager résolument dans la voie de ces grands travaux. Je n'y reviendrai pas cette année, vous laissant le soin de vous reporter à mes précédents rapports, à celui de cette année en particulier.

Ce que je voudrais évoquer brièvement, ce sont les moyens financiers importants qu'il faut trouver pour réaliser de tels investissements.

En dehors du financement par l'Etat, on peut envisager d'autres sources.

Pour Rhin—Rhône, la commission souhaiterait connaître si les régions intéressées ont accepté de prendre la part de financement que le Gouvernement envisageait de mettre à leur charge. Vous rencontrez, semble-t-il, de ce côté-là, quelques difficultés.

Une autre voie semble possible, fondée sur l'utilisation du bas prix de l'énergie hydroélectrique produite sur le Rhône pour gager des emprunts. Il s'agit là d'un accord à conclure avec la compagnie nationale du Rhône, qui souhaite d'ailleurs obtenir la maîtrise des travaux, ce qui, pour le moment, est loin d'être acquis.

Enfin, pourrait être envisagé un financement international, soit dans le cadre d'accords bilatéraux, soit dans le cadre communautaire.

A ce propos, mon ami Pierre-Bernard Cousté, député de Lyon, et moi-même avions posé une question orale avec débat à l'assemblée européenne, lors du débat du 10 octobre dernier, sur le financement communautaire pour la réalisation de liaisons fluviales à grand gabarit.

M. le commissaire Burke avait bien voulu nous préciser que de tels financements étaient possibles et je me permets de vous citer quelques passages de sa réponse :

« La question du financement des liaisons fluviales européennes à grand gabarit est une question qui, manifestement, intéresse la Communauté depuis plus de dix ans. Le Parlement a déjà accueilli favorablement l'initiative prise par la Commission et a soumis deux propositions au Conseil : une pour décision et une autre pour un règlement, dont l'adoption permettrait de promouvoir un développement bien coordonné des transports à l'intérieur de la Communauté... »

« En ce qui concerne l'aide financière, vous vous souviendrez que les propositions stipulent que les Etats membres doivent soumettre des demandes pour les projets qui ont déjà fait l'objet de consultation. Je voudrais aussi faire remarquer que l'aide financière proposée n'est pas illimitée. Des choix devront être faits et des priorités devront être respectées. »

J'en viens maintenant tout particulièrement à la question du projet Rhin—Rhône.

L'intérêt de ce projet pour la Communauté a été reconnu dès 1968, année où ont eu lieu des consultations sur un premier projet très général et il n'est pas nécessaire de revenir sur la question de l'intérêt communautaire. La commission a déjà eu l'occasion d'exprimer l'opinion qu'une déclaration détaillée sur l'attitude de la Communauté à l'égard des conséquences de ce projet au stade actuel nécessiterait davantage des études détaillées de ce projet par le Gouvernement français.

Toujours dans sa réponse, M. Burke indiquait :

« Je reviendrai très rapidement sur les points soulevés par M. Bouquerel, qui a mentionné les projets comme ceux de Seine-Est et de Seine-Nord, et je rappellerai à mes collègues que ces projets n'ont pas encore été communiqués à la commission. S'ils l'étaient, bien entendu, selon cette procédure, la commission les étudierait avec attention et les examinerait très soigneusement. Cependant, je tiens à dire au Parlement qu'au stade actuel je ne peux pas exprimer une opinion sur la nature de l'aide financière possible pour des projets de ce genre. »

Ainsi donc, il n'est pas interdit de penser qu'un financement communautaire pourra intervenir dès que la procédure actuellement à l'étude permettant une aide communautaire aux infrastructures de transport aura été définitivement arrêtée.

Comme vous le voyez, mes chers collègues, les moyens financiers à mettre en place pour Rhin—Rhône sont actuellement loin d'être assurés.

En est-il de même pour les axes fluviaux Paris-Nord et Seine-Est ?

Si, sur le plan européen, on peut espérer le même concours financier que pour Rhin—Rhône, il semble que les fonds de concours à provenir des départements et des régions concernés soient, dès maintenant, assurés.

En effet, un comité « Seine-Est-Nord » s'est constitué. Il a tenu une assemblée le 17 janvier dernier, sous la présidence de M. Bettencourt, président du conseil régional de Haute Normandie, et en présence de notre collègue, M. Lecanuet, à l'époque ministre d'Etat chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Il avait, alors, invité les présidents des assemblées régionales à mettre sur pied une conférence interrégionale, afin de matérialiser la volonté des régions d'obtenir du Gouvernement la décision de réaliser et de financer la liaison fluviale à grand gabarit Reims—Compiègne—Valenciennes.

Mais il semble que ce stade soit actuellement dépassé en ce qui concerne la liaison à grand gabarit Seine—Est—Nord. En effet, un projet de convention interrégionale a été établi, qui prévoit les engagements financiers à prendre par les établissements publics régionaux intéressés à titre de participation au financement du projet de liaison Le Havre—Paris—Compiègne—Reims. Certaines régions comme la Picardie, en particulier, ont sollicité et obtenu le concours financier des départements intéressés.

Ainsi, il semble bien que les moyens financiers peuvent être rapidement mis en place et que la réalisation du projet de liaison Compiègne—Reims qui constitue la deuxième phase de la liaison Seine-Est par la vallée de l'Aisne, et Paris-bassin du Nord, par le canal de Saint-Quentin, pourrait très rapidement être entreprise. Ajoutons que, dans la conjoncture actuelle, la mise en chantier de ce grand projet aurait des effets bénéfiques sur la situation économique.

M. le président. Monsieur Bouquerel, vous savez tout l'intérêt que le Sénat porte à vos rapports...

M. Amédée Bouquerel, rapporteur pour avis. Je n'en doute pas.

M. le président. ... mais je voudrais vous faire observer que les précédents rapporteurs nous ont permis de gagner quinze minutes. Je les ai portées à votre crédit et vous avez pu ainsi doubler votre temps de parole. Maintenant, je n'en ai plus à mettre à votre disposition.

M. Amédée Bouquerel, rapporteur pour avis. C'est pourquoi j'en termine, monsieur le président.

Voilà, monsieur le ministre, ce que notre commission m'a chargé de vous faire connaître.

Elle souhaite être entendue, car elle sait que sa position est conforme à l'intérêt général.

Une fois de plus, elle vous fait part de ses inquiétudes, car elle sait que, pour ces liaisons à grand gabarit, le temps est maintenant compté et elle désire que dans ce domaine la France n'arrive pas trop tard.

C'est sous le bénéfice de ces observations, comme de celles qui sont contenues dans mon rapport écrit, que la commission des affaires économiques et du Plan vous propose, mes chers collègues, l'adoption du budget des routes et des voies navigables en souhaitant qu'au cours de l'année prochaine des crédits complémentaires viennent s'ajouter aux dotations actuelles. (Applaudissements sur les travées du RPR et de l'UCDP ainsi qu'à droite.)

M. le président. La parole est à M. Millaud, rapporteur pour avis.

M. Daniel Millaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (ports maritimes). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après l'intervention de M. Larue, rapporteur spécial, sur les ports maritimes français, il me sera difficile d'éviter les redites car, si nous sommes partis de chiffres quelquefois différents, si nous ne nous sommes pas concertés, nous sommes arrivés quelquefois à des conclusions identiques.

Sans trahir la commission que je représente ce soir, je dois quand même exposer rapidement, dans un premier temps, les résultats globaux et comparés de ces principaux ports. Dans un deuxième temps, j'analyserai les problèmes financiers, administratifs, sociaux auxquels sont confrontés les ports maritimes français. Ce rapport essaiera ensuite de traiter des investissements en cours de réalisation et ceux qui sont proposés au budget pour 1978 avant de situer la politique nationale portuaire dans la perspective d'une politique portuaire européenne.

Je vous ferai grâce, mes chers collègues, des chiffres qui figurent dans mon rapport et auxquels pour pourrez vous référer.

En 1976, comme l'a signalé M. Larue, le trafic des marchandises embarquées et débarquées dans les ports maritimes métropolitains enregistre une augmentation de 11,5 p. 100 par rapport à l'année précédente.

Dans l'ordre d'importance du tonnage traité, Marseille reste le premier grand port français, suivi par le Havre et Dunkerque.

Toutefois, permettez-moi de m'attarder quelques instants sur le port de Bordeaux-Le Verdon qui est la « lanterne rouge » des six ports autonomes. Sa part relative dans le trafic portuaire métropolitain diminue au fil des ans : 4,77 p. 100 en 1974, 4,21 p. 100 en 1975, 4,05 p. 100 en 1976 et 3,67 p. 100 pour le premier semestre de 1977.

Certes, de 1975 à 1976, le trafic global de ce port a augmenté de 7,29 p. 100 et cette progression, nous la devons en partie au trafic des marchandises diverses et des conteneurs qui justifie amplement les investissements réalisés dans le port du Verdon.

Si je cite ce port de Bordeaux, c'est parce que, ouvert pourtant vingt-quatre heures sur vingt-quatre, tous les jours de la semaine, il dispose d'une gamme portuaire adaptée aux besoins de trafics différents, il est desservi par quarante lignes maritimes régulières, il offre des possibilités d'extension considérables, à l'inverse de son concurrent espagnol, le port de Bilbao, mais, contrairement à ce dernier, il est adossé à un désert industriel, le désert du Sud-Ouest.

La diminution de la production des raffineries Elf va se traduire par une réduction de trafic de l'ordre de 600 000 tonnes et une perte de 3 millions de francs. Or, comme l'a signalé, tout à l'heure, le rapporteur, M. Larue, c'est bien le trafic pétrolier qui représente la part la plus importante du trafic portuaire français.

Les entrées de combustibles minéraux ont fortement augmenté.

Le trafic des minerais enregistre une progression appréciable, surtout celui des minerais ferreux à Dunkerque et à Marseille.

Quant aux produits liés à l'agriculture, les entrées concernent principalement le bois et les sorties des céréales.

Le tonnage général des marchandises diverses a progressé de 12 p. 100. Il faut souligner que le volume des marchandises transportées en conteneurs augmente rapidement d'année en année puisqu'il a progressé de 42 p. 100 entre 1975 et 1976.

Si le trafic en 1976 a augmenté rapidement, malheureusement, les résultats de 1977 ne seront pas aussi éloquentes.

La progression des ports étrangers, pour 1976, a été moins marquée que celle des ports français.

Le trafic des passagers, n'a augmenté que de 1,35 p. 100 dans l'année.

Nous en arrivons maintenant au problème de l'exploitation des ports maritimes français. En 1976, la situation financière s'est améliorée grâce à la conjonction de l'augmentation du trafic et des tarifs des droits de port, ce qui a permis aux ports de reconstituer leur marge d'autofinancement.

En général, la situation des ports non autonomes est équilibrée mais, pour 1977, si l'on peut prévoir un équilibre pour Marseille et Saint-Nazaire, il y aura un léger bénéfice au Havre, un déficit à Rouen de 3 millions de francs, à Bordeaux de 10 millions de francs et à Dunkerque de 15 millions de francs.

Aussi bien, certains administrateurs de ports se demandent si des formules de gestion plus souples ne pourraient être étudiées, par exemple la modulation des tarifs des droits en fonction des préoccupations commerciales, de la constitution de réserves spéciales pour éviter les diminutions importantes de ressources en période de crise.

Par ailleurs, la charge des emprunts devient de plus en plus lourde. Ceux-ci sont amortis sur des durées plus courtes, alors qu'ils ont pour objet, en général, de financer des équipements ayant une durée d'usage supérieure.

Enfin, les chambres de commerce, elles aussi, ne peuvent récupérer la TVA sur les investissements qu'elles financent.

Je parlerai rapidement des problèmes sociaux car ils semblent un peu particuliers aux ports français. En général, les grèves y sont imprévisibles, si bien que beaucoup d'armements, surtout cette année, ont évité spécialement le port de Dunkerque à cause de la durée de la grève qui s'y est déroulée.

Des améliorations sont recherchées dans les accords prévoyant de nouveaux avantages sociaux. Il faut bien dire qu'en contrepartie de ces accords il faudra procéder à des réductions d'effectifs. Cette formule a été, dès après la guerre, appliquée à Rotterdam où les dockers sont mensualisés. En Grande-Bretagne, on accorde une prime aux dockers qui acceptent d'abandonner le métier. A Anvers, on procède également à une réduction des effectifs.

En outre, il est important d'accentuer l'action commerciale. Il faut vendre, en effet, le produit « port français ». Les ports modernes envoient des prospecteurs rechercher la clientèle en France et à l'étranger.

Je rappelle l'expérience tentée au Havre, port qui a constitué une « plate-forme brésilienne » qui concentre les marchandises en provenance du Brésil ou à destination de ce pays.

La vente du produit « port français » sera facilitée dans la mesure où les procédures administratives seront accélérées.

Je n'insisterai pas sur ce qui a été déjà évoqué plusieurs années de suite, notamment sur les procédés Trim, qui, en principe, seront mis en application en 1978, sur le bordereau d'expédition, ou sur le système Sofia qui, couplé avec le système Trim, pourra délivrer automatiquement, dans la plupart des cas, les autorisations d'exportation.

Mais l'effort doit être continu, non seulement dans les domaines financiers ou sociaux de gestion administrative, mais également dans le domaine des équipements et des investissements. M. Larue en a parlé il y a un instant, je n'y reviendrai donc pas.

Je traiterai des investissements prévus dans les départements d'outre-mer. Pointe-à-Pitre sera équipé, comme Fort-de-France, de quais et de portiques à conteneurs. Ce sera une révolution dans le transport de la banane, révolution qui ne sera pas sans incidence puisque le port de Dieppe, qui était traditionnellement le port de la banane, perdra ce trafic au profit du Havre.

Je ne puis passer sous silence l'investissement — modique, il est vrai — d'un demi-million de francs prévu pour la première fois, à ma connaissance, au titre des ports dans un territoire d'outre-mer du Pacifique : il s'agit de Wallis et Futuna.

Je souhaite — il s'agit là évidemment d'un vœu personnel et intéressé — que ce soit le début d'une politique portuaire dans le Pacifique français, au moment où se pose le problème de l'exploitation des ressources marines de cette zone.

Nous avons vu que nos ports font un effort important dans le domaine de la gestion commerciale et administrative, dans le domaine de l'équipement, mais il ne semble pas, aujourd'hui encore, qu'ils drainent le maximum possible du trafic national.

Je ne ferai qu'effleurer le problème de ce que l'on a appelé le « détournement de trafic ». Je ne pense pas que ce soit un véritable problème. Il se réglera quand nos ports pourront soutenir la comparaison avec les ports étrangers, c'est-à-dire quand ils rendront les mêmes services, quand ils auront la même densité de relations avec l'arrière-pays et enfin quand on pourra définir une politique européenne commune.

Cette politique portuaire européenne ne fait que s'ébaucher dans la concertation d'un groupe de travail qui est composé des représentants de dix-huit grands ports européens, qui analyse les situations différentes, les ressources, les régimes fiscaux, les statistiques avec les arrière-pays. C'est un long travail. C'est un travail aussi long que la construction de l'Europe.

Je vous ai présenté très rapidement les observations de notre commission qui a émis un avis favorable aux dispositions concernant les ports maritimes et figurant dans le projet de loi de finances pour 1978. (*Applaudissements.*)

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

M. Fernand Icart, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord, et très sincèrement, remercier les cinq rapporteurs qui se sont succédé à cette tribune pour la qualité de leurs interventions. Elles vous ont apporté, comme à moi-même, une riche moisson d'informations.

Je ne vais donc pas y revenir et je ne retracerai pas de façon systématique la politique qui sera mise en œuvre en 1978 et les moyens qui y seront consacrés.

Mais la récolte a été également belle au niveau des observations critiques. Je vais m'efforcer d'y répondre.

Chemin faisant, je voudrais vous montrer que ce budget de 1978 respecte les priorités du VII^e Plan, qu'il permettra d'appliquer les réformes que vous avez adoptées, que j'ai moi-même votées quand j'étais parlementaire, et qu'il constitue une nouvelle étape dans l'effort d'équipement du pays.

Ce budget a été élaboré dans le respect des priorités du VII^e Plan. Le ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire est engagé pour 21 milliards de francs au titre des programmes d'action prioritaire — soit 23 p. 100 du total — et pour plus de 2 milliards de francs au titre des PAPIR — c'est-à-dire des programmes d'action prioritaires d'initiative régionale — soit environ 15 p. 100 du total.

Dans la préparation du budget de 1978, une priorité absolue a été réservée à l'exécution de ces programmes d'action prioritaires ; ceux-ci absorberont 23 p. 100 des autorisations de programme, contre 21 p. 100 en 1977.

C'est là un effort important. Il est cependant — je le dis à MM. les rapporteurs et à M. Bouquerel en particulier — excessif d'affirmer que la mise en œuvre du Plan absorbe désormais la quasi-totalité de nos moyens.

Cet effort permettra d'atteindre un taux d'exécution satisfaisant pour les dix PAP et les quelque 40 PAPIR, dont j'ai la responsabilité ou auxquels je contribue. En moyenne, pour les PAP, ce taux d'exécution sera, en effet, de 53 p. 100 à la fin de 1978, contre 32 p. 100 à la fin de 1977.

Malgré un important redéploiement, le degré d'exécution des priorités du Plan est différent d'un programme à l'autre. Les programmes n° 12 « Revalorisation du travail manuel » et n° 23 « Valoriser les zones rurales » auront reçu, en trois ans, des dotations équivalentes à celles qui étaient prévues sur cinq ans ; en termes financiers, ils seront exécutés respectivement à 97 p. 100 et 98 p. 100 dès la fin de 1978.

Les grands programmes routiers — désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif Central, sécurité routière — seront exécutés à 62 p. 100.

Je précise à M. Larue que le programme d'action prioritaire n° 9, dans la mesure où il concerne nos trois grands ports, sera exécuté à 52 p. 100 à la fin de 1978, et non à 49,5 p. 100 comme il l'a indiqué tout à l'heure.

Mais les bonnes nouvelles — et je considère que les observations relatives au taux d'exécution des programmes d'action prioritaires étaient de bonnes nouvelles — intéressent beaucoup moins que les mauvaises.

Quels sont les programmes dont le taux d'exécution est inférieur à la moyenne ?

Le programme n° 24 en faveur du littoral, parce que son démarrage en 1976 et 1977 a été trop lent, est du nombre. C'est la raison pour laquelle, en 1978, nous multiplions les crédits qui lui sont réservés. A ce rythme, le temps perdu sera peut-être rattrapé assez rapidement.

Le programme d'action prioritaire n° 6, qui prévoit la réalisation de la liaison à grand gabarit Mer du Nord—Méditerranée, pose, en revanche, un réel problème, qu'ont évoqué MM. Moinet et Bouquerel.

L'aménagement des vallées du Rhin, de la Saône et du Rhône se poursuit dans de bonnes conditions. C'est au niveau du franchissement du seuil que se situent les obstacles que nous rencontrons.

On nous fait observer que nous sommes en retard. Je réponds que nous ne pouvions pas aller plus vite. En ce qui concerne la déclaration d'utilité publique, l'ensemble des procédures ont été conduites. Elles ont été complexes et longues, compte tenu de l'importance de cette affaire. Le projet de décret portant déclaration d'utilité publique va ainsi pouvoir être soumis prochainement au Conseil d'Etat. Celui-ci nous a indiqué, par ailleurs, que l'organisme maître d'ouvrage devrait être institué par la loi, alors que nous avions pensé un moment pouvoir procéder par la simple voie réglementaire. C'est donc seulement dans le courant de 1978 que ces étapes juridiques et institutionnelles pourront être franchies et que le Parlement pourra se prononcer.

Il n'en demeure pas moins que l'obstacle financier est le plus difficile à surmonter. Les rapporteurs ont parlé de l'effort qui s'imposera à l'Etat à partir de 1979 ; je n'y reviendrai donc pas. Mais je voudrais vous parler de la participation des régions concernées.

Une telle réalisation n'est concevable que si les collectivités directement bénéficiaires y contribuent ; cela a toujours été dit.

J'ai indiqué aux représentants de ces collectivités, qui se sont regroupées en conférence inter-régionale, qu'une contribution financière locale significative me paraissait une condition indispensable à la réalisation de ce projet. Je rappelle à cet égard que, dans la quasi-totalité des opérations d'aménagement des voies navigables en cours, les participations locales s'échelonnent de 23 p. 100 à 45 p. 100.

Une voie de financement supplémentaire peut-elle être trouvée par le biais d'une aide internationale ? Des contacts qui ont été pris par les services du département des affaires étrangères et par moi-même, en particulier avec M. Burke, il ressort que nous ne pouvons espérer une aide substantielle de nos voisins. Seule la Confédération helvétique — et le canton de Bâle en particulier — pourra sans doute nous apporter ultérieurement quelque concours, mais de faible montant.

En revanche, de nouvelles procédures d'aide aux infrastructures d'intérêt communautaire, auxquelles vous avez fait allusion, et qui sont actuellement étudiées par la commission de Bruxelles, pourraient, si elles étaient adoptées, nous procurer, le moment venu, sous forme de prêt, de bonification d'intérêt, voire de subventions, qui paraissent également nécessaires, un concours intéressant, qui donnerait lieu à une inscription individualisée dans le budget communautaire.

Je dois toutefois souligner, monsieur Bouquerel, qu'en tout état de cause, ce système ne saurait être opérationnel avant probablement trois ou quatre ans ; il ne peut nous procurer aucune ressource mobilisable pour atteindre les objectifs du PAP n° 6.

Sauf pour cette exception, je crois pouvoir affirmer que l'exécution du VII^e Plan est en très bonne voie pour ce qui concerne le ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

Ce budget permettra ensuite la mise en œuvre des grandes réformes adoptées par le Parlement depuis deux ans.

La réforme de l'aide au logement, expérimentée au cours des derniers mois de 1977, sera étendue à la France entière à partir du début de 1978, mais, bien entendu, avec la prudence qui s'impose. Les constructeurs, et donc les Français les plus modestes, pourront bénéficier partout de la réforme, dès le 1^{er} janvier prochain. Mais ceux qui souhaiteront continuer à construire à l'aide des mécanismes actuels pourront le faire, jusqu'au 1^{er} juillet en accession à la propriété, et toute l'année en locatif, qu'il s'agisse du locatif ancien ou du locatif neuf.

C'est surtout M. Jacques Barrot qui vous en parlera. Je voudrais en souligner seulement deux aspects.

Au niveau des crédits, un effort considérable est consenti : les autorisations de programme affectées à la construction neuve atteindront 11 433 millions de francs ; les autorisations de programme affectées à l'amélioration du parc ancien augmen-

teront de plus de 50 p. 100 pour atteindre 951 millions de francs. Aucun autre pays de développement comparable ne conduit un tel effort en faveur du logement.

Grâce à la réforme et au volume des crédits affectés au secteur du logement, un nouvel essor de la construction sociale sera possible en 1978.

Je tiens à dire, sans craindre de contredire les propos pessimistes qui ont été parfois exprimés sur ce point, que les progrès réalisés dans ce domaine seront sensibles et notables, dès 1978. J'ai pris les dispositions nécessaires pour que les crédits soient en place, au niveau local, dès le mois de janvier, contrairement à ce qui se passait à l'ordinaire où les délais dépassaient parfois un trimestre.

M. Victor Robini. Très bien !

M. Fernand Icart, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Cet essor concernera d'abord l'accession à la propriété des Français aux ressources modestes ou moyennes, car tel est leur vœu, et nous le respectons.

La mise en place des réformes de la politique foncière et de l'urbanisme sera achevée en 1978.

M. Moinet, tout à l'heure, tout en approuvant les orientations de notre politique de l'urbanisme, a déploré la faiblesse de ses moyens. Je voudrais souligner qu'au total, en 1978, les collectivités publiques pourront acheter 3 500 hectares de terrain à bâtir. A titre de comparaison, je vous rappelle que Paris s'étend sur 8 700 hectares. Mille hectares d'espaces verts seront par ailleurs réalisés en milieu urbain.

Enfin, le volume des subventions accordées aux collectivités locales par le fonds d'aménagement urbain pour l'aménagement des centres et quartiers existants progressera en 1978 par rapport à 1977, passant de 151 à 180 millions de francs. Cent cinquante opérations nouvelles d'embellissement des quartiers existants seront engagées. Les priorités en la matière seront définies au niveau de chaque département.

L'urbanisme à la française souhaité par le Président de la République et, je le crois, par tous nos concitoyens, entre ainsi dans les faits, un urbanisme à l'échelle humaine, plus soucieux des réalités locales et des vœux de la population.

M. Laucournet a évoqué les problèmes posés par la date limite de validité des anciens documents d'urbanisme, qui se situe le 31 décembre prochain.

Je voudrais remercier la commission et son président, M. Chauty, d'avoir élaboré une proposition de loi qui viendra prochainement à votre ordre du jour et qui règle parfaitement ce problème.

En matière d'action foncière, vous nous avez parlé des nouvelles procédures d'acquisition et de financement. Notre politique est désormais de mieux aider les collectivités locales à constituer les portefeuilles de terrains qui leur sont nécessaires, et non plus de faire acheter par l'Etat des terrains un peu partout à travers la France.

Afin de compléter leurs moyens d'intervention foncière, le budget de 1978 instaure un nouveau type d'aide aux collectivités locales sous forme de prêts de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales d'une durée de dix ans, avec différé d'amortissement de quatre ans, complétés par une subvention allégeant les charges annuelles d'intérêt. Ces prêts, qui remplaceront les avances du FNAFU — fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme — présenteront l'avantage d'un volume accru et d'une bien plus grande souplesse d'utilisation. Alors que le FNAFU était réservé à l'exercice du droit de préemption et à l'acquisition des emplacements réservés par les plans d'occupation des sols, les nouveaux prêts permettront aux collectivités locales de saisir les opportunités foncières, où qu'elles se situent sur leur territoire.

Au total, monsieur Moinet, les moyens de financement mis à la disposition des collectivités locales passeront de 640 millions de francs cette année à 700 millions de francs pour 1978.

M. Laucournet, de même que M. Moinet, a parlé des villes nouvelles.

Je voudrais tout d'abord rappeler que c'est en réponse à une question posée par le président Bonnefous, que je sais toujours vigilant dans ce domaine que mon prédécesseur, M. Jean-Pierre Fourcade, a tenu à s'expliquer très longuement et très complètement sur ce sujet devant votre assemblée en juin dernier.

La politique des villes nouvelles constitue l'alternative que nous avons choisie au développement désordonné des banlieues à la périphérie des grandes agglomérations à une certaine époque. Elle permet la sauvegarde des espaces verts périphériques, le rapprochement progressif de l'emploi et de l'habitat et, par conséquent, la réduction des migrations quotidiennes, la lutte contre la ségrégation selon les âges ou les ressources. Elle conserve à cet égard toutes ses justifications.

En revanche, la conjoncture économique et démographique, dont M. Laucournet a souligné la profonde modification en peu d'années, a conduit à réexaminer le rythme de réalisation des villes nouvelles. Il est apparu, en effet, que les objectifs très ambitieux qui avaient été envisagés dans une période de haute conjoncture ne correspondaient pas aux possibilités et aux besoins du moment.

Il s'agit donc de revoir les prévisions à moyen terme et de définir le rythme de construction pour les prochaines années. Cela a été fait pour les villes nouvelles de la région parisienne, et mon prédécesseur a indiqué à M. Bonnefous qu'il retenait un objectif de 15 000 logements par an. Les modalités de réalisation de ce programme sont actuellement en cours de définition. Le même travail est engagé pour les villes nouvelles de province.

Mes préoccupations pour l'avenir sont tout d'abord d'assurer une meilleure adaptation de ces réalisations aux besoins des Français. Cela implique que soit poursuivi l'effort entrepris pour accroître la part de la maison individuelle.

Il s'agit, ensuite, d'assurer les conditions d'un bon équilibre financier de ces opérations, tant au niveau des établissements publics d'aménagement que des collectivités locales. La situation actuelle, contrairement à ce qui a été dit, n'est pas mauvaise, bien qu'elle justifie, dans certains cas, je le reconnais volontiers, des préoccupations.

Il s'agit, enfin, d'engager l'étude d'un retour progressif d'une situation d'exception, justifiée en son temps, qui était celle d'une croissance extraordinaire, à une situation de droit commun.

Entre la démesure et le néant existe le juste équilibre à trouver. Je crois vous rejoindre en précisant qu'il s'agit d'une simple question de bon sens.

Exécuter le Plan ? Mettre en œuvre les réformes ?

Je suis conscient que beaucoup d'entre vous se demandent s'il reste des moyens pour faire autre chose, au-delà de ce noyau central de notre politique d'équipement du territoire, et alors même qu'il ne peut y avoir de développement économique sans amélioration des conditions de circulation des hommes et des produits.

Je voudrais leur montrer que le budget de 1978 permettra d'apporter de nouvelles améliorations aux infrastructures de communication dans l'ensemble du pays.

Monsieur Moinet, monsieur Bouquerel, vous vous êtes inquiétés, comme cela était votre devoir de le faire, du niveau global du budget des routes. Il ne faudrait toute de même pas tout voir en noir.

Il ne faut pas, non plus, se contenter d'examiner le budget en termes d'engagements. Il faut aussi le juger en termes de paiements, qui représentent l'apport effectif d'argent frais. Les crédits de paiement de la direction des routes augmentent de 17,7 p. 100 par rapport au budget initial 1977.

La forte progression des crédits pour les autoroutes — plus 22,2 p. 100 en autorisations de programme ; plus 45,7 p. 100 en crédits de paiement — engendrera un volume important de financements non budgétaires : le montant total des emprunts et apports en capital — environ 3 300 millions de francs — est supérieur à celui des autorisations de programmes de la direction des routes hors autoroutes qui représentent 2 938 millions de francs en 1978. Cela est significatif de la volonté du Gouvernement de mener une politique de rigueur budgétaire, tout en maintenant l'activité économique et l'effort d'équipement.

Monsieur Bouquerel, vous craignez que cette priorité aux autoroutes ne soit excessive. Personnellement, je ne le crois pas. La réalisation du programme autoroutier adopté par le Gouvernement à l'horizon 1983 est essentielle pour toutes les régions concernées.

Je signale à cet égard — et je m'adresse en particulier à M. Moinet — que le trafic sur les autoroutes augmente de 6 p. 100 par an, alors qu'il n'augmente que de 2,5 p. 100 sur l'ensemble du réseau routier.

M. Moinet s'est également demandé si le péage était bien le moyen de financement qui convenait. Je réponds : oui. Seul, le péage permet de faire supporter le coût de l'infrastructure à son usager effectif. Seules les recettes de péage connaissent une progression en rapport avec celle des charges financières afférentes au réseau autoroutier. Et si, monsieur Moinet, vous référant au passé, vous vous demandez si le péage était bien le moyen de financement qui convenait, je vous répondrai que les réalisations que nous avons aujourd'hui sous les yeux nous apportent la preuve que le péage était un moyen de financement privilégié.

Cependant, cela ne m'empêchera pas, s'agissant de la disparité des péages que vous avez évoquée, de demander à mes services d'étudier dès maintenant les mécanismes qui pourraient éventuellement conduire à une certaine harmonisation des tarifs.

Vous avez, monsieur Moinet, parlé des difficultés de certaines sociétés privées d'autoroutes. Ces difficultés n'ont rien à voir avec le statut de ces sociétés. Elles sont liées à la date récente d'achèvement de leur réseau.

Prenons le cas de l'autoroute de l'Est.

C'est en 1972 que le Président Pompidou avait annoncé la réalisation accélérée de la liaison Paris—Metz—Strasbourg ; l'échéance qu'il avait fixée — 1976 — était fort ambitieuse. Mais le pari a été gagné. La nouvelle autoroute n'est pas simplement un axe de grande importance économique, destiné à irriguer les régions d'Île-de-France, de Champagne, de Lorraine, d'Alsace. C'est aussi, comme le disait le Président Valéry Giscard d'Estaing en novembre 1976, au cours de son inauguration, une « autoroute pour l'Europe ».

Alors, maintenant, me direz-vous, il est vrai que l'autoroute est là, que les engagements pris ont été scrupuleusement respectés, mais il est non moins certain que le trafic ne répond pas aux espérances. Sur la section concédée à la Société des autoroutes Paris-Est-Lorraine, entre Noisy-le-Grand et Metz, il a, en effet, commencé très bas, puisqu'il représentait moins de 5 000 véhicules par jour en décembre et janvier derniers, et il dépasse seulement aujourd'hui les 7 000 véhicules par jour.

On entend incriminer le niveau du péage.

C'est vrai, le tarif est relativement élevé, et il ne pouvait pas en être autrement, compte tenu de l'importance des charges à couvrir. Mais les études que j'ai demandé à mes services d'entreprendre ont montré que l'incidence du péage ne pouvait être que tout à fait secondaire. En fait, le problème n'est pas là. Le trafic est toujours long à se mettre en place sur les autoroutes nouvelles.

Cependant, il est indubitable que cette insuffisance provisoire du trafic est, pour le concessionnaire, extrêmement critique. D'une façon générale, une concession d'autoroute connaît une période difficile dans les premières années qui suivent la mise en service. Les charges financières sont, en effet, à leur maximum ; tandis que le trafic et, par conséquent, les recettes, sont au plus bas.

Il faudra donc observer attentivement l'évolution du trafic sur la base constituée par l'exercice 1977. Si celle-ci est favorable, comme nous le prévoyons, et comme cela s'est toujours produit, la situation de la société concessionnaire se rétablira.

Vous nous avez parlé, monsieur Moinet, des conséquences de ce budget routier sur la conjoncture et vous vous êtes inquiété du sort des entreprises petites et moyennes. Vous avez raison, c'est là un problème qui me préoccupe. Je vous indique que je vais arrêter des dispositions tendant à leur réserver les marchés de petite dimension.

En ce qui concerne la situation quelque peu difficile en ce moment des entreprises, vous avez été, me semble-t-il, un peu trop pessimiste. Vous oubliez que 1976 a été quand même une très bonne année, dans les travaux publics et vous oubliez le formidable développement de leur activité à l'exportation.

Enfin, M. Bouquerel a déploré l'insuffisante augmentation de la subvention versée aux départements pour l'entretien du réseau déclassé.

Cette subvention était de 300 millions de francs en 1972. Elle avait été portée à 395 millions de francs en 1977 et nous avions prévu de la maintenir à ce niveau en 1978. Sur plusieurs années, son évolution est analogue, en définitive, à celle du budget des routes. Or, elle est prélevée sur ce budget. On ne peut à la fois regretter l'insuffisance du budget des routes et demander une augmentation de la subvention au déclassement.

Pour répondre néanmoins au vif désir exprimé par votre assemblée, j'ai porté le chiffre total de 395 millions à 400 millions de francs. Puis le Sénat a obtenu une augmentation du FSIR national. Cela me permet de décider un second ajustement de la subvention au déclassement, au niveau de 5 millions de francs. Nous atteignons donc 405 millions de francs. Je réponds ainsi aux sollicitations de votre rapporteur général, M. Blin, excellent porte-parole en la circonstance, et à celles de vos rapporteurs.

J'en ai fini pour les routes et je voudrais vous parler maintenant des voies navigables.

Avons-nous une politique volontariste en ce domaine ?

En matière d'exploitation, le souci du Gouvernement est de remédier aux difficultés qu'éprouve la batellerie, difficultés d'origines multiples.

Pour atteindre cet objectif, un certain nombre de mesures ont été prises : adaptation de la capacité de la flotte aux besoins ; accroissement de la compétitivité de la batellerie artisanale et du dynamisme commercial, notamment par l'amélioration des procédures de tour de rôle ; utilisation rationnelle de la batellerie industrielle ; équipement des voies navigables en vue d'améliorer les conditions d'exploitation en réduisant les attentes aux ouvrages et en permettant une exploitation de la voie navigable de façon continue.

En matière d'infrastructures, les objectifs peuvent être classés selon trois orientations.

La première, c'est l'aménagement et l'équipement des vallées : les principales opérations intéressent le Rhin, la Moselle, le Rhône et la Saône, la liaison Compiègne—Reims, le raccordement du bassin du Nord au réseau belge par l'Escaut et la Deule.

La deuxième orientation, c'est le franchissement de trois seuils à grand gabarit : Saône—Rhin, Seine—Nord, entre Compiègne et Valenciennes selon un tracé voisin du canal de Saint-Quentin, Seine—Est qui doit permettre, au-delà de Reims, de raccorder la Seine à la Moselle.

Enfin, troisième orientation, il s'agit de la restructuration du réseau Freycinet afin de disposer d'un réseau national moins étendu mais offrant de meilleures qualités de service.

Monsieur Bouquerel, je comprends que vous réclamiez la réalisation de tous ces ouvrages. Mais, savez-vous que les moyens financiers à mettre en place pour la réalisation de Seine—Nord représentent 2 300 millions de francs ? Savez-vous que pour Seine—Est, et seulement jusqu'à Reims, il faut prévoir 900 millions de francs ? Il faut bien comprendre que l'on ne peut pas tout faire à la fois.

Il faut également que les régions et les collectivités locales comprennent qu'elles doivent nous apporter leur appui. Ainsi, un programme triennal de modernisation du canal du Midi portant sur 70 millions de francs de travaux a été arrêté en accord avec les régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. La participation des collectivités, des établissements publics régionaux, me paraît la condition première de l'engagement de l'Etat, et ce dans tous les cas. C'est ainsi que pour les canaux du Centre, dont vous avez parlé, monsieur Bouquerel, les travaux pourront commencer en 1978 si la région Île-de-France nous confirme son accord.

Je voudrais enfin parler brièvement des ports maritimes. La croissance, d'un exercice à l'autre, du montant des subventions de fonctionnement a été importante ainsi que l'a souligné tout à l'heure M. Larue.

L'augmentation de 40 millions de francs de la participation de l'Etat aux dépenses des ports autonomes se décompose de la façon suivante : 30 millions de francs correspondent aux besoins résultant de la mise en service d'ouvrages nouveaux : port ouest de Dunkerque, port d'Antifer, nouvelle écluse de Tancarville, bassin de Rouen-Quevilly ; 10 millions de francs correspondent aux augmentations des rémunérations des personnels affectés aux opérations d'entretien.

Pour la signalisation maritime dont M. Larue s'est également préoccupé, nous avons pu engager plusieurs millions de francs de travaux grâce au deuxième déblocage du FAC.

Monsieur Millaud, vous avez évoqué les problèmes commerciaux et financiers de nos ports.

Vous vous préoccupez de la possibilité de moduler les tarifs afin d'attirer une plus grande clientèle.

La procédure actuelle de fixation des droits de port et des tarifs d'outillage permet aux établissements portuaires, qui ont seuls le pouvoir de proposer les modifications de ces tarifs, de les moduler en fonction de leur préoccupations commerciales.

Les tarifs d'outillage sont, en effet, fixés par l'établissement portuaire lui-même.

Les droits de port sont modifiés par arrêté du ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire, sur proposition des établissements portuaires.

Cependant, l'effort actuel en matière de lutte contre l'inflation a conduit le Premier ministre à fixer pour 1977, puis pour 1978, des normes de hausses pour les tarifs publics qui sont applicables aux tarifs portuaires, sauf circonstances particulières.

Pour l'avenir, je vous indique que nous prévoyons une déconcentration de la procédure de fixation des droits de port. Je crois que nous allons ainsi au-devant de vos préoccupations.

Vous avez souhaité, d'autre part, la constitution de réserves financières en période de conjoncture favorable.

L'utilisation de la comptabilité industrielle, que nous préconisons pour la présentation des comptes des concessions portuaires, devrait permettre aux chambres de commerce de faire face à une conjoncture défavorable sans qu'il soit besoin de recourir à la constitution de fonds spéciaux de réserves.

Vous avez signalé que les emprunts contractés par les chambres de commerce ont une durée inférieure à la durée des amortissements des investissements correspondants et vous avez appelé de vos vœux des emprunts à plus long terme et moins onéreux.

Eh bien, j'en fais autant personnellement, mais tout dépend de l'évolution du marché financier.

Enfin, vous avez souligné que 12 p. 100 du trafic sont réalisés par les ports non autonomes. Ceux-ci bénéficieront, en 1978, de 17 p. 100 du budget d'équipement des ports, soit 61 millions de francs sur 352 millions de francs.

Monsieur Millaud, vous vous êtes inquiété de la compétitivité de nos installations au niveau du fonctionnement, en particulier pour ce qui est de la manutention.

Pour les trois plus grands ports français, il faut noter l'effort remarquable mené à Dunkerque en faveur de la productivité du travail, depuis la mise en œuvre d'une nouvelle convention collective en 1973. Les équipes sont très proches de celles d'Anvers ; un assouplissement dans l'utilisation des hommes composant l'équipe a été introduit, lors de la mise en service du nouveau port ouest. Malheureusement, l'effet que l'on pouvait en attendre a été remis en cause par la longue et très dure grève qui a troublé ce port, et peut-être pour une longue période.

Marseille, bien placé il y a dix ans parmi les ports, a cessé de progresser. Les équipes, dans le trafic traditionnel, y sont environ deux fois plus nombreuses que celles de Rotterdam.

Enfin, au Havre, les anciennes compositions d'équipes n'ont jamais pu être sérieusement remises en cause. Les équipes y sont de deux à trois fois plus nombreuses qu'à Rotterdam. Mais, en contrepartie, le climat social y est notablement plus serein que dans tout autre port français.

Je crois, messieurs les sénateurs, avoir répondu aux interrogations de vos rapporteurs. Je n'ai peut-être pas été aussi complet que certains d'entre vous l'espéraient, mais nous allons avoir une discussion, qui nous permettra d'approfondir un certain nombre de sujets. En tout cas, en ayant été relativement bref, je pense avoir donné satisfaction à votre président. (*Applaudissements à droite, sur les travées du RPR, de l'UCDP et sur quelques travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. Il vous en remercie.

Il est une heure vingt minutes ; je pense donc que le moment est venu de lever la séance.

Quel est l'avis de la commission des finances ?

M. Henri Tournan, au nom de la commission des finances. Monsieur le président, votre proposition est pleine de sagesse, comme à l'accoutumée ; il vaudrait mieux effectivement reporter la suite de nos travaux à ce matin, dix heures trente.

M. le président. J'enregistre l'accord de la commission des finances. Cependant, je pense qu'il convient d'ouvrir la prochaine séance à dix heures de façon à ne pas aggraver notre retard.

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. Je demande la parole.

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

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. La date de discussion du budget du logement, que je rapporte, a déjà été changée. Elle est actuellement prévue pour samedi vingt et une heures quarante-cinq. Je me permets de demander que la discussion des crédits du logement s'engage effectivement samedi soir.

M. le président. J'en prends bonne note et j'en ferai part à la conférence des présidents.

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. Je vous en remercie, monsieur le président.

— 5 —

NOMINATION A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle que la commission des finances a présenté une candidature pour un organisme extraparlementaire.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, cette candidature est ratifiée et je proclame M. Christian Poncelet, membre du comité de contrôle du fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés d'origine nationale.

— 6 —

DEPOT DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi autorisant l'approbation d'un accord général de coopération militaire technique entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Zaïre signé à Kinshasa le 22 mai 1974.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 140, distribué, et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des

affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi autorisant l'approbation de la convention fiscale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République unie du Cameroun, ensemble deux échanges de lettres, signés à Yaoundé le 21 octobre 1976.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 141, distribué, et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 7 —

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public. (N° 273 et 299 [1976-1977].)

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 131, distribué, et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la généralisation de la sécurité sociale.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 132, distribué, et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant modification de l'article 7 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole, relatif au droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural et de l'article 15 de la loi n° 60-808 d'orientation agricole du 5 août 1960.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 139 et distribué. (*Assentiment.*)

— 8 —

DEPOT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Georges Dagonia un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale instituant le complément familial dans les départements d'outre-mer. (N° 127 [1977-1978].)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 133 et distribué.

J'ai reçu de M. Georges Dagonia un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à la protection de la maternité dans les départements d'outre-mer. (N° 128, 1977-1978.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 134 et distribué.

J'ai reçu de M. Pierre Salvi un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, de règlement et d'administration générale sur la proposition de loi tendant à modifier certaines circonscriptions législatives pour les rendre conformes aux mesures d'application de la loi du 16 juillet 1971 concernant les fusions de communes. (N° 104, 1977-1978.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 135 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Thyraud un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives. (N° 117, 1977-1978.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 136 et distribué.

J'ai reçu de M. Marcel Rudloff un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale portant réforme du titre IV du livre 1^{er} du code civil : Des absents. (N° 95, 1977-1978.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 138 et distribué.

J'ai reçu de M. Maurice Blin, rapporteur général, un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi de finances rectificative pour 1977, adopté par l'Assemblée nationale. (N° 111, 1977-1978.)

Le rapport sera imprimé sous le n° 142 et distribué.

J'ai reçu de M. Maurice Blin, rapporteur général, un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1977, adopté par l'Assemblée nationale. (N° 113, 1977-1978.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 143 et distribué.

— 9 —

DEPOT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Charles de Cuttoli un avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif à l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer dépossédés de leurs biens. (N° 106 et 121, 1977-1978.)

L'avis sera imprimé sous le numéro 137 et distribué.

— 10 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au vendredi 9 décembre 1977, à dix heures, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1978, adopté par l'Assemblée nationale. [N° 87 et 88 (1977-1978), M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.]

Deuxième partie. — Moyens des services et dispositions spéciales.

Equipement et aménagement du territoire (suite).

I. — Equipement et ports (suite).

MM. Josy Moinet et Tony Larue, rapporteurs spéciaux. (Rapport n° 88, annexes n° 13 et 14.)

MM. Robert Laucournet, Amédée Bouquerel et Daniel Millaud, rapporteurs pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. (Avis n° 90, tomes XIII, XI et XII.)

Article 78 *ter*.

II. — Transports, section commune.

III. — Transports terrestres.

M. Marcel Debarge, rapporteur spécial. (Rapport n° 88, annexe n° 15.) M. Auguste Billiémas, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. (Avis n° 90, tome XVI.)

IV. — Transports, aviation civile et météorologie.

M. Marcel Fortier, rapporteur spécial. (Rapport n° 88, annexe n° 16.) M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. (Avis n° 90, tome XVII.)

V. — Transports, marine marchande.

M. Anicet Le Pors, rapporteur spécial. (Rapport n° 88, annexe n° 17.) M. Joseph Yvon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. (Avis n° 90, tome XVIII.)

Economie et finances.

II. — Services financiers (suite).

Commerce extérieur.

M. Tony Larue, rapporteur spécial. (Rapport n° 88, annexe 11.) M. Maurice Prévotau, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. (Avis n° 90, tome VIII.)

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le vendredi 9 décembre 1977, à une heure vingt-cinq minutes.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGOT.

NOMINATIONS DE RAPPORTEURS

(Art. 19 du règlement.)

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

M. Dagonia a été nommé rapporteur du projet de loi n° 127 (1977-1978), adopté par l'Assemblée nationale, instituant le complément familial dans les départements d'outre-mer.

M. Dagonia a été nommé rapporteur du projet de loi n° 128 (1977-1978), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la protection de la maternité dans les départements d'outre-mer.

M. Crucis a été nommé rapporteur du projet de loi n° 129 (1977-1978), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux régimes d'assurance maladie, invalidité, vieillesse, applicables aux ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses.

M. Goetschy a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 130 (1977-1978), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à la modification des articles L. 473, L. 475 et L. 476 du code de la santé publique relatifs à la profession d'infirmier ou d'infirmière.

M. Schwint a été nommé rapporteur pour avis de la proposition de loi n° 108 (1977-1978), adoptée par l'Assemblée nationale, instituant la société anonyme à gestion participative, dont la commission des lois est saisie au fond.

Organisme extraparlamentaire.

Dans sa séance du jeudi 8 décembre 1977, le Sénat a désigné **M. Christian Poncelet** pour le représenter au sein du comité de contrôle du fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés d'origine nationale, en application de l'article 2 de la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 8 DECEMBRE 1977

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — 1. Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« 2. Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 75. — 1. Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel ; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« 2. Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse ; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« 3. Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

Demandes de liquidation de retraites
de la sécurité sociale : complexité.

24923. — 8 décembre 1977. — **M. Robert Schwint** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la sécurité sociale** sur le fait que les divers renseignements d'état civil portés par le demandeur sur le formulaire de demande de retraite du régime général de sécurité sociale doivent toujours être certifiés par le service spécialisé de la mairie. Cette opération administrative ne lui apparaissant pas justifiée, il lui demande si celle-ci ne pourrait pas être remplacée par la simple production d'une fiche familiale d'état civil, document suffisant pour la constitution des dossiers auprès des régimes de retraites supplémentaires ou complémentaires tels que l'IRICASE (institution de retraite interprofessionnelle des cadres supérieurs d'entreprises), l'AGIRC (association générale des institutions de retraite des cadres), et l'ARRCO (association

des régimes de retraites complémentaires). Il attire par ailleurs son attention sur les difficultés rencontrées par les requérants devant la variété et la complexité des imprimés qu'ils doivent utiliser pour faire valoir leurs droits à la retraite, auprès des différents régimes de base de sécurité sociale, tels que l'ORGANIC (caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce) pour les industriels et les commerçants, la CANCAVA (caisse autonome nationale de compensation de l'assurance-vieillesse artisanale) pour les artisans, la MSA (mutualité sociale agricole) pour les salariés et les non-salariés de l'agriculture, la caisse nationale de retraite des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics, etc. Il lui demande en conséquence, et afin de faciliter la tâche des futurs retraités, s'il ne serait pas possible de prévoir l'utilisation d'un modèle unique de formulaire de demande de retraite, commun à tous ces organismes, comme c'est le cas pour l'ensemble des régimes de retraites complémentaires fédérés par l'ARRCO.

Grève de EDF-GDF : aménagement des délestages.

24924. — 8 décembre 1977. — **M. Pierre Labonde** appelle l'attention de **M. le ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat** sur les conséquences à la fois économique et sociales des grèves qui affectent actuellement le service public de distribution d'électricité. Il observe que les dispositions de la décision ministérielle du 16 mars 1966 relative à la répartition d'énergie électrique en cas de circonstances particulières ne sont pas respectées. En effet, l'alimentation en électricité n'a pas été maintenue pour certains établissements de soins, pour l'éclairage public et pour des installations industrielles subissant des dommages en cas d'interruption de courant. Par ailleurs, l'information des usagers sur les plans de délestage prévue à l'article 2 de cette décision a été pratiquement inexistante. Il rappelle que sans énergie électrique les logements sont le plus souvent privés de chauffage et d'eau potable, ce qui a des conséquences sur la santé de leurs habitants, notamment s'il s'agit d'enfants ou de personnes âgées. Il estime que le moyen de pression qu'est cette forme de grève est exagéré et incompatible avec l'intérêt général. Dans cette situation, il lui demande : 1° comment il entend faire respecter la décision du 16 mars 1966 ; 2° sans remettre en cause le droit de grève (droit fondamental prévu par la Constitution et facteur évident de progrès social), s'il n'y a pas lieu d'aménager par voie législative (ce qui est prévu par la Constitution) les dispositions de cette décision qui semblent insuffisantes aujourd'hui. Il demande en particulier que les logements soient exclus des délestages afin que les familles n'aient pas à souffrir du désaccord existant entre la direction et le personnel d'EDF.

Caisse primaire d'assurance maladie de la Creuse : automatisation.

24925. — 8 décembre 1977. — **M. Michel Moreigne** expose à **Mme le ministre de la santé et de la sécurité sociale** que la caisse d'allocations familiales de la Creuse est dotée de moyens modernes de saisie de l'information et que la dotation en moyens modernes de saisie de l'information de l'URSSAF de la Creuse est en bonne voie. Aussi, la mise en place à Guéret de ces moyens rend la Caisse d'allocations familiales et l'URSSAF de la Creuse totalement indépendantes du CERTI d'Angoulême, ce qui est conforme aux textes régissant la sécurité sociale. Bien qu'intégrée à 95 p. 100 dans le système national d'automatisation, la caisse primaire d'assurance maladie de la Creuse n'est toujours pas dotée d'un lecteur optique de saisie de l'information malgré les assurances données en 1976 par la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, et dans le domaine essentiel de l'informatique, la caisse primaire d'assurance maladie de la Creuse est totalement dépendante du CETELIC de Limoges, en violation avec la lettre et l'esprit des textes régissant l'organisation administrative de la sécurité sociale. Dans le cadre du VII^e Plan, il a été décidé de porter un effort particulier sur l'activité des villes de moyenne et de faible importance et, qu'à cet égard, le secteur secondaire ne pouvant être très développé à Guéret, il convient d'animer fortement le secteur tertiaire. Par suite, il apparaît que certaines tâches administratives ressortant de la législation sociale pourraient être traitées avec bonheur par les organisations de faible importance au détriment des gros centres qui ne donnent satisfaction, par leur proportion tentaculaire, ni à leurs assujettis, ni à leur personnel (une vingtaine de demandes de mutation émanant de collègues des organismes parisiens sont en souffrance à la caisse primaire d'assurance maladie de la Creuse). Il lui demande dans quels délais des dispositions peuvent être arrêtées, afin que la caisse primaire d'assurance maladie de la Creuse soit dotée d'un lecteur optique de saisie de l'information.

Testaments-partages.

24926. — 8 décembre 1977. — **M. Charles-Edmond Lenglet** expose à **M. le ministre de la justice** que la réglementation concernant l'enregistrement des testaments suscite de vives protestations. La plupart de ces actes contiennent des legs de biens déterminés faits à divers bénéficiaires. Dans le cas très fréquent où ces derniers ne sont pas descendants directs du testateur, l'acte est enregistré au droit fixe. Si le testament a été fait par un père ou une mère en faveur de ses enfants, le versement d'un droit proportionnel beaucoup plus élevé est exigé. Cette disparité de traitement est choquante. Pour tenter de la justifier, l'administration déclare qu'un testament par lequel le testateur a réparti sa succession entre ses enfants est un partage testamentaire. Cela est vrai, mais il est inexact d'affirmer qu'un tel partage ne peut être fait que par un ascendant au profit de ses descendants. La loi n'interdit pas à une personne sans postérité de disposer de ses biens en rédigeant un testament afin de les distribuer à des légataires de son choix. Quand les intéressés sont des héritiers du testateur investis de la saisine (ascendants, frères, neveux, cousins, etc.) le testament a pour seul objet d'effectuer un partage. Il constitue donc un partage testamentaire. Cet acte étant enregistré au droit fixe, la raison invoquée pour percevoir un droit proportionnel lorsque les bénéficiaires de la distribution faite par le testateur sont des enfants de ce dernier ne semble pas avoir de valeur juridique. Il lui demande de lui faire connaître clairement son opinion à ce sujet, sans se référer aux explications précédemment fournies, car elles sont peu convaincantes et sans envisager une modification de la législation en vigueur.

Ecole maternelle de la rue Vercingétorix (Paris 14^e) : situation.

24927. — 8 décembre 1977. — **Mme Rolande Perlican** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur la situation particulièrement difficile de l'école maternelle du 61, rue Vercingétorix, à Paris (14^e). En effet, cette école fonctionne dans des locaux inadaptés : cour trop petite et dangereuse (190 mètres carrés pour 205 enfants) ; préau et cantine exigües (51 mètres carrés pour 88 enfants) ; avec un personnel enseignant en nombre insuffisant, ce qui rend impossible le remplacement d'un maître absent. Par ailleurs, la faiblesse de son budget de fonctionnement ne permet pas à cette école de jouer pleinement son rôle éducatif. C'est pourquoi elle lui demande quelles mesures il compte prendre afin qu'une solution satisfaisante puisse être apportée à ces problèmes, dans l'intérêt même des enfants.

Maine-Montparnasse : construction d'une école.

24928. — 8 décembre 1977. — **Mme Rolande Perlican** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur le problème de l'aménagement de la dalle située rue du Commandant-Mouchotte, à Paris (14^e), entre l'hôtel Sheraton et l'immeuble dit des « Balcons de Montparnasse ». La construction d'une école est prévue sur cet emplacement depuis le début de l'opération, il y a dix ans. Les immeubles de l'îlot Maine-Montparnasse abritent de très nombreux enfants en âge scolaire qui sont actuellement dispersés dans les écoles du quartier. Il apparaît que la construction de l'école maternelle et de l'école primaire est absolument nécessaire. Or, malgré de nombreuses interventions, les travaux ne sont toujours pas envisagés. C'est pourquoi elle lui demande quelles mesures il compte prendre pour que les crédits soient dégagés et la construction réalisée dans les plus brefs délais.

Emploi occasionnel des agents de l'Etat par les collectivités locales : conditions de rémunération.

24929. — 8 décembre 1977. — **M. Rémi Herment** expose à **M. le ministre de l'intérieur** que le décret n° 76-1146 du 10 décembre 1976 à limité à 3 600 francs par an la rémunération que les collectivités locales sont autorisées à accorder pour des travaux intermittents dès lors que les exécutants ont la qualité d'agent de l'Etat. Cette réglementation s'impose de manière forfaitaire et autoritaire à des situations qui, pourtant, ne correspondent pas dans leur réalité à l'uniformité dont elle s'inspire. Dans bien des communes rurales, il est particulièrement difficile de s'assurer la collaboration occasionnelle — ou à temps partiel — de personnels pour exécuter, par exemple, des travaux de voirie communale. Quand des agents de l'Etat qualifiés, et habitant sur place, sont en mesure d'apporter un concours de quelques heures par jour à la commune, il leur est opposé un « butoir » qui ne permet pas la rémunération satisfaisante des travaux effectués. L'alternative, pour ces collectivités, est donc moins de travaux ou leur sous-rémunération. Il tenait à appeler son attention sur ces situations en souhaitant qu'il soit pris conscience de leur existence et de la nécessité d'y apporter une solution conforme avec les principes d'une autonomie communale plus affirmée.

Demandes de dégrèvements concernant l'imposition locale à Saint-Ouen.

24930. — 8 décembre 1977. — **M. Fernand Lefort** attire l'attention de **M. le ministre délégué à l'économie et aux finances** sur la façon dont sont traitées les demandes de dégrèvement transmises par les élus locaux de Saint-Ouen et qui concernent les graves difficultés que rencontrent des habitants de cette commune industrielle fortement touchée par le chômage pour s'acquitter, notamment, de la taxe d'habitation. En effet, ces demandes ne sont en général plus suivies d'effet, au contraire de ce que la justice fiscale la plus élémentaire obligerait, et cela alors même que la commune multiplie ses efforts : ainsi, le budget de Saint-Ouen prévoit-il 180 000 francs pour les dégrèvements au seul titre de la taxe d'habitation pour 1977. De plus, lorsque, exceptionnellement, l'une de ces demandes est prise en considération, il est fort regrettable que les élus locaux qui l'ont transmise n'en soient informés que fort tardivement. La pénurie en personnel de la direction des services fiscaux de la Seine-Saint-Denis explique, sans nul doute, ces retards qui prennent, depuis un an, une ampleur nouvelle. Cette pénurie, et tout ce qu'elle entraîne, est particulièrement condamnable. En conséquence, il lui demande de prendre au plus tôt toutes les mesures nécessaires afin que les dossiers transmis soient considérés avec une bonne compréhension des difficultés des familles et conformément à une justice fiscale qui doit se traduire par des actes, et qu'il soit répondu aux demandes dans les délais décents que suppose le seul sens de l'intérêt public.

HLM : perception des redevances de télédistribution.

24931. — 8 décembre 1977. — **M. Robert Schmitt** appelle l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications** sur les conditions de perception des redevances de télédistribution dues par des locataires de logements HLM. Actuellement ces redevances sont perçues individuellement. Dans un but de simplification, il estime qu'il serait préférable que ces redevances de télédistribution soient perçues par les organismes d'HLM gestionnaires intéressés en même temps que les loyers et les charges. Cela aurait pour conséquence de simplifier le travail de l'administration des postes et télécommunications.

Cumul de pensions : imposition (cas particulier).

24932. — 8 décembre 1977. — **M. Gérard Ehlers** appelle tout particulièrement l'attention de **M. le ministre délégué à l'économie et aux finances** sur la situation difficile d'un retraité, père d'une fille majeure handicapée mentale à 100 p. 100 et titulaire de la carte d'invalidité. Cette personne, ayant travaillé avant sa maladie, bénéficie d'une pension d'invalidité de 335 francs par mois, à laquelle s'ajoute l'allocation versée aux handicapés adultes, soit 450 francs par mois. Cette pension d'invalidité versée par la sécurité sociale peut être soumise à l'impôt sur le revenu, alors que si la bénéficiaire recevait la totalité de l'allocation aux handicapés (qui est d'ailleurs supérieure à ce que perçoit actuellement cette personne), elle aurait droit à l'exonération fiscale. Il lui signale que le père de la handicapée a omis de mentionner dans sa déclaration des revenus la pension d'invalidité de sa fille et s'est trouvé faire l'objet d'un redressement fiscal avec pénalité. Il lui demande quelles mesures il compte prendre afin de régler pour le mieux cette affaire.

REPONSES DES MINISTRES AUX QUESTIONS ECRITES

PREMIER MINISTRE

Secrétariat d'Etat à la fonction publique.

Fonctionnaires : octroi d'une semaine de congé supplémentaire.

24510. — 3 novembre 1977. — **M. Pierre Schiélé** demande à **M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (Fonction publique)** de bien vouloir préciser la suite qu'il envisage de réserver à une proposition formulée par un grand nombre de responsables des centrales syndicales représentant les fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales et tendant à accorder à ces derniers une semaine de congé supplémentaire en dehors de la période estivale.

Réponse. — Il est précisé à l'honorable parlementaire que les agents de l'Etat bénéficient en matière de congés annuels, de dispositions plus favorables que celles prévues en faveur des salariés du secteur privé. En conséquence, il n'est pas envisagé, dans l'immédiat, d'accorder une semaine de congé supplémentaire en dehors de la période estivale aux agents de l'Etat.

COOPERATION

Coopérants : durée réelle des congés annuels.

24313. — 11 octobre 1977. — **M. Charles de Cuffoli** attire l'attention de **M. le ministre de la coopération** sur la situation des agents affectés dans les pays africains désireux de prendre leur congé annuel. Il apparaît que dans certains cas, les délais de mise en route par voie aérienne entraînent une diminution relative de la durée de séjour en France. Concourent également à cette réduction les délais supplémentaires parfois exigés pour la correction des épreuves du baccalauréat par ces coopérants. Il lui demande, en conséquence, quelles mesures a pris ou compte prendre son département pour supprimer les inconvénients signalés.

Réponse. — Le décret n° 62-916 du 4 août 1962 portant définition du régime des congés administratifs et des passages garanti à certaines catégories de personnels exerçant des tâches de coopération technique ou culturelle dans les Etats de la Communauté et certains Etats étrangers, dispose dans ses articles 8 et 11 : « Art. 8. — La durée des différents congés administratifs est proportionnelle à celle du séjour hors de France. Elle est calculée à raison de six jours de congé par mois de séjour effectif quel que soit l'Etat où les services ont été accomplis. Quelle que soit la nature des congés administratifs (énumérés à l'article 3 ci-dessus) le séjour effectif hors de France se décompte du jour inclus de l'arrivée au lieu de débarquement au jour inclus du départ du lieu d'embarquement. Les dispositions des alinéas 1^{er} et 2 du présent article ne s'appliquent pas aux personnels soumis au régime des congés de vacances scolaires défini à l'article 11 ci-après. » « Art. 11. — Les personnels exerçant, dans les établissements et services d'enseignement, des fonctions d'enseignement, de direction, d'inspection et d'administration sont soumis au régime du congé administratif de vacances scolaires, quel que soit leur corps d'appartenance. Ce congé est accordé pendant la période des grandes vacances de fin d'année scolaire et sa durée coïncide en principe avec celle desdites vacances. Elle peut être réduite à soixante jours pour les personnels exerçant des fonctions de direction, d'inspection ou d'administration. Les délais de route pour se rendre du lieu d'embarquement au lieu de débarquement, et vice versa, sont compris dans la durée du congé. Les personnels mentionnés au présent article qui n'auront pas été mis en route à destination de leur poste avant le terme du premier trimestre de l'année scolaire ne pourront bénéficier des dispositions de l'alinéa 1^{er} du présent article. Ils bénéficieront dans ce cas, pour la durée des vacances scolaires, d'une permission d'absence comportant le droit à la solde de service outre-mer mais exclusive du droit aux passages aller et retour. Les personnels en service à Madagascar pouvant prétendre au congé administratif de vacances scolaires pourront, sur leur demande, obtenir une année sur deux, au lieu de ce congé, une permission d'absence dans les conditions fixées au paragraphe précédent. » S'il est exact que les délais de route sont compris dans la durée du congé il n'en demeure pas moins que ceux-ci sont minimes puisqu'ils sont effectués dans tous les cas par voie aérienne. Pour ce qui concerne le problème de la réduction des congés par suite de correction des épreuves du baccalauréat par certains coopérants, il convient de rappeler que le même problème se pose en France. En tout état de cause et conformément à l'article 11 susvisé du décret du 4 août 1962 en cours de refonte, l'on peut affirmer que dans tous les cas la durée des congés administratifs de vacances scolaires est toujours supérieure à soixante jours.

ECONOMIE ET FINANCES

Taxe professionnelle : non assujettissement de certains dépôts situés dans l'Essonne.

24068. — 6 août 1977. — **M. Jean Colin** expose à **M. le ministre délégué à l'économie et aux finances** que d'importants dépôts d'hydrocarbures, précédemment construits par l'armée américaine et aujourd'hui exploités par une société française, la société des transports pétroliers par pipe-line (TRAPIL), ne sont pas assujettis au versement de la taxe professionnelle, notamment pour les dépôts situés sur le territoire de la commune d'Orveau (Essonne). Il lui demande dès lors de vouloir bien lui faire connaître les raisons de ce qui paraît être une anomalie, même si le mouvement des véhicules procédant à des chargements est très épisodique et si, d'autre part, il envisage de donner des directives pour un retour à la normale.

Réponse. — L'administration procède actuellement à une enquête afin de déterminer dans quelles conditions et sur quelles bases l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz et de ses installations annexes est imposable à la taxe professionnelle. L'honorable parlementaire sera tenu informé personnellement des résultats et des suites de cette enquête. Les collectivités locales concernées ne subiront aucun préjudice car les impositions dues seront mises en recouvrement par voie de rôles supplémentaires.

EDUCATION

CES de Crémieu (Isère) : affectation d'enseignants.

24287. — 5 octobre 1977. — **M. Paul Jargot** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur les mauvaises conditions d'enseignement au collège d'enseignement secondaire de Crémieu (Isère). Il manquait en effet à la rentrée un poste de travail manuel, créé mais non pourvu, un demi-poste de math-physique, créé mais non pourvu, un poste de musique, un demi-poste de documentaliste. Il lui demande en conséquence quelles mesures il compte prendre pour que l'enseignement soit assuré dans des conditions satisfaisantes au CES de Crémieu.

Réponse. — Des renseignements recueillis auprès des services rectoraux de l'académie de Grenoble sur les différents problèmes évoqués par l'honorable parlementaire concernant le collège de Crémieu (Isère), il ressort que le poste de travaux manuels éducatifs et le demi-poste de PEGC, section III (Mathématiques-physiques) créés pour la rentrée sont pourvus par des maîtres auxiliaires. Les enseignements sont donc normalement assurés dans ces disciplines. Le service de documentation de l'établissement est également assuré par un maître auxiliaire mis à la disposition du collège conformément aux instructions de la circulaire n° 77-312 du 6 septembre 1977. Seul l'enseignement de la musique rencontre encore quelques difficultés, la création d'un emploi de cette discipline n'ayant pu être envisagée cette année dans l'établissement. Il est précisé toutefois qu'un effort important a été entrepris au niveau de l'enseignement des disciplines artistiques ; cette action est actuellement poursuivie, elle devrait permettre d'améliorer notamment la situation de l'éducation musicale au collège de Crémieu.

Reconstruction du CES Pajeaud d'Antony.

24432. — 27 octobre 1977. — **Mme Hélène Luc** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur la situation désastreuse du CES Pajeaud d'Antony. Construit il y a huit ans en préfabriqué, il devait être remplacé « rapidement » par une construction en dur. Malgré les conditions de travail difficiles imposées aux enfants et aux enseignants dans ces baraquements, malgré leurs protestations ainsi que celles des parents, cette situation s'est perpétuée. Le CES Pajeaud qui se trouvait prioritaire cette année sur la liste des établissements des Hauts-de-Seine a été écarté par la commission préparatoire du conseil régional, contre toute attente. En effet, alors que traditionnellement le premier établissement de chaque département de la région parisienne était reconstruit, cette année six dossiers seulement sur huit ont reçu l'approbation. Cette décision a soulevé une vive émotion dans la population et au sein du conseil municipal d'Antony, d'autant plus que les Hauts-de-Seine sont le département le plus peuplé de la couronne. D'autre part l'école normale actuellement en construction a besoin de récupérer des terrains qui seront dégagés par la construction du CES en dur. Enfin de bonnes conditions de travail au CES Pajeaud sont nécessaires à l'école normale dont le CES sera le champ d'application pédagogique pratique. Elle lui demande quelles mesures il entend prendre pour mettre fin à cette situation intolérable et gravement préjudiciable aux intérêts des enfants.

Réponse. — Le projet de construction d'un CES à Antony n'a pu être retenu parmi les opérations prioritaires inscrites par la commission administrative régionale de la région Ile-de-France à la programmation 1978. Il est signalé à l'honorable parlementaire que le ministre de l'éducation ne peut intervenir auprès de cette commission ni influencer sur ses décisions, en application des mesures de déconcentration administratives édictées par le décret du 13 novembre 1971.

SANTE ET SECURITE SOCIALE

Généralisation de la sécurité sociale.

23412. — 3 mai 1977. — **M. Edouard Le Jeune** demande à **Mme le ministre de la santé et de la sécurité sociale** de bien vouloir lui préciser l'état actuel du calendrier susceptible de permettre l'application des dispositions de la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 laquelle dispose qu'un système de protection sociale commun à tous les Français sera institué au plus tard au 1^{er} janvier 1978 dans les trois branches assurance-maladie, maternité, vieillesse et prestations familiales. Cet objectif devrait être atteint par l'harmonisation progressive des régimes de base obligatoires légaux, et par l'adhésion au bénéfice d'une prestation sociale de tous les Français non encore affiliés à l'un de ces régimes.

Réponse. — La mise en place d'un système de protection sociale commun à tous les Français suppose, en effet, une double opération : l'extension de la protection aux personnes qui ne bénéficient pas encore d'un régime obligatoire de sécurité sociale et l'harmonisation progressive des régimes qui servent des prestations différentes. Sur le premier point, l'extension de la sécurité sociale, il est précisé

que les décrets d'application de la loi n° 75-574 du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale sont en cours de signature ou d'élaboration, tant pour les prestations familiales que pour l'assurance vieillesse. La généralisation de l'assurance maladie fait l'objet d'un projet de loi actuellement soumis au Parlement. Sur le second point, l'harmonisation des régimes, il est rappelé à l'honorable parlementaire que la réforme sera réalisée au 1^{er} janvier 1978 pour les prestations familiales, date d'entrée en vigueur du complément familial créé par la loi n° 77-765 du 12 juillet 1977. S'agissant de l'assurance vieillesse, l'harmonisation sur le régime général est déjà réalisée depuis 1973 au profit des artisans, commerçants et industriels et le rattrapage de leurs pensions, prévu par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973, s'est achevé au 1^{er} juillet 1977, soit six mois avant le terme prévu. Il reste encore à réformer le régime d'assurance vieillesse des professions libérales : sa transformation en un régime obéissant aux principes du régime général est actuellement à l'étude en concertation avec les intéressés. S'agissant enfin de l'assurance maladie, les décrets n°s 77-856 à 858 du 26 juillet 1977 qui organisent la couverture du « gros risque » dans le régime des travailleurs non salariés des professions non agricoles, contribuent à satisfaire l'objectif d'harmonisation telle que les intéressés l'ont souhaitée. Il convient de rappeler que l'harmonisation des prestations doit, aux termes mêmes de la loi, s'accompagner d'une harmonisation des efforts contributifs. Dans ces conditions, elle ne peut s'effectuer qu'en accord avec les professions concernées.

Taux des cotisations des professions libérales.

24212. — 17 septembre 1977. — **B. Bernard Legrand** appelle l'attention de Mme le ministre de la santé et de la sécurité sociale sur l'application du décret n° 77-857 du 26 juillet 1977, visant à modifier les taux de remboursement de certaines prestations d'assurance maladie. Il souligne que les membres des professions libérales auraient pu bénéficier de ces améliorations sans aucune augmentation des taux de cotisations, puisque la caisse mutuelle provinciale des professions libérales, de nouveau, déclare pour l'année 1976, un apport de cotisations excédentaire ; ce qui porte le total des excédents, depuis 1969, à plus de 41 milliards de centimes. En conséquence, il lui demande s'il ne serait pas opportun, étant donné la liquidité de la caisse des professions libérales, de dispenser de la récente augmentation de cotisation cette branche socio-professionnelle.

*Régime d'assurance maladie des professions libérales :
autonomie financière.*

24293. — 6 octobre 1977. — **M. Jean Cauchon** attire l'attention de Mme le ministre de la santé et de la sécurité sociale sur les conséquences de l'intégration administrative en 1970 du régime des professions libérales dans le régime général des travailleurs non salariés. En effet, par décret en date du 28 juillet 1977, les taux de remboursement de certaines prestations d'assurance maladie pour les bénéficiaires de ce régime ont été modifiés, entraînant un relèvement non négligeable des cotisations alors que dans le même temps la caisse mutuelle provinciale des professions libérales semble être excédentaire sur l'ensemble des exercices précédents. Il lui demande, dans ces conditions, de bien vouloir préciser les dispositions qu'elle compte prendre afin de faire appliquer effectivement la loi du 12 juillet 1966 garantissant une autonomie financière à ce régime d'assurance maladie comme cela semble être le cas pour les régimes d'assurance vieillesse de ces mêmes professions.

*Régime maladie-maternité des professions libérales :
autonomie financière.*

24375. — 20 octobre 1977. — **M. Kléber Malécot** attire l'attention de Mme le ministre de la santé et de la sécurité sociale sur les conséquences pour la gestion des régimes maladie-maternité des professions libérales du relèvement des cotisations appliqué à l'en-

semble des assurés à compter du 1^{er} octobre 1977. Il semblerait, en effet, qu'après le remplacement des cotisations par palier par des cotisations en pourcentage, les charges deviennent de plus en plus lourdes pour le régime des professions libérales alors que celui-ci est, par ailleurs, largement excédentaire. Il lui demande, dans ces conditions, si ce régime ne pourrait bénéficier de la même autonomie administrative et financière que celle dont jouissent les caisses d'assurance vieillesse de ce régime, et ce dans la mesure où ces régimes n'ont jamais eu à solliciter une aide quelconque de l'Etat.

Réponse. — En matière d'assurance maladie, depuis le 1^{er} août 1977, une nouvelle et importante étape dans l'harmonisation de la couverture sociale des non-salariés avec celle des salariés a été réalisée, après une concertation réelle et effective avec les dirigeants des caisses. En effet, les hospitalisations d'une durée inférieure à trente et un jours sont désormais, comme dans le régime général, prises en charge à 80 p. 100 au lieu de 70 p. 100 précédemment. En cas de maladies longues et coûteuses, toutes les dépenses pharmaceutiques sont remboursées à 100 p. 100, au lieu de 80 p. 100 ou 50 p. 100 selon les cas. Les hospitalisations liées à la maternité sont prises en charge à 100 p. 100 au lieu de 70 p. 100 antérieurement. En contrepartie, pour assurer le financement de ces améliorations, une majoration des cotisations a dû être demandée aux assurés. Toutefois, dans un souci de modération, celle-ci a été décalée de quelques semaines et est intervenue après que les intéressés aient pu effectivement constater l'augmentation du taux des remboursements. Par ailleurs, ces mesures s'insèrent dans un ensemble d'améliorations qui ont nécessité, pour une partie importante de leur financement, l'apport d'aides extérieures : partie du produit de la taxe sur les primes d'assurance automobile, contribution sociale de solidarité à la charge de certaines catégories, versements au titre de la compensation entre régimes, prise en charge par l'Etat des cotisations des bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité. Ainsi que les textes législatifs et réglementaires l'imposent, les dispositions précédentes concernent l'ensemble des travailleurs indépendants relevant de la CANAM : professions libérales, artisans et commerçants. C'est dans ce cadre qu'il convient de replacer la situation des membres des professions libérales, dont la caisse mutuelle régionale provinciale a attiré l'attention de l'honorable parlementaire. En effet, la loi du 12 juillet 1966 a, dès l'origine du régime des non-salariés, posé le principe d'une solidarité quant aux prestations de base entre les trois groupes de professions concernées, l'ensemble des fonds étant centralisé par la caisse nationale et une péréquation financière organisée à son niveau. La loi de 1970 n'a donc pas constitué une rupture avec les principes de 1966, car la solidarité financière centrale du régime correspond à la volonté initiale du législateur. En outre, certaines règles financières viennent doublement atténuer la proportionnalité entre cotisations et revenus. Il existe, en effet, non pas un, mais deux plafonds. Le premier fixe la limite des taux pleins, le second détermine le seuil au-delà duquel aucune cotisation n'est appelée. La différence est importante par rapport aux autres régimes dans lesquels une partie des cotisations est totalement déplaçonnée et porte donc sur l'intégralité des revenus. Enfin, la sécurité sociale est fondée sur le double principe de l'assurance et de la solidarité. Tous ces mécanismes reposent sur la coexistence, dans un même ensemble, de groupes ou individus qui cotisent bien qu'ils ne perçoivent, et de groupes qui doivent être assistés bien au-delà du pécule constitué par leurs seules cotisations. C'est pourquoi une assurance véritablement efficace contre la maladie est inséparable d'une certaine solidarité interprofessionnelle. En effet, les divers secteurs d'activité subissent des évolutions démographiques. Toute profession, aujourd'hui favorisée, peut un jour avoir besoin de la solidarité nationale. Dans notre système de protection sociale, elle lui est acquise d'emblée, pour le présent comme pour l'avenir. Aussi, considéré dans une perspective à long terme, il ne semble pas contestable que l'intérêt bien compris des professions libérales — comme des autres — réside dans le jeu de la solidarité.

ABONNEMENTS			VENTE au numéro.	
	FRANCE et Outre-Mer.	ÉTRANGER	FRANCE et Outre-Mer.	
	Francs.	Francs.	Francs.	
Assemblée nationale :				
Débats	22	40	0,50	
Documents	30	40	0,50	
Sénat :				
Débats	16	24	0,50	
Documents	30	40	0,50	

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION
26, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone } Renseignements : 579-01-95.
Administration : 578-61-39.