

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1970.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1971, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS ET DES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 22

Services du Premier Ministre.

I. — SERVICES GÉNÉRAUX (a).

V. — DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS

VII. — CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Rapporteur spécial : M. André DILIGENT.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jean Sauvage, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

(a) Information - Formation professionnelle - Fonction publique - Services divers (à l'exception de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, annexe n° 23.)

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1376 et annexes, 1395 (tomes I à III et annexes 14, 25 et 27), 1396 (tomes XII et XIII) et in-8° 308.

Sénat : 53 (1970-1971).

Lois de finances. — Premier Ministre (Services généraux) - Information - Fonction publique - Ecole nationale d'administration - Formation professionnelle - Promotion sociale - Journaux officiels - Conseil économique et social.

SOMMAIRE

	Pages.
LES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE	7
PREMIÈRE PARTIE. — L'Information	13
Chapitre premier. — <i>Analyse des crédits</i>	13
I. — Montant global des crédits affectés à l'Information.....	13
II. — Les moyens des services.....	14
III. — Les interventions publiques.....	15
Chapitre II. — <i>Problèmes d'actualité</i>	17
I. — Les problèmes actuels de structure de l'Information.....	17
1. La S. N. E. P.....	17
2. Le Fonds culturel.....	21
3. La Commission paritaire des publications de presse.....	22
4. L'article 39 bis du Code général des impôts.....	23
II. — Le climat de l'information.....	24
1. La protection des journalistes.....	24
2. Les rapports de la justice et de la presse.....	26
Chapitre III. — <i>L'avenir de la Presse</i>	29
Annexes	33
DEUXIÈME PARTIE. — L'Administration générale, les établissements et services divers	43
A. — La Direction générale de l'administration et de la fonction publique	44
B. — Les établissements d'enseignement.....	56
1. L'École nationale d'administration.....	56
2. L'Institut international d'administration publique.....	57
3. Les instituts régionaux d'administration.....	57
C. — La Direction de la Documentation et de la Diffusion (Documentation française).....	59
D. — Le Centre des hautes études administratives sur l'Afrique et l'Asie modernes	60

	Pages.
E. — L'Inspection générale des Affaires d'Outre-Mer.....	60
F. — Le Haut Comité d'études et d'information sur l'alcoolisme.....	61
G. — Le Centre interministériel de renseignements administratifs.....	61
H. — L'Institut national d'équitation.....	62
TROISIÈME PARTIE. — La formation professionnelle et la promotion sociale....	65
I. — L'effort budgétaire global.....	67
II. — Emploi des crédits inscrits en 1970 au budget des Services généraux	73
1. Le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	74
2. La rémunération des stagiaires.....	81
III. — Les crédits de formation professionnelle inscrits au budget des Services généraux en 1971.....	84
Conclusion	88
LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS	91
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL	94
Dispositions spéciales	95
Amendements de la commission	96

Mesdames, Messieurs,

Trois des huit sections des Services du Premier Ministre font l'objet de ce rapport :

- la section I. — Services généraux (à l'exception des crédits de de l'aménagement du territoire, objet d'un rapport spécial) ;
- la section V. — Journaux officiels ;
- la section VII. — Conseil économique et social.

LES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

Les Services généraux, qui constituent la section I des Services du Premier Ministre, regroupent à côté d'un ensemble très diversifié comprenant les services centraux, des directions spécialisées, des établissements d'enseignement et des organismes divers, trois types d'action qui en font le principal intérêt : l'information, la formation professionnelle et la promotion sociale, enfin l'aménagement du territoire. Ce dernier, toutefois, faisant l'objet d'un rapport spécial, il n'en sera pas fait mention dans le présent rapport.

Ainsi amputée des crédits relatifs à l'aménagement du territoire, la dotation inscrite au budget des Services généraux évoluera de 1970 à 1971 dans les conditions retracées dans le tableau suivant :

Services généraux du Premier Ministre.

Comparaison des crédits ouverts par la loi de finances pour 1970 et des crédits prévus par le projet de loi de finances pour 1971 (non compris les crédits inscrits aux chapitres 44-01, 56-00 nouveau, 65-01 et 67-00 qui concernent l'aménagement du territoire).

NATURE DES CREDITS	1970	1971			DIFFÉRENCE 1970-1971
		Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
<i>Crédits de paiement.</i>					
I. — Dépenses ordinaires :					
Titre III.....	139.851.576	146.437.165	11.506.025	157.943.190	+ 18.091.614
Titre IV.....	737.640.868	737.640.868	+ 118.723.747	856.364.615	+ 118.723.747
Dont formation professionnelle.....	(629.150.000)	(629.150.000)	(+ 104.755.714)	(733.905.714)	(+ 104.755.714)
Total dépenses ordinaires.....	877.492.444	884.078.033	- 130.229.772	1.014.307.805	+ 136.815.361
II. — Dépenses en capital :					
Titre V	280.000	— 28.000	+ 2.888.000	2.860.000	+ 2.580.000
Titre VI (ne concerne que la formation professionnelle)	44.000.000	15.000.000	+ 35.000.000	50.000.000	+ 6.000.000
Total des dépenses en capital.....	44.280.000	14.972.000	+ 37.888.000	52.860.000	+ 8.580.000
Total général	921.772.444	899.050.033	+ 168.117.772	1.067.167.805	+ 145.395.361
<i>Autorisations de programme.</i>					
Titre V	1.080.000	>	>	5.300.000	+ 4.220.000
Titre VI	59.000.000	>	>	60.000.000	+ 1.000.000
Total	60.080.000	>	>	65.300.000	+ 5.220.000

L'ensemble des crédits de paiement figurant ainsi aux Services généraux du Premier Ministre dépassera, en 1971, 1 milliard de francs, soit un accroissement de 145 millions de francs (+ 15,5 %) sur le budget de 1970.

Les crédits de fonctionnement des Titres III et IV représentent 95 % de ce total. Ils sont pour les trois quarts consacrés aux dépenses de formation professionnelle et de promotion sociale, la majeure partie du reliquat allant à l'information.

En ce qui concerne les dépenses en capital, la formation professionnelle absorbe 90 % des autorisations de programme et 95 % des crédits de paiements en dépit de l'accroissement spectaculaire en pourcentage mais modeste en valeur absolue de la dotation de certains autres chapitres, notamment du chapitre 57-02 « Equipement et matériel du Secrétariat général du Gouvernement », dont les autorisations de programme passent de 0,9 million de francs en 1970 à 5,3 millions de francs en 1971.

Cet aperçu général du budget des Services généraux du Premier Ministre nous conduit à consacrer :

- une première partie à l'Information ;
- une deuxième partie à l'Administration générale, aux établissements et organismes divers ;
- une troisième partie à la Formation professionnelle et à la promotion sociale.

PREMIERE PARTIE

L'INFORMATION

CHAPITRE PREMIER

ANALYSE DES CREDITS

Depuis que le Ministère de l'Information a été supprimé, il est difficile d'évaluer le montant exact des crédits affectés à l'Information. Les crédits des deux services qui subsistent, le Secrétariat du Comité interministériel de l'Information et le Service juridique et technique de l'Information, sont en effet inscrits désormais au budget des Services généraux du Premier Ministre.

Leurs crédits de fonctionnement, en particulier (Titre III), ne sont pas individualisés. Ils sont intégrés à l'ensemble des crédits de fonctionnement des Services généraux du Premier Ministre. Toutefois, les réponses fournies par l'administration permettent de donner une évaluation du budget de l'Information.

I. — Montant global des crédits affectés à l'Information.

Le montant global des crédits de l'Information sera, pour 1971, de 130.500.000 F environ. Il était de 115.200.000 F environ en 1970, soit, en pourcentage, une augmentation de 13, 2 % d'une année sur l'autre. Les dépenses du budget général ne progressent, quant à elles, que de 8,74 %.

Les 130.500.000 F des crédits de l'Information se répartissent à raison de 8 millions environ pour le Titre III (Moyens des services) et de 122.500.000 F pour le Titre IV (Interventions publiques). Les crédits du Titre IV représentent donc une part extrêmement importante du budget de l'Information. Ils sont presque exclusivement consacrés à l'aide à la presse.

II. — Les moyens des services (Titre III).

Ils s'élèvent donc à 8.054.729 F pour 1971 contre 6.727.229 F en 1970. Leur progression est assez forte (19,7 %), cependant ils ne représentent qu'une faible partie du montant global des crédits de fonctionnement des Services généraux du Premier Ministre, qui atteignent 158 millions de francs pour 1971.

L'augmentation des crédits du Titre III provient :

— *des mesures acquises* (190.000 F). Elles correspondent à l'application aux personnels de l'Information des mesures concernant l'ensemble de la Fonction publique ;

— mais surtout des *mesures nouvelles* (1.137.500 F).

Le service juridique et technique de l'Information bénéficie d'une augmentation de 37.500 F répartie ainsi :

— 10.000 F pour les dépenses de matériel ;

— 17.500 F pour les dépenses d'activités, manifestations et matériel d'information (dont 15.000 F non reconductibles) ;

— 10.000 F pour une subvention à la biennale internationale de l'Information (crédit non reconductible).

Le Secrétariat général du Comité interministériel pour l'Information bénéficie d'une augmentation de 1.100.000 F dont 250.000 F non reconductibles pour l'ensemble de ses dépenses d'information et de diffusion (soit, en pourcentage, une augmentation de 31 %). Le montant total de ses crédits atteindra, en 1971, 4.278.000 F. Cette dotation devrait permettre au Secrétariat général du Comité interministériel pour l'Information d'intensifier son effort d'information dans chaque département, en attribuant des crédits aux préfets de façon à ce qu'ils puissent mener une action autonome de relations publiques.

On note, d'autre part, au Service juridique et technique de l'Information et au Secrétariat général du Comité interministériel des mouvements de personnel sans incidence financière.

III. — Les interventions publiques (Titre IV).

Les crédits qui y sont affectés s'élèvent à 122.500.000 F pour 1971, contre 108.500.000 F en 1970, soit une augmentation de près de 14 millions ou, en pourcentage, de + 12,80 %. Le rythme de leur progression n'avait été que de 8,40 % entre 1969 et 1970.

Leur augmentation résulte entièrement de mesures nouvelles qui concernent :

1° *Les interventions politiques et administratives.*

a) L'application de l'article 13 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 — aux termes de cet article, les conditions d'abonnement des administrations de l'Etat au service des nouvelles générales de l'Agence France-Presse sont déterminées par voie de convention passée entre l'Etat et l'Agence. Cette convention fixe notamment le taux des abonnements souscrits par les administrations sur la base des tarifs appliqués aux entreprises de presse françaises.

Le crédit supplémentaire proposé pour 1971 tient compte, d'une part, de l'incidence du relèvement de tarif intervenu au 1^{er} janvier 1970 (4,66 %) et comporte, d'autre part, une provision pour faire face aux ajustements prévisibles pour 1971.

Il est de 6.268.000 F. Le crédit total de ce chapitre sera, pour 1971, de 63.579.000 F ;

b) L'application de l'article 18 *ter* de la Convention du 31 août 1937 entre l'Etat et la S. N. C. F. — il fixe le principe du remboursement par l'Etat à la S. N. C. F. de l'abattement qu'elle consent sur les tarifs de transport des papiers de presse et des journaux. Un crédit supplémentaire de 6 millions de francs est prévu pour 1971. Il portera le montant total de ce chapitre à 39 millions de francs. L'augmentation réelle sera moindre, les crédits de 1970 ayant été sous-évalués et devant faire l'objet d'un rajustement dans le collectif de fin d'année ;

c) L'allégement des charges supportées par les journaux à raison des communications téléphoniques des correspondants de presse — l'augmentation constante du volume des communications téléphoniques et l'évolution du nombre des liaisons spécialisées nécessitent un ajustement de la dotation prévue à cet effet. Il sera de 700.000 F. Le montant total du chapitre atteindra 4.364.500 F.

2° *L'action éducative et culturelle* menée par le Fonds culturel qui a été créé en 1957 en vue de favoriser la diffusion de la presse française à l'étranger. Ses crédits augmentent de 1 million de francs par rapport à 1970 et atteignent 7.867.000 F.

Les crédits affectés à la subvention aux œuvres sociales de la presse (2.500 F) et le remboursement sur le prix d'achat des matériels de presse (7.645.000 F) restent inchangés.

CHAPITRE II

PROBLEMES D'ACTUALITE

Compte tenu des excellents rapports parus à l'Assemblée Nationale, nous concentrerons nos observations sur les problèmes qui nous paraissent plus particulièrement d'actualité.

I. — Les problèmes actuels de structure de l'Information.

1. LA S. N. E. P.

La loi de finances comprend un article 77 bis, relatif à la S. N. E. P. dont le texte est le suivant :

« A partir du 1^{er} janvier 1971, la Société nationale des entreprises de presse ne pourra plus acquérir de nouvelles participations dans les imprimeries de labour en France métropolitaine ».

« A partir de l'exercice 1970, la Société nationale des entreprises de presse devra publier son bilan annuel ainsi que les bilans de ses filiales ».

Cet article additionnel soulève un double problème : de fond et de compétence.

A. — De compétence.

Votre Commission des Finances a examiné attentivement cet aspect du problème qui était soulevé par le Gouvernement.

Elle estime que les deux paragraphes de l'article additionnel ne relèvent pas du pouvoir législatif, mais du pouvoir réglementaire.

Néanmoins, il serait regrettable de s'abriter derrière cette irrecevabilité pour négliger d'étudier un problème dont l'importance ne peut être dissimulée puisque, à son propos, a été évoqué l'avenir de l'imprimerie de labour en France.

B. — *De fond.*

a) Situation juridique et objet de la S. N. E. P.

Le statut de la S. N. E. P. est défini par l'article 28 de la loi du 22 décembre 1966. Sur le plan de ses activités métropolitaines cet article reprend purement et simplement le texte d'origine qui est l'article 12 de la loi du 2 août 1954.

La S. N. E. P., par son statut, a pour objet essentiel, en France métropolitaine, de « participer directement ou par l'intermédiaire de filiales à l'exploitation d'imprimeries ».

L'article additionnel vous propose de ne plus permettre à la S. N. E. P. de prendre de nouvelles participations dans des imprimeries de labeur. C'est dire qu'il veut faire obstacle à des extensions éventuelles de cette société nationale et limiter son activité d'imprimerie de labeur aux six imprimeries qui relèvent d'elle en métropole.

La première question qui vient à l'esprit est de se demander pourquoi une telle disposition est proposée. *Derrière ce texte, qui peut paraître d'incidence réduite, se profile la recherche d'une solution aux difficultés sérieuses, aux angoisses pour l'avenir qui assaillent la majeure partie des imprimeries de labeur en France.*

b) Situation de l'imprimerie de labeur en France.

Ce qui caractérise cette industrie sur le plan français, c'est d'abord l'extrême diversité de ses structures et le nombre très faible des grandes imprimeries.

Sur 7.900 entreprises groupant 100.000 salariés, 8 entreprises emploient plus de 2.000 salariés (contre 14 en Allemagne), 17 emploient plus de 500 à 1.000 salariés, 330 emploient de 50 à 500 salariés et 7.500 moins de 50 salariés.

Le secteur représenté par l'Imprimerie nationale (2.700 salariés) et la S. N. E. P. (près de 1.600 salariés) reste donc d'importance réduite.

Il faut reconnaître aussi que cette industrie apparaît bien souvent comme un secteur mineur de l'activité nationale. Avec 100.000 salariés elle ne pèse guère en face des secteurs clefs comme la sidérurgie, les travaux publics, l'automobile, etc.

Après une longue période de prospérité, depuis quelques années nos imprimeries traversent une crise dont les effets vont croissant.

Cette crise résulte d'abord d'actions anormales de la concurrence étrangère que le Gouvernement a dénoncées devant les instances du Marché commun à Bruxelles et que les professionnels qualifient de détournement de trafic.

Elle résulte également des structures propres à l'industrie française, des difficultés qu'éprouvent les petites et moyennes entreprises à faire face à un progrès technique se développant en bonds prodigieux et aux conditions particulières de travail du personnel dans les entreprises.

Malgré des prix qui, souvent, ne couvrent plus tous les frais généraux, les imprimeries françaises sont en mauvaise position devant leurs concurrents étrangers et perdent une masse considérable de travaux qui vont se faire traiter hors de France. Depuis plusieurs années, le coefficient bénéficiaire des imprimeries ne cesse de baisser et tend à disparaître. C'est l'avenir de toute une profession qui est en jeu.

Conséquence immédiate : de nombreuses imprimeries ont déposé leur bilan à des dates récentes. La profession sait que d'autres imprimeries éprouvent des difficultés graves qu'elles risquent de ne pas pouvoir surmonter.

C'est le contexte dans lequel se situe l'article additionnel voté par l'Assemblée Nationale. Il manifeste une crainte : celle d'une partie des imprimeurs à l'égard de la S. N. E. P., entreprise d'Etat.

Les auteurs de l'article additionnel redoutent que la S. N. E. P. ne soit utilisée par le Gouvernement pour sauver des entreprises condamnées. Ce faisant, l'Etat maintiendrait, bien sûr, un certain patrimoine national et des emplois. Mais il contreviendrait gravement aux lois de la libre concurrence et ferait retomber sur la collectivité nationale des charges de soutien anormal d'entreprises condamnées.

Voilà le problème que cet article additionnel veut résoudre. Que faut-il en penser ? Atteint-il son but en envisageant la solution proposée ?

Nous devons d'abord reconnaître, avec les auteurs de ce texte, qu'il serait inadmissible que l'Etat intervienne pour sauver artificiellement des entreprises condamnées sans véritable espoir de

survie. Une telle action conduirait à faire retomber sur le budget la charge de ces entreprises. Toute initiative de l'Etat qui irait dans ce sens serait condamnable.

Mais une étude des activités de la S. N. E. P., des résultats de ses entreprises, comme des initiatives que l'Etat lui a demandé de prendre en métropole, ne nous convainc pas de l'opportunité du texte proposé. Et nous ne pensons pas qu'il puisse être un élément favorable à la défense du secteur privé de l'imprimerie.

La S. N. E. P. groupe, en métropole, 1.566 salariés pour un chiffre d'affaires hors taxes de 85 millions de francs. En 1955, il lui a été attribué des entreprises qui étaient toutes déficitaires et elle en a fait un ensemble cohérent et dynamique, probablement l'un des plus solides du marché français de l'imprimerie.

La S. N. E. P. gère ses entreprises dans des conditions strictement identiques à celles du secteur privé. Elle ne bénéficie d'aucun privilège, ni d'aucune subvention de l'Etat pour son fonctionnement.

Non seulement la mesure envisagée qui tend à scléroser la Société nationale ne paraît pas de nature à contribuer à la relance des imprimeries privées en difficulté et n'atteindrait pas le but recherché, mais au surplus elle est inutile puisque ni la S. N. E. P. ni les pouvoirs publics ne souhaitent ni n'envisagent actuellement l'expansion du secteur public d'impression.

La S. N. E. P. a, d'ailleurs pris, par lettre du 4 décembre 1968, avec l'accord de ses ministres de tutelle, l'engagement d'informer la Fédération des maîtres imprimeurs de tout projet sérieux d'extension dont elle serait saisie, afin de l'examiner avec elle. Il n'est pas contesté que cet engagement a été scrupuleusement respecté.

Toutefois, il ne faut pas totalement exclure que, dans des cas exceptionnels, la S. N. E. P. ait à intervenir pour aider des imprimeries en difficulté.

Elle devrait, dans ce cas, trouver des solutions qui sauvegarderaient l'autonomie complète des entreprises. Les textes sur les groupements d'intérêt économique le permettent. Nous suggérons que ce soit le sens des interventions à venir de la S. N. E. P. s'il doit en exister.

En conclusion, nous pensons que le texte proposé n'apporte aucun élément constructif à la solution des difficultés auxquelles il veut remédier. Au contraire, il ne peut que les rendre plus difficiles à résoudre.

Ce que nous venons de dire concerne le premier paragraphe de l'article additionnel. Nous aboutissons à une conclusion également négative pour le second paragraphe qui oblige la S. N. E. P. à publier ses bilans et ceux de ses filiales. La S. N. E. P. est déjà tenue de remettre son propre bilan et ceux de ses filiales à la Commission de vérification des comptes qui les transmet à votre Commission des finances. La publicité demandée est ainsi déjà assurée (1). Le texte proposé ne fait que confirmer ce qui existe. Il n'apporte rien.

Nous publions d'ailleurs en annexe le bilan général de la S. N. E. P. pour 1969.

2. LE FONDS CULTUREL

La dotation budgétaire du Fonds culturel en augmentation de 1 million de francs par rapport à l'année passée atteindra, en 1971, 7.867.000 F. Le Fonds culturel a été créé en 1957, en vue de favoriser la diffusion de la presse française à l'étranger. Cette dernière exporte actuellement 7,02 % de sa production totale et importe 8,92 % de sa production. Ses meilleurs clients sont évidemment des pays de langue française comme le Canada, le Bénélux, la Suisse, l'Algérie ou le Maroc — ou des pays voisins comme l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Allemagne fédérale et l'Italie.

Le Fonds culturel répartit ses crédits entre des actions collectives et des actions individuelles.

Mais la majeure partie de l'exportation de la presse française se fait par l'intermédiaire de quelques groupements exportateurs (Nouvelles messageries de la presse parisienne — département étranger Hachette), si bien que les actions collectives recueillent près des trois quarts environ des ressources du Fonds.

L'Administration s'est efforcée depuis quelques années de préciser les critères d'attribution de l'aide à l'exportation. Elle tient compte de l'effort que les éditeurs accomplissent pour accroître leurs ventes, et, à égalité de résultats, de l'intérêt littéraire, scientifique, artistique, notamment, des publications. Elle exige d'autre part que les crédits accordés soient consacrés aux dépenses les plus efficaces et présentant un effet multiplicateur certain. Cepen-

(1) Notamment dans la nomenclature des entreprises nationales à caractère industriel ou commercial et des sociétés d'économie mixte d'intérêt national.

dant il est difficile d'évaluer la part exacte du Fonds culturel dans la progression des ventes françaises de presse à l'étranger. Le chiffre d'affaires réalisé à l'étranger par les éditeurs ayant bénéficié de l'aide du Fonds culturel a augmenté de 11,03 % de 1968 à 1969. Mais pour une appréciation exacte de ce chiffre, il faut tenir compte, d'une part, de la hausse de prix, d'autre part, de la chute des exportations de journaux pendant le mois de mai 1968. Par ailleurs, on peut noter que l'aide au Fonds culturel ne représente qu'un faible pourcentage du chiffre d'affaires de la presse française à l'exportation (6,5 %) et que son influence ne peut être dégagée avec beaucoup de netteté, cela d'autant plus que les fonds attribués aux groupeurs exportateurs échappent à tout contrôle et que personne ne peut dire en définitive comment sont utilisés les crédits et évaluer les résultats (les groupeurs exportateurs fournissent, en effet, les résultats obtenus et les mesures envisagées globalement par pays ; d'autre part, d'une année sur l'autre, il y a des mutations dans la liste des bénéficiaires). En toute hypothèse, on peut penser que l'action du Fonds culturel reste marginale, et qu'elle ne fait qu'accélérer sans doute une évolution favorable.

La Commission des Finances de l'Assemblée Nationale a adopté un amendement, tendant à bloquer les mesures nouvelles relatives au Fonds culturel, jusqu'à ce que des explications suffisantes aient été fournies par le Gouvernement.

En séance, cependant, cet amendement a été retiré mais la commission a demandé à se réunir spécialement durant l'intersession pour examiner la situation du Fonds culturel.

Il semble bien qu'il faille renoncer ici à une aide indifférenciée à la presse et établir une certaine discrimination entre les différents titres.

3. LA COMMISSION PARITAIRE DES PUBLICATIONS ET AGENCES DE PRESSE

Les avantages financiers indirects, fiscaux et postaux, accordés par l'Etat à la presse, ont été récemment évalués à près de 830 millions de francs. Le seul manque à gagner des P. T. T., du fait du tarif postal préférentiel pour le transport des journaux et périodiques, atteint selon la Cour des Comptes, la somme de 430 millions de francs. Cette aide, fort importante, correspondait à l'origine à la volonté du législateur d'aider la presse d'opinion. Mais, pro-

gressivement, on en est venu à faire bénéficier de ce traitement préférentiel des publications de caractère très divers qui tiennent plus de l'encyclopédie ou du catalogue publicitaire par exemple que de l'organe de presse.

Les articles 72 et 73 de l'annexe III du Code général des impôts définissent les conditions que doivent remplir les journaux et publications périodiques pour obtenir « le numéro d'inscription » dont dépend l'octroi des avantages fiscaux et postaux. Inquiet des abus du système actuel qui fonctionne dans la plus grande confusion, le Gouvernement a donc décidé de revenir à une application stricte de la réglementation en vigueur et a confié à la Commission paritaire des publications et agences de presse la tâche de réexaminer les dossiers de toutes les publications qui ont obtenu un numéro d'inscription avant juin 1970.

Le réexamen des dossiers s'opère par région postale et a commencé par la région Rhône-Alpes qui comprend sept départements.

Il apparaît cependant que la réforme « de la Commission de la Hache » ne résoudra pas le problème de l'aide à la presse. Ce qu'il importe de dégager avant tout, ce sont les critères qui peuvent distinguer la vraie presse de la fausse presse. A cet égard, il est à craindre que la revision des numéros d'inscription entreprise par l'administration ne conduise souvent qu'à la suppression d'un certain nombre de petits organes qui ne grèvent que faiblement les finances publiques, car leur tirage reste évidemment limité et qui constituent, parfois, d'utiles relais entre l'opinion et le pouvoir.

Ces problèmes financiers doivent en définitive s'insérer dans le cadre plus général d'une refonte complète de l'aide à la presse.

4. L'ARTICLE 39 bis DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Les entreprises exploitant, soit un journal, soit une revue mensuelle ou bimensuelle consacrée pour une large part à l'information politique sont autorisées par l'article 39 bis du Code général des impôts reprenant l'article 7 modifié de la loi de finances pour 1968, à constituer des provisions pour l'acquisition d'éléments d'actif nécessaires à l'exploitation du journal en franchise d'impôt, dans les limites d'un pourcentage diminuant d'année en année.

Ce régime d'exception remonte à 1945. Il avait été institué à titre provisoire pour aider les entreprises de presse à traverser, au lendemain de la Libération, une période critique de reconstruction et d'adaptation. L'administration, depuis plusieurs années, a exprimé sa volonté de revenir à la situation de droit commun, après une période transitoire car un retour brutal au système antérieur était impossible.

Cependant, les dispositions législatives renouvelées chaque année depuis 1967, qui reprenaient l'article 7 de la loi de finances pour 1968 en en modifiant le calendrier d'application, ne sont jamais entrées en vigueur et les entreprises de presse continuaient de pouvoir constituer en franchise d'impôt une provision égale au montant total de leurs bénéfices.

L'article 65 *nonies* voté par l'Assemblée Nationale prévoit que les entreprises de presse ne pourront constituer de provision en franchise d'impôt que dans une limite de 90 % de leur bénéfice en 1971 (le pourcentage prévu par la loi de finances de 1970 pour 1971 était de 75 %). Si l'article 65 *nonies* entre effectivement en application, l'année 1971 marquerait le début de la suppression de l'un des avantages fiscaux de la presse.

*
* *

II. — Le climat de l'information.

1. LA PROTECTION DES JOURNALISTES

L'année dernière nous écrivions déjà dans notre rapport :
« A une époque où le monde continue à vivre un climat de grèves, de guérillas, de troubles, de révolutions, les reporters se trouvent parfois en situation de réelle insécurité... Il est bon néanmoins de chercher à leur procurer la plus grande protection possible pour que leur mission professionnelle puisse s'effectuer en toute liberté et que les risques physiques qu'ils encourent soient limités au maximum. »

Les événements récemment survenus au Cambodge ont prouvé malheureusement que nos craintes étaient fondées.

Deux correspondants de guerre de l'O. R. T. F., René Puissesseau et René Meyer, ont été tués « quelque part en Indochine ». De nombreux journalistes étrangers ont été faits prisonniers. Il convient, à cet égard, de citer la déclaration de M. Pierre Desgraupes sur les antennes de l'O. R. T. F., le 22 août 1970 : « Qu'un correspondant de guerre trouve la mort dans les combats, c'est hélas dans l'ordre des choses. Que des correspondants de guerre, porteurs de papiers en règle appartenant dans la plupart des cas à des pays non belligérants, soient emmenés en captivité puis disparaissent sans laisser de trace, cela ne peut être admis. »

Les représentants de la presse internationale au cours d'une réunion tenue le 30 septembre 1970 ont décidé de créer un comité international professionnel pour la sauvegarde des journalistes en mission périlleuse. Le comité aurait pour tâche de délivrer une carte de sauvegarde à tous les journalistes chargés de couvrir un conflit quelconque et de faire reconnaître la validité de cette carte par les gouvernements et les parties impliqués dans le conflit du Sud-Est Asiatique.

Il est également prévu par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'ajouter un protocole à la Convention européenne des droits de l'homme afin d'assurer la protection du statut et de liberté des correspondants à l'étranger et du personnel des agences de presse internationales.

De son côté, lors de son intervention à l'O. N. U. en septembre dernier, évoquant « l'insuffisance de la protection des droits élémentaires » et le problème de la protection des journalistes en mission périlleuse, M. Maurice Schumann, Ministre des Affaires étrangères déclarait :

« Dès 1968, le Congrès international de Montecatini s'était tourné vers l'Organisation des Nations Unies pour assurer à ces témoins indispensables une protection juridique appropriée à leur mission. Nos prochaines discussions sur le respect des droits de l'homme en période de conflit armé doivent nous permettre de répondre à cet appel. »

Souhaitons qu'il ne soit plus attendu de nouveaux et dramatiques accidents pour que les instances internationales prennent en ce domaine les mesures qui permettraient à « ces témoins indispensables » d'exercer leur mission avec des risques plus limités.

2. LES RAPPORTS DE LA JUSTICE ET DE LA PRESSE

Ces derniers mois l'on a assisté à une aggravation du malaise déjà ancien entre le monde de la justice et celui de la presse.

Souvent, à l'occasion d'une grande affaire pénale ou même d'un fait divers pénible (Exemple : l'affaire de Cestas où un homme divorcé se suicida après avoir tué les deux enfants qu'il refusait de rendre à leur mère en exécution d'une décision de justice), le fossé s'élargit entre magistrats et journalistes.

Les premiers sont irrités par ce qui leur paraît être de véritables « campagnes de presse organisées » et un manque d'objectivité dans les comptes rendus des instructions ou des audiences et dans les commentaires des décisions.

Ils souhaiteraient voir la presse passer de l'information anecdotique à une information de fond et à une amélioration de la formation des « journalistes judiciaires ».

Les seconds regrettent les difficultés de l'information dans le domaine de la justice. Ils voudraient que soit créé dans chaque grande juridiction un bureau de presse où le magistrat chargé de cette mission donnerait des informations que l'état des affaires permettrait de porter à la connaissance du public. Ils souhaiteraient certaines réformes de l'article 11 du Code de procédure pénale relatif au secret de l'instruction et déplorent les nombreux obstacles qu'ils rencontrent dans leur mission d'information et les multiples sanctions auxquelles ils s'exposent dans l'exercice de cette même tâche.

Un aperçu de ces obstacles nous est donné par la liste des interdictions auxquelles sont soumis les journalistes, liste établie avant le vote de la récente loi sur la protection de la vie privée, et que l'on trouvera en annexe.

La dernière rentrée judiciaire a donné lieu à un incident qui illustre ce différend.

C'est pourquoi, par une question en date du 22 octobre 1970, notre collègue M. Eouard Bonnefous a posé au Garde des Sceaux la question suivante :

22 octobre 1970. — M. Edouard Bonnefous attire l'attention de M. le Ministre de la Justice sur l'émotion causée, parmi les associations de journalistes professionnels, par des déclarations surpre-

nantes faites à l'occasion d'une audience solennelle de rentrée de cour d'appel, qui mettent en cause systématiquement l'ensemble de la presse française et portent un préjudice grave à l'honneur d'une profession. Il souligne que la plupart des citations dont il est fait état dans ce discours, n'ont nullement pour auteurs des journalistes titulaires de la carte professionnelle. Il lui demande de prévoir toutes dispositions nécessaires afin que la Chancellerie prenne l'initiative de réunir rapidement une table ronde magistrats-journalistes, en vue de l'examen permanent des problèmes en suspens, conformément à la proposition soumise le 8 octobre par la Fédération nationale des associations de journalistes français au nom de trente groupements professionnels ».

Nous souhaitons vivement qu'une réponse positive soit donnée à la suggestion de notre collègue afin que soit mis fin, de façon constructive, à un trop long malentendu entre le troisième et ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le quatrième pouvoir.

CHAPITRE III

L'AVENIR DE LA PRESSE

a) Si l'on se reporte aux plus récentes et sérieuses études, on constate que la presse étrangère se porte mieux que la nôtre.

La presse américaine, par exemple, tirait avant-guerre à 40 millions d'exemplaires. Aujourd'hui avec ses 60 millions, elle enregistre une progression plus forte que celle de sa population. Son chiffre d'affaires est, lui aussi, en progression rapide et constante. De leur côté, ni l'Allemagne de l'Ouest, ni celle de l'Est, ni l'U. R. S. S., ni les Pays-Bas, ni le Japon, ni la Suède n'assistent à un déclin de leur presse.

b) En France, le tirage global des quotidiens dépasse cette année quelque 12 millions. Même si l'on ne tient pas compte des chiffres records de 1946 où la presse atteignait un tirage de 15 millions, on constate que les chiffres actuels sont faiblement supérieurs à ceux de 1939 alors que la population a augmenté d'un quart.

Ainsi, notre pays vient au dix-huitième rang, loin derrière l'Irlande et l'Uruguay, pour le nombre d'exemplaires achetés par 1.000 habitants.

c) L'aide de l'Etat à la presse est certainement plus forte en France que partout ailleurs si l'on tient compte des crédits du Fonds culturel, de l'exonération de la T. V. A., des provisions en franchise d'impôts pour investissements, des tarifs postaux préférentiels, de la subvention à l'A. F. P., du remboursement sur le prix d'achat du matériel de presse, etc.

d) On enregistre, malgré cela, chez nous un phénomène continu de disparition de titres : en dix ans, sept quotidiens parisiens ont disparu et vingt-huit quotidiens de province. Ces toutes dernières années, on assiste surtout à des concentrations, soit sous forme de couplage rédactionnel, soit sous forme de couplage publicitaire.

e) Ce phénomène de concentration est d'ailleurs indirectement encouragé par les pouvoirs publics puisque, compte tenu de ses points d'application (aide aux transports, au papier, exonération de taxes et d'impôts) elle est proportionnelle aux tirages et aux bénéficiaires.

f) Si la situation financière de la plupart des journaux a été loin d'être mauvaise en 1969, il n'en est plus de même cette année.

Dans une excellente communication sur « l'avenir de la presse écrite » devant l'Académie des sciences morales et politiques, M. Louis-Gabriel Robinet chiffrait à 23 % la hausse des charges (papiers, impression, transports, salaires, etc.). Il ne faudra donc pas s'étonner si, pour l'année 1970, les deux tiers des journaux parisiens présentent un compte d'exploitation déficitaire.

Le montant de ces charges devant continuer à progresser en 1971 et 1972, la situation médiocre ou mauvaise de nombre de quotidiens va devenir catastrophique par opposition à une minorité d'entreprises dont l'avenir restera florissant.

Deux solutions viennent à l'esprit :

1. *L'augmentation du prix des journaux.*

Mais le prix de vente de ceux-ci est déjà passé de 0,30 F à 0,40 F le 1^{er} octobre 1967 et de 0,40 F à 0,50 F le 13 juin 1968 et, si la première augmentation a été relativement bien acceptée du public, la seconde le fut déjà beaucoup moins bien. En 1971, une nouvelle hausse serait encore moins bien acceptée pour diverses raisons et notamment parce que cette année verra une augmentation de la taxe de télévision. Une chute des ventes serait donc dans cette hypothèse à prévoir, qui entraînerait, avec la diminution des tirages, celle des recettes publicitaires.

2. *L'augmentation des recettes publicitaires.*

Elles dépendent plus de la conjoncture économique que d'une action volontariste et, dans la meilleure hypothèse, elles ne suffiront pas à couvrir les nouvelles augmentations de charges prévues en 1971 et 1972. Circonstance aggravante en 1971, le chiffre d'affaires des recettes de la publicité à la télévision va augmenter de 16 %.

Il est donc à prévoir que si les choses restent en l'état, nous assisterons, au cours des deux prochaines années, à la disparition d'un nombre important de journaux parisiens et locaux.

Il importe dès lors que chacun prenne ses responsabilités :

Ou les pouvoirs publics acceptent l'idée de voir prochainement le nombre des quotidiens parisiens réduits de moitié et quelques grandes concentrations monopoliser la presse régionale, et ce serait profondément regrettable en raison des diminutions considérables d'emplois que cette mutation entraînerait ;

Ou bien, les parties concernées, c'est-à-dire le Gouvernement, les dirigeants de presse, les syndicats de journalistes et d'ouvriers d'imprimerie se concerteront pour une étude globale de leur avenir commun.

Ils étudieront les améliorations à apporter aux modalités par lesquelles l'Etat accorde son aide, aux structures des entreprises, aux procédés et coûts de fabrications, ils définiront les objectifs et la stratégie de la presse écrite devant la révolution des moyens de communication et d'information.

Que ce soit sous forme de table ronde ou autre, une telle rencontre nous paraît indispensable avant qu'il ne soit trop tard.

ANNEXES

ANNEXE I

SOCIETE NATIONALE DES ENTREPRISES DE PRESSE (S. N. E. P.)

DEBIT

CREDIT

Compte d'exploitation générale (exercice 1968).

	Francs.		Francs.
30 à 37. Stock au début de l'exercice..	386.364	30 à 37. Stock en fin d'exercice.....	286.836
60. Achats de matières et marchandises	138.754	70. Ventes de marchandises et produits finis	1.530.570
61. Frais de personnel.....	1.236.764	71. Subventions d'exploitations reçues.	>
62. Impôts et taxes.....	455.630	72. Ventes de déchets et d'emballages.	29.135
63. Travaux, fournitures et services extérieurs	947.009	74. Ristournes, rabais et remises obtenus	5.607
64. Transports et déplacements.....	43.500	76. Produits accessoires	2.754.939
66. Frais divers de gestion.....	127.825	77. Produits financiers	643.122
67. Frais financiers	161.940	780. Travaux faits par l'entreprise pour elle-même	>
681. Dotations de l'exercice aux comptes d'amortissements	1.139.575	785. Travaux et charges non imputables à l'exploitation de l'exercice.....	>
685. Dotations de l'exercice aux comptes de provisions	26.107		<hr/>
	<hr/>		5.250.209
	4.663.468	Solde débiteur	7.334
Solde créditeur	594.075		<hr/>
	<hr/>	Total	5.257.543
Total	5.257.543		<hr/> <hr/>

Compte de pertes et profits (exercice 1968).

870. Pertes d'exploitation de l'exercice.	7.334	870. Profits d'exploitation de l'exercice.	594.075
872. Pertes sur exercices antérieurs...	153.614	872. Profits sur exercices antérieurs...	510.390
874. Pertes exceptionnelles	254.301	874. Profits exceptionnels	103.892
875. Dotations de l'exercice aux comptes de provisions hors exploitation....	4.403.633	879. Pertes couvertes par des provisions.	236.631
	<hr/>		<hr/>
	4.818.882		1.444.988
Résultat bénéficiaire	11.294	Résultat déficitaire	3.385.188
	<hr/>		<hr/>
Total	4.830.176	Total	4.830.176

ACTIF

	Montant brut.	Amortissements ou provision pour dépréciation.	Valeur nette.
Immobilisations :		(En francs.)	
Terrains et constructions.....	16.870.116,75	1.344.424,67	15.525.692,08
Matériel et outillage.....	6.348.260,32	827.031,86	5.521.228,46
Matériel roulant.....	15.866,82	6.054,72	9.812,10
Mobilier, agencements, installations.....	128.906,17	19.354,24	109.551,93
Immobilisations incorporelles.....	1.860.901,51	»	1.860.901,51
Immobilisations en cours.....	»	»	»
	25.224.051,57	2.196.865,49	23.027.186,08
Autres valeurs immobilisées :			
Prêts gagés.....	»	»	371.578,09
Prêts non gagés.....	»	»	2.873,71
Avance de trésorerie.....	»	»	600.000,00
Participations.....	»	»	9.741.425,58
Dépôts et cautionnements.....	»	»	303.983,27
	»	»	9.247.360,65
Valeurs d'exploitation.....			286.835,97
Valeurs réalisables à long terme :			
Annuités des contrats de cessions.....	»	»	2.411.184,03
Dettes des filiales.....	»	»	9.083.017,77
Comptes de liquidation, article 13.....	»	»	143.746,04
Parts confisquées sur annuités de vente.....	»	»	105.925,13
Autres débiteurs.....	»	»	200.244,00
	»	»	11.944.116,97
Valeurs réalisables à moyen et à court terme :			
Clients.....	512.057,94	85.285,07	426.772,87
Locataires immobiliers.....	40.025,90	»	40.025,97
Autres débiteurs.....	3.410.934,86	1.577.396,82	1.833.538,04
Débiteurs des anciennes entreprises.....	267.811,02	256.018,65	11.792,37
Dettes des filiales.....	11.947.585,36	2.809.240,19	9.138.345,17
Comptes à régulariser.....	378.658,33	»	378.658,33
Prêts non gagés à moins d'un an.....	6.208,62	»	6.208,62
Effets à recevoir.....	60.000,00	»	60.000,00
	16.623.282,03	4.727.940,73	11.895.341,30
Valeurs disponibles :			
Titres de placement.....	763.609,15	100.000,00	663.609,15
Titres C. A. R. E. C.....	429.505,00	»	429.505,00
Banques et chèques postaux.....	419.835,00	»	419.835,00
Caisse.....	3.915,81	»	3.915,81
	1.616.864,96	100.000,00	1.516.864,96
Résultat déficitaire.....			3.385.187,66
			61.302.893,59

II

ENTREPRISES DE PRESSE (S. N. E. P.)

décembre 1968.

PASSIF

	Montant brut.	Amortissements ou provision pour dépréciation.	Valeur nette.
		(En francs.)	
Capitaux :			
Fonds de dotation de l'Etat.....	55.601.739,75		
Moins : Report à nouveau.....	— 1.705.268,27		
		53.896.471,48	
Provisions pour pertes et charges.....	»	281.620,00	
Provisions pour remboursement stocks disparus	»	200.000,00	
Provisions actionnaires bonne foi.....	»	129.279,77	
Provisions pour reconstitution retraite.....	»	300.000,00	
			54.807.371,25
Dettes à long terme			401.132,18
Dettes à court et moyen terme :			
Fournisseurs	»	296.803,10	
Autres créiteurs	»	2.388.668,34	
Cautionnements reçus	»	62.666,36	
Créiteurs conditionnels	»	14.010,60	
Comptes des anciennes exploitations (liquidations litigieuses)	»	71.204,48	
Comptes de régularisation.....	»	1.082.727,12	
Comptes d'attente à régulariser.....	»	6.000,00	
Fonds bloqués, article 23.....	»	48.641,07	
Comptes des anciens propriétaires.....	»	196.042,31	
Banques. — Emprunts.....	»	1.916.332,36	
			6.083.095,74
Résultat bénéficiaire			11.294,42
			61.302.893,59

ANNEXE N° III

LE JOURNALISTE DEVANT LA LOI

Publications interdites.

En vertu de la législation en vigueur, est interdite la publication :

— de tous actes de procédure criminelle ou correctionnelle, avant qu'ils aient été lus en audience publique :

Peines : 180 à 3.600 F d'amende (loi du 29 juillet 1881, art. 38, alinéa 1).

— de photographies, dessins, portraits ayant pour objet la reproduction de tout ou partie des circonstances d'un des crimes et délits contre les personnes. (Code pénal, livre III, titre II, chapitre 1^{er}, sections 1, 2, 3 et 4), sauf si cette publication est faite sur demande écrite du juge chargé de l'instruction :

Peines : 180 à 3.600 F d'amende (loi du 29 juillet 1881, art. 38, alinéas 3 et 4 ; décret-loi du 29 juillet 1939, art. 128).

— toute information relative à des constitutions de partie civile faites, en portant plainte, devant le juge d'instruction, par des personnes se prétendant lésées par un crime ou un délit :

Peines : 300 à 90.000 F d'amende (loi du 2 juillet 1931, art. 2 ; loi du 29 juillet 1881, art. 39, dernier alinéa ; art. 85 du Code de procédure pénale).

— des comptes rendus des débats et des décisions de justice relatifs aux poursuites pénales en ce qui concerne les maladies vénériennes :

Peines : 300 à 1.500 F d'amende (décret n° 53-1001 du 5 octobre 1953 ; Code de la santé publique, art. L. 292).

— des débats de procès où le fait incriminé a un caractère anarchiste, lorsque la reproduction en a été interdite par les cours ou tribunaux ;

Peines : 6 jours à 1 mois d'emprisonnement, 3.600 à 36.000 F d'amende loi du 28 juillet 1894, art. 5, alinéas 1 et 2).

— de documents ou actes de procédure criminelle ou correctionnelle se rattachant à des faits ayant pour but un acte de propagande anarchiste et de toutes celles où le fait incriminé a un caractère anarchiste :

Peines : 6 jours à 1 mois d'emprisonnement, 3.600 à 36.000 F d'amende (loi du 28 juillet 1894, art. 5, alinéa 3 ; loi du 29 juillet 1881, art. 38, 1^{er} alinéa).

— de comptes rendus des délibérations intérieures soit des jurys, soit des cours et tribunaux :

Peines : 300 à 90.000 F d'amende (loi du 27 juillet 1881, art. 39, alinéas 3 et 5).

— d'indication ou document relatifs à une exécution capitale autres que le procès-verbal d'exécution dressé par le secrétaire-greffier :

Peines : 360 à 7.000 F d'amende (art. 13, alinéa 360 du Code pénal).

— l'annonce de souscriptions ayant pour objet d'indemniser des amendes, frais et dommages-intérêts prononcés par des juridictions, en matière criminelle et correctionnelle :

Peines : 1 jour à 1 mois d'emprisonnement, 300 à 300.000 F d'amende, ou l'une des deux peines seulement (loi du 29 juillet 1881, art. 40 ; ordonnance du 6 mai 1944).

— des comptes rendus des procès en diffamation :

- a) lorsque l'imputation concerne la vie privée de la personne ;
- b) lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix années ;
- c) lorsque l'imputation se réfère à un fait constituant une infraction amnistiée ou prescrite, ou qui a donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou à la révision.

Les jugements peuvent toujours être publiés.

Peines : 300 à 90.000 F d'amende (loi du 29 juillet 1881, art. 3, alinéas 1^{er} et 5 ; loi du 12 mars 1953 ; ordonnance du 6 mai 1944).

— des comptes rendus de toute affaire civile, lorsque le tribunal l'a interdit (même possibilité pour les tribunaux de commerce) :

Peines : 300 à 90.000 F d'amende (loi du 29 juillet 1881, art. 39, alinéas 2 et 5).

— des débats de procès : en déclaration de paternité, en divorce, en séparation de corps, d'avortement.

Les jugements peuvent toujours être publiés.

Peines : 300 à 90.000 F d'amende (loi du 29 juillet 1881, art. 39, alinéas 1 et 5 ; loi du 12 mars 1953, ordonnance du 6 mai 1944).

— des comptes rendus de débats des tribunaux pour enfants :

Peines : 1.800 à 18.000 F d'amende (ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, art. 14).

— de tout portrait de ces mineurs et de toute illustration les concernant :

Peines : 1.800 à 18.000 F d'amende (ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, art. 14).

— de tout texte ou toute illustration concernant l'identité ou la personnalité des mineurs de 18 ans qui ont quitté leurs parents, leur tuteur, la personne ou l'institution qui étaient chargés de leur garde ou à laquelle ils étaient confiés.

La publication est possible sur demande écrite :

- des personnes qui ont la garde du mineur ;
- du Ministre de l'Intérieur (ou avec son autorisation) ;
- du préfet du département ;
- du procureur de la République ;
- du juge d'instruction ;
- du juge des enfants :

Peines : 300 à 30.000 F d'amende. En cas de récidive, un emprisonnement de 2 mois à 2 ans pourra être prononcé (loi du 29 juillet 1881, art. 39 bis ; loi du 28 novembre 1955).

— de tout texte ou toute illustration concernant le suicide de mineurs de 18 ans. La publication est possible sur demande ou avec autorisation écrite du procureur de la République :

Peines : 300 à 30.000 F d'amende. En cas de récidive, un emprisonnement de 2 mois à 2 ans pourra être prononcé (loi du 29 juillet 1881, art. 39 ter ; loi du 28 novembre 1955).

— des comptes rendus des débats de procès devant les tribunaux militaires lorsque cette publication a été interdite par ces tribunaux, cette interdiction étant de droit lorsque le huis-clos a été ordonné. Les jugements peuvent être publiés.

Peines : 10 jours à 1 mois d'emprisonnement. 3.600 à 18.000 F d'amende (Code de justice militaire, art. 72, alinéa 3 ; loi du 9 mars 1928).

— de renseignement, objet, document ou procédé qui doit être tenu secret dans l'intérêt de la défense nationale ou dont la connaissance pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale, lorsque cette publication est faite sans intention de trahison ou d'espionnage :

Peines : 5 à 10 ans de détention criminelle à temps (art. 76, 3^e du Code pénal).

— de toute information relative aux travaux et délibérations du conseil supérieur de la magistrature (sauf les communiqués de son président) :

Peines : amende de 180 à 3.600 F (loi du 10 septembre 1951).

— de toute offense au Président de la République (et à la personne qui exerce tout ou partie des prérogatives du Président de la République) :

Peines : 3 mois à 1 an d'emprisonnement, 300 à 300.000 F d'amende (ordonnances du 24 novembre 1943 et 6 mai 1944).

— de toute offense commise publiquement envers les chefs d'Etat étranger, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères d'un gouvernement étranger :

Peines : 3 mois à 1 an d'emprisonnement, 300 à 300.000 F d'amende (décret-loi du 30 octobre 1935).

— de tout outrage commis publiquement envers les ambassadeurs et agents diplomatiques accrédités auprès du Gouvernement de la République.

Peines : 8 jours à 1 an d'emprisonnement, 300 à 300.000 F d'amende (ordonnance du 6 mai 1944).

— Pendant le cours de débats et à l'intérieur des salles d'audience des tribunaux administratifs ou judiciaires, l'emploi de tout appareil d'enregistrement sonore, caméra de télévision ou de cinéma est interdit. Sauf autorisation donnée, à titre exceptionnel, par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice ; la même interdiction est applicable à l'emploi des appareils photographiques.

Peines : 300 à 90.000 F d'amende (loi du 29 juillet 1881, art. 39, alinéas 4 et 5 ; loi du 6 décembre 1954).

DEUXIEME PARTIE

L'ADMINISTRATION GENERALE, LES ETABLISSEMENTS ET SERVICES DIVERS

Cette partie du rapport est consacrée à l'examen des organismes suivants :

A. — La Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique.

B. — Les établissements d'enseignement :

1. L'Ecole nationale d'administration ;
2. Les instituts régionaux d'administration ;
3. L'Institut international d'administration publique.

C. — La direction de la Documentation et de la diffusion (Documentation française).

D. — Le Centre des hautes études administratives sur l'Afrique et l'Asie modernes.

E. — L'inspection générale des affaires d'Outre-Mer.

F. — Le Haut Comité d'études et d'information sur l'alcoolisme.

G. — Le Centre interministériel de renseignements administratifs.

H. — L'Institut national d'équitation.

Depuis l'an dernier, on note la disparition d'un service : celui du personnel de l'ancienne administration de la France d'outre-mer.

Chargé de gérer ce qui demeurait des anciens corps de la F. O. M. et de procéder à l'intégration de leurs membres dans la fonction publique, ce service vient d'être supprimé par un décret du 30 septembre 1970 qui en transfère les attributions à la direction des services administratifs et financiers du Premier Ministre. Cette mesure correspond au souhait exprimé l'an dernier par votre rapporteur. Elle permet de dégager une économie de 364.000 F.

A. — La direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Mise à la disposition du Secrétaire d'Etat qui exerce, par délégation, les attributions du Premier ministre en matière de fonction publique et de réforme administrative, cette direction est un organisme léger d'une soixantaine de personnes dont les crédits en personnel et matériel sont confondus avec ceux de l'administration centrale. Deux mesures nouvelles sont prévues à son égard dans le projet de loi de finances pour 1971, accroissant, l'une de 28.300 F les crédits en matériel, l'autre de 40.000 F les crédits d'organisation et de publicité des concours interministériels mis à sa disposition.

Il s'agit de mesures mineures concernant un organisme dont les attributions sont pourtant fort importantes et peuvent être ainsi résumées :

- examen de la situation des fonctionnaires et notamment de leurs rémunérations ;
- étude du statut général des fonctionnaires et coordination des divers statuts particuliers ;
- contrôle du recrutement des fonctionnaires et du déroulement de leur carrière ;
- étude des réformes à apporter aux structures administratives et à l'organisation du travail dans les administrations ;
- gestion des corps de fonctionnaires interministériels et notamment du corps des administrateurs civils.

L'objet du présent rapport n'est pas d'examiner en détail ces divers problèmes, mais seulement d'illustrer par quelques exemples les conditions dans lesquelles la Direction générale de l'administration et de la fonction publique peut remplir sa mission.

1° La situation des fonctionnaires et l'évolution de leurs rémunérations.

Il convient d'abord de rappeler que c'est au Titre III, section I « charges communes », du budget de l'Economie et des Finances, que sont inscrits les crédits de la fonction publique et non au budget

des services généraux du Premier Ministre. C'est donc du point de vue des procédures plutôt que sous l'angle financier qu'on examinera brièvement l'évolution des rémunérations des fonctionnaires et les questions qu'elles soulèvent.

Des questions, il y en a essentiellement deux : l'une concerne la connaissance des rémunérations, l'autre les modalités de fixation.

On commencera par examiner les problèmes posés par la connaissance des rémunérations car c'est elle qui détermine la possibilité d'établir une politique des traitements dans la fonction publique. Les rémunérations des fonctionnaires comprennent plusieurs éléments : d'abord le traitement brut fixé par référence à une grille indiciaire ou, pour les grades les plus élevés, à un système d'échelle-lettres et l'indemnité de résidence fixée en pourcentage du traitement de base, selon un taux qui varie d'une zone de salaire à l'autre. Ces deux éléments sont aisément connus, puisque, lors de chaque augmentation des rémunérations publiques, le *Journal officiel* publie la liste des traitements correspondant aux différents indices, à l'exclusion, il faut le souligner, des traitements relevant les échelles-lettres.

Le troisième élément, en revanche, est beaucoup plus mal connu. Il s'agit des rémunérations accessoires : indemnités, primes de nature et de montant très divers, variant d'un ministère à l'autre et à l'intérieur d'un même ministère selon qu'il s'agit des services centraux ou des services extérieurs. Sur ces rémunérations accessoires la direction de la Fonction publique dispose, semble-t-il, de renseignements très fragmentaires qui ne facilitent pas l'établissement de comparaisons avec les rémunérations du secteur nationalisé et du secteur privé où l'on constate d'ailleurs les mêmes errements.

La mise en place d'une politique cohérente des rémunérations publiques ne s'en trouve pas non plus favorisée. A cet égard, on a pu constater en 1970 un certain effort pour améliorer la procédure de fixation des rémunérations et satisfaire certaines revendications des fonctionnaires.

La procédure de fixation des rémunérations s'est inspirée de la politique contractuelle des salaires menée dans le secteur nationalisé. Un premier pas dans la voie de la concertation a été réalisé par l'accord du 10 octobre 1969 conclu entre le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Fonction publique et des

réformes administratives et les organisations syndicales représentatives, à l'exception de la C. G. T. Cet accord, prévoyant le reclassement des catégories C et D étalé sur une période de quatre années, s'est concrétisé par deux décrets du 27 janvier 1970.

La poursuite de l'effort de concertation en 1970 s'est traduite par un constat de négociations en date du 21 avril 1970, prévoyant :

— le relèvement en deux temps des traitements de base de 3 % et de 1,25 % ;

— en avril, l'incorporation dans le traitement de base d'un point de l'indemnité de résidence ;

— en octobre, une majoration uniforme de 5 points des indices de rémunération et la suppression pour le calcul de l'indemnité de résidence de la sixième zone de salaires ;

— enfin, une clause de sauvegarde du pouvoir d'achat en cas de hausse de l'indice des prix supérieure à 4 % en 1970.

Evolution en 1970 des rémunérations dans la fonction publique et le secteur nationalisé.

	FONCTION publique.	S. N. C. F.	Charbonnages.	E. G. F.
	(En pourcentage.)			
<i>I. — Mesures générales.</i>				
Relèvement du traitement de base.	(d) 5,25	(d) 7	(d) 7	(b) 6 à 8
Majoration de 5 points de l'indice des traitements	(a) 1,68			
Réforme de la grille des salaires..		(c) 0,81		
Total	6,93	7,81	7	6 à 8
<i>II. — Mesures catégorielles.</i>				
Suppression de la dernière zone..	0,24			
Première tranche de réforme des catégories C et D.....	0,75	Non encore chiffré.	0,6 (Prime résultats.)	
Diverses mesures catégorielles...	0,48			

(a) Augmentation moyenne : l'augmentation réelle varie de 3,44 % à la base à 0,32 % au sommet de la hiérarchie, ce qui, au total, fait varier l'accroissement de 5,5 % à 8,7 %.

(b) Du fait d'un relèvement moyen de 1,5 % au 1^{er} mai modulé pour faire varier l'accroissement de 2 % à la base à 1 % au sommet.

(c) Augmentation moyenne : l'augmentation réelle variant de 0,8 à 1,5 % selon les catégories.

Dont 1 % supplémentaire au 1^{er} octobre 1970.

A la suite de ces diverses mesures, il est possible, sous réserve des remarques précédemment faites au sujet des rémunérations accessoires, de comparer l'évolution des rémunérations dans la Fonction publique et dans le secteur nationalisé. (Tableau page 46.)

En conclusion sur le problème des rémunérations publiques, il faut insister d'abord sur *l'important effort à entreprendre pour simplifier le système des rémunérations accessoires* et mettre fin à l'incohérence et aux injustices que parfois même il engendre. Les mesures prises depuis 1968 pour intégrer progressivement l'indemnité de résidence dans le traitement de base constituent à cet égard une action positive dont on souhaite qu'elle soit *poursuivie en 1971.*

En ce qui concerne la procédure de fixation des rémunérations l'amorce d'une concertation a permis aux interlocuteurs du Gouvernement de discuter du montant de la masse salariale et d'intervenir ensuite dans sa répartition. Le délai de préavis, notamment, a pu être mis à profit pour mener une négociation dont les résultats ont évité, sauf dans les P. T. T. et dans l'Éducation nationale, le déclenchement de mouvements de grève importants en 1970.

On ne peut, en revanche, ignorer le malaise qui se développe dans certaines catégories de fonctionnaires et, notamment, en raison du resserrement progressif de l'éventail des rémunérations, chez les cadres dont la confédération a refusé de s'associer à l'accord du 21 avril. L'aspect le plus inquiétant de ce malaise réside d'ailleurs dans *la propension des cadres de la fonction publique à émigrer vers les emplois du secteur nationalisé.* C'est un problème sérieux qui mériterait qu'on lui consacre dans un proche avenir une étude approfondie.

D'une façon plus générale, la politique contractuelle de fixation des rémunérations suscite la méfiance des organisations de fonctionnaires qui en perçoivent les limites. Nul ne contestera l'intérêt d'une politique prévisionnelle des rémunérations publiques qui pourrait faire l'objet des études de la Direction de la fonction publique avant d'être discutée avec les intéressés. Mais est-elle possible alors qu'en la matière le dernier mot appartient au Ministère des Finances dont les prévisions tiennent d'abord compte d'impératifs conjoncturels et notamment de l'équilibre budgétaire annuel ?

2° *Le recrutement des fonctionnaires et le déroulement de leur carrière.*

Cette mission de la Direction de la Fonction publique peut être conçue de deux façons : d'une façon large ou d'une façon restrictive. Ce dernier point de vue, qui paraît actuellement prédominer, confine la Direction dans un rôle assez réduit : organisation et contrôle formel des opérations de recrutement d'un certain nombre de corps de fonctionnaires, contrôle et réglementation du déroulement de la carrière des fonctionnaires.

Or, certains caractères propres à la fonction publique, notamment la notion de carrière, le caractère exceptionnel des licenciements, donnent aux *recrutements* qui sont opérés un effet déterminant et durable sur l'évolution des effectifs.

D'une note fournie en mars 1970 par les services du Ministère des Finances, il ressort que l'évolution des effectifs de la fonction publique proprement dite, à l'exception donc des agents des collectivités locales et des entreprises publiques, a été la suivante entre 1952 et 1970 :

Les effectifs des agents de la fonction publique.
(Au 31 décembre de chaque année, en milliers.)

	1952	1960	1964	1967	1968	1969	1970	RAPPORT (arrondi 1970-1952).
<i>Budgets civils.</i>								
Affaires étrangères et Relations extérieures	12,4	26,2	12	11,3	15,3	15,4	15,4	124
Ministères sociaux	19	18	18,1	24,7	26,2	26	25,6	135
Education nationale et Affaires culturelles	263,2	430,7	545,5	615,9	649,3	711	750,2	285
P. et T. et Caisse nationale d'épargne	201,3	235,2	258,6	277,9	283,5	293,4	297,4	148
Finances et Affaires économiques	104,8	114,1	120	126,2	130,9	134	136,2	130
Intérieur	79,5	77,9	84,4	82	109,6	113,3	114,5	144
Equipement, Logement et Transports	94	86,1	81,8	81	80,5	81,4	81,9	87
Agriculture	14,6	17,2	21,1	20,4	22	25,1	25,5	175
Justice	17,7	16,4	17,8	23	23,7	24,5	25,5	144
Divers	12,2	9,3	11,5	9,4	9,6	11,5	11,6	95
Total	818,7	1.031,1	1.170,7	1.271,8	1.350,6	1.435,6	1.483,8	181
<i>Budgets militaires.</i>								
Personnels civils	194,1	172,7	165,9	149,1	146,9	145,9	145,6	75
Personnels militaires de carrière	495,3	426	338,3	287,5	284,0	284,0	283,7	57
Total	689,4	598,7	504,2	436,6	430,9	429,9	429,3	62
Total général	1.508,1	1.629,8	1.674,9	1.708,4	1.781,5	1.865,5	1.913,1	127

N. B. — Il s'agit d'effectifs budgétaires. Pour obtenir les effectifs réels, il faudrait tenir compte des vacances d'emplois et des surnombres.

En 1970, le nombre des agents de l'Etat, tel qu'il résulte de la loi de finances initiale, représente un peu moins de 10 % de la population active française, proportion qu'on peut, sous certaines réserves, comparer avec celle des pays voisins.

Les chiffres donnés pour la France sont ceux du recensement de 1962 pour permettre une tentative de comparaison avec des chiffres pour l'étranger datant de plusieurs années.

	FONCTION- NAIRES	AGENTS des collectivités locales.	POURCENTAGE par rapport à la population totale.		POURCENTAGE par rapport à la population active.		POURCENTAGE par rapport au secteur tertiaire.	
			(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
France	1.310.000	543.000	(1) 2,5	(2) 3,9	(1) 6,5	(2) 9,2	(1) 16	(2) 23
Grande-Bretagne (3)	692.000	»	1,3	»	3,1	»	5,8	»
Allemagne fédérale.....	1.270.126	600.487	2,2	3,1	6	10	12	18
	(4)							
Belgique	225.000	»	2,3	»	7	»	13	»
Espagne	800.000	»	2,6	»	6,6	»	26	»

(1) Effectifs des fonctionnaires de l'Etat.

(2) Effectifs des fonctionnaires de l'Etat et des agents des collectivités locales.

(3) Fonctionnaires administratifs (sont exclus les agents du secteur nationalisé et la plupart des enseignants).

(4) Fonctionnaires de l'administration centrale et des Länders.

Les résultats auxquels on parvient sont assez voisins d'un pays à l'autre et ne justifient pas certaines critiques concernant le gonflement jugé excessif des effectifs de la fonction publique.

Il est en revanche regrettable qu'on ne paraisse pas en mesure actuellement de prévoir et d'organiser à moyen terme la croissance des effectifs. A une question sur l'évolution prévue au cours du VI^e Plan, l'administration donne une réponse évasive dont on peut citer l'extrait suivant :

« Dans un domaine aussi complexe que celui des effectifs, où il s'avère particulièrement délicat de maîtriser l'impondérable et l'imprévu, toutes les prévisions ne sauraient revêtir qu'un caractère purement indicatif. »

Il serait utile, dans ces conditions, d'accorder à la Direction générale de la Fonction publique les moyens d'établir une projection en fonction de critères objectifs : extension des tâches de l'administration, accroissement et répartition de la population, évolution de la durée du travail, introduction du progrès technique dans les administrations.

Il n'en reste pas moins que le passage de l'étude à la réalisation d'une politique prévisionnelle des effectifs rencontrerait les mêmes obstacles que la politique des rémunérations : prépondérance des facteurs conjoncturels, exigence de l'équilibre budgétaire, individualisme des ministères.

3° *Le statut et les problèmes de coordination.*

Les textes organiques (statut général et règlements d'application) sont stables depuis un certain temps ; il n'en reste pas moins à préciser certains aspects ou à les adapter à l'évolution sociale et à celle des techniques. On citera à cet égard trois exemples :

Le premier concerne une instruction du Premier Ministre, parue au *Journal officiel* du 16 septembre 1970, sur l'exercice des droits syndicaux dans la Fonction publique.

Répondant au même souci que celui qui a inspiré la loi du 27 décembre 1968 relative à l'exercice du droit syndical dans l'entreprise, cette instruction réaffirme l'importance que le Gouvernement attache à l'exercice du droit syndical et confirme que les organisations syndicales constituent, vis-à-vis des pouvoirs publics, la voie naturelle de représentation des personnels de l'Etat.

Puis, considérant que l'existence d'un droit n'est rien sans la possibilité pratique de l'exercer, l'instruction s'attache à définir les conditions d'exercice des droits syndicaux tant en ce qui concerne l'usage de locaux administratifs pour les réunions que les moyens d'affichage et de diffusion des publications syndicales. L'instruction précise enfin les facilités susceptibles d'être accordées aux représentants syndicaux pour remplir leur mission : autorisations spéciales d'absence ou dispenses de service. L'application des dispositions contenues dans l'instruction du Premier Ministre est soumise au contrôle de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique.

En second lieu, on notera l'effort fait pour adapter les conditions de travail dans la Fonction publique à l'évolution du mode de vie moderne par l'institution du travail à mi-temps dans les administrations. Le développement du travail féminin et la féminisation progressive de certains corps de la Fonction publique, notamment, ont conduit à l'adoption de ce principe traduit dans les faits par la loi n° 70-523 du 19 juin 1970. Ce texte a modifié en conséquence le statut général des fonctionnaires et apporté les aménagements nécessaires au code des pensions.

Des décrets d'application, dont le Gouvernement assure qu'ils seront publiés avant la fin de l'année, préciseront, d'une part, les

conditions pour être admis au régime du travail à mi-temps et les droits et avantages qui en découlent et, d'autre part, le régime de sécurité sociale applicable aux intéressés.

Enfin, le dernier exemple concerne l'effort accompli pour adapter les règles traditionnelles de la Fonction publique à l'introduction des techniques les plus modernes dans l'administration. Il s'agit d'un projet de loi relatif à la situation des fonctionnaires affectés aux tâches du traitement automatisé de l'information, dont l'intérêt réside moins dans le nombre des personnes qu'il concerne — elles sont 9.000 — que dans le fait qu'il remet en cause certains principes traditionnels de la Fonction publique, notamment en ce qui concerne les recrutements et le déroulement de la carrière.

4° La réforme des structures administratives et l'organisation du travail dans les administrations.

A cet égard, la tâche est immense et il ne semble pas qu'on doive attendre des résultats spectaculaires dans de brefs délais. Le présent rapport se limitera à mentionner deux aspects particuliers de ces problèmes : l'un concerne les missions d'observation de la vie administrative créées dans les régions d'Aquitaine et du Nord, l'autre concerne les mesures de déconcentration administrative.

Les missions créées en Aquitaine et dans le Nord avaient pour objectif d'étudier sur place et de façon pratique les problèmes engendrés par les rapports entre l'administration et les administrés, de définir notamment les points de friction, de présenter éventuellement des solutions et, en particulier, de proposer des mesures de simplification.

Ces missions ont conduit leur enquête du 15 octobre 1969 au 15 janvier 1970 et recueilli les observations, non seulement des usagers, mais également des élus locaux, des organisations professionnelles ou autres et dressé ainsi un catalogue de doléances et de propositions qui font actuellement l'objet, de la part d'un groupe de travail placé auprès du Premier Ministre, d'un examen d'où sortiront, on l'espère, des solutions concrètes.

En ce qui concerne la déconcentration administrative qui constitue l'élément fondamental du rapprochement de l'administration et des administrés, c'est un sujet trop vaste pour qu'il soit

examiné ici en détail. Jusqu'à présent, la politique suivie en la matière a été très empirique et n'a donné que des résultats fragmentaires dont certains ne sont pas dénués d'intérêts. L'élément nouveau, c'est la volonté affirmée par le Gouvernement, et qui doit se traduire prochainement dans des textes, de faire traiter désormais au niveau du département un certain nombre de questions dont l'examen relevait jusqu'alors du pouvoir central. A cet égard, un crédit supplémentaire de 1.302.000 F, correspondant pour partie à un transfert du budget de l'Intérieur (0,5 MF) et pour le reste à des mesures nouvelles, a été inscrit au budget des services généraux pour la réorganisation et le renforcement des missions placées auprès des préfets de région.

5° La gestion des corps interministériels.

Deux problèmes retiendront notre attention, comme ce fut déjà le cas dans notre précédent rapport :

- l'évolution comparée des effectifs du corps des administrateurs civils et de celui des attachés d'administration centrale ;
- la réalisation de l'unité du corps des administrateurs civils, notamment par une mobilité accrue.

En matière d'effectifs, l'objectif est d'atteindre la proportion d'un administrateur civil pour deux attachés d'administration centrale, soit en chiffres absolus 1.400 administrateurs et 2.800 attachés. Il semble qu'on s'en rapproche progressivement puisque, en six ans, de 1965 à 1970 inclus, le nombre des administrateurs civils a diminué de 75 unités, alors que celui des attachés s'est accru de 753 unités. Si la réduction des effectifs d'administrateurs est lente en raison de la nécessité de maintenir un certain recrutement par l'E. N. A. et d'assurer les intégrations prévues, la rapide croissance des effectifs d'attachés est due à diverses mesures prises pour pallier la crise de recrutement : institution provisoire d'un concours d'élèves-attachés, aménagement des épreuves, création des C. E. P. A. G., auxquelles s'ajoutera en 1971 l'entrée en fonctionnement des Instituts régionaux d'administration publique.

En ce qui concerne la mobilité des administrateurs civils, on peut être satisfait de constater qu'elle est effective puisque depuis 1965, première année de sa mise en vigueur, 160 administrateurs

sur 332 assujettis l'ont accomplie ou sont en train de le faire. On doit, en revanche, émettre des réserves sur les conditions dans lesquelles elle est appliquée.

1. Géographiquement, elle s'effectue :

dans 60 % des cas dans la région parisienne,
dans 25 % des cas à l'étranger,
dans 15 % des cas seulement en province.

Ce n'est certes pas ainsi qu'on améliorera les relations entre le pouvoir central et les régions.

2. La mobilité se situe trop tôt dans la carrière des jeunes administrateurs : en moyenne dans les trois ans qui suivent leur sortie de l'E. N. A., ce qui ne leur permet pas de profiter utilement de leur première affectation, ni d'y rendre de réels services.

3. Enfin, l'unité que tend à favoriser la mobilité joue dans un sens opposé à l'objectif recherché : alors qu'on espérait favoriser ainsi les ministères les plus démunis en cadres (ministères sociaux, notamment), on constate que le jeu des retours après mobilité contribue, au contraire, à les appauvrir davantage (cf. tableau ci-après).

Bilan par Ministère des opérations de mobilité (E. N. A.)

MINISTÈRES	ADMINISTRATEURS civils mobiles de 1961 à 1967.	ADMINISTRATEURS civils ayant achevé leur mobilité.	MOBILITÉS en cours.	ADMINISTRATEURS civils ayant rejoint leurs ministères.	ADMINISTRATEURS civils n'ayant pas rejoint leurs ministères.	ADMINISTRATEURS CIVILS EN MOBILITÉ provenant d'un autre ministère.			
						Total.	maintenus après mobilité.	repartis dans leur ministère.	en cours de mobilité.
Economie et Finances	82	34	17	24	12	20	5	9	6
Education nationale	31	11	10	5	8	4	1	2	1
Agriculture	18	13	4	6	5	3	1	1	1
Equipement - Transports	28	9	9	4	5	6	»	2	4
Industrie	15	7	3	2	4	7	1	1	5
Affaires sociales	18	5	10	3	2	2	1	1	»
Intérieur	64	4	1	5	»	22	7	7	8
C. D. C.	5	3	1	1	»	5	»	1	4
Affaires culturelles	14	2	3	2	2	2	1	»	1
A. C. V. G.	1	1	»	»	1	»	»	»	»
Armées	5	1	1	1	»	»	»	»	»
Justice	1	»	1	»	»	1	»	»	1
D. O. M. - T. O. M.	2	»	»	»	»	3	»	1	2
Services du Premier Ministre	4	»	1	»	»	22	4	11	7
	288	90	61	53	39	97	21	36	40

Ces difficultés avaient, l'an dernier, retenu l'attention de la commission d'étude des problèmes de l'E. N. A. dont le rapport préconisait la solution par une réforme de l'E. N. A. et de la carrière des fonctionnaires qui en sont issus. Compte tenu des délais de mise en place de ces réformes, on pourrait, sans attendre, veiller à *appliquer les décrets de 1964 dans un sens plus conforme à leur esprit et, au besoin, les modifier en conséquence.*

B. — Les établissements d'enseignement.

1° L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

La subvention versée à l'E. N. A. (chapitre 36-11) passe de 13,5 millions de francs en 1970 à 15,3 millions de francs en 1971. Cet accroissement ressort presque en totalité de mesures acquises consécutives à l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prises en 1970 qui s'appliquent, en l'occurrence, aux traitements du personnel de l'Ecole, aux indemnités des élèves et aux vacances versées au personnel enseignant.

Les mesures nouvelles (196.000 F) concernent, outre des dépenses de personnel et de matériel, la modification du régime des stages. On a substitué, en effet, au stage unique de 10 mois en préfecture une formule de double stage : 2 mois en mairie et 8 mois en préfecture. C'est, avec la décision d'affecter pendant un an dans des ministères sociaux l'ensemble de la dernière promotion issue de l'Ecole, la seule réforme apportée au fonctionnement de l'E. N. A. Quant aux conclusions présentées l'an dernier par la commission d'étude des problèmes de l'E. N. A., elles n'ont reçu encore aucune application. Le Gouvernement estime que la complexité des problèmes exige un délai de réflexion et il se préoccupe actuellement de mesurer avec précision toutes les implications des solutions envisagées. Il ne nous reste qu'à prendre acte de son *intention d'informer le Parlement des principales options* qu'il aura prises et des mesures d'application auxquelles elles conduiront, en espérant qu'elles répondront à l'importance des problèmes qui se posent.

2° L'INSTITUT INTERNATIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Chargé d'assurer ou de compléter par ses enseignements et les stages qu'il organise, la formation administrative de fonctionnaires étrangers ainsi que d'étudiants étrangers se destinant aux fonctions publiques, cet Institut a vu son organisation précisée par un décret du 21 décembre 1968. La mise en place de ses structures s'est poursuivie depuis, notamment celle de la direction de la recherche et des publications.

Le budget de l'Institut passe de 3,2 millions de francs en 1970 à 3,7 millions de francs en 1971. Cette augmentation se répartit par moitié entre des mesures acquises relatives aux rémunérations du personnel administratif et enseignant et des mesures nouvelles qui, pour l'essentiel, proviennent d'un transfert au budget des services généraux de la subvention allouée depuis 1963 par le Ministère des Affaires étrangères (Coopération).

3° LES INSTITUTS RÉGIONAUX D'ADMINISTRATION

M. le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de la Fonction publique et des réformes administratives, vient d'annoncer l'ouverture, pour le début de 1971, de deux Instituts régionaux d'administration, l'un à Lille, l'autre à Lyon, La subvention de fonctionnement qui leur est allouée s'élèvera, en 1971, à 2.061.400 F, également répartie entre l'un et l'autre.

Alors que l'ouverture des Instituts régionaux d'Administration ne sera effective qu'en 1971, on constate que depuis 1968 une subvention de fonctionnement était régulièrement inscrite chaque année à leur intention au chapitre 36-51 :

1968	1.080.000 F.
1969	1.660.000 F.
1970	1.160.000 F.

La création de ces Instituts était inscrite dans la loi du 3 décembre 1966 et un délai de quatre années s'est écoulé pour qu'elle devienne effective grâce à la publication des textes d'application : trois décrets et trois arrêtés, en date du 13 mai 1970, qui fixent

les missions et l'organisation des Instituts, la liste des diplômes exigés pour y accéder, les conditions d'accès des anciens élèves aux emplois de la Fonction publique, enfin les modalités d'organisation des concours.

De ces divers textes, il ressort que les Instituts régionaux d'Administration ont pour mission de contribuer au recrutement et à la formation des fonctionnaires de l'Etat appartenant au corps de catégorie A autres que ceux qui sont recrutés par l'E. N. A. Ils participent, en outre, à la *formation et au perfectionnement de ces fonctionnaires en cours de carrière*. Il faut noter à cet égard le transfert du budget de l'Economie et des Finances (I. — Charges communes) au chapitre 34-94 (nouveau) des Services généraux, d'un crédit de 200.000 F destiné à permettre l'organisation, notamment dans les Instituts régionaux d'Administration, au bénéfice des agents des Services extérieurs, de sessions de recyclage et de perfectionnement en gestion administrative et financière. Enfin, les Instituts régionaux pourront, dans des conditions qui seront déterminées d'abord par convention, puis par décret, *prêter leur concours à la formation des personnels des collectivités locales*.

Etablissements publics de l'Etat à caractère administratif, les Instituts sont placés sous la tutelle du Premier Ministre et dirigés chacun par un directeur assisté d'un conseil d'administration. Le recrutement s'y fait par deux concours, l'un externe, l'autre interne, ouverts aux personnes ayant occupé pendant plus de cinq ans un emploi public civil ou militaire.

La scolarité dure deux ans et comprend, d'une part, des enseignements assurés par des enseignants, des fonctionnaires de l'Etat et des personnes choisies en raison de leur compétence, d'autre part, des stages dans les administrations ou les Services extérieurs de l'Etat.

En ce qui concerne l'avenir de ces établissements, le Gouvernement souhaite raisonnablement recueillir les résultats de l'expérience que constitue le démarrage de deux premiers instituts avant de décider d'en créer de nouveaux.

C. — La direction de la documentation et de la diffusion (Documentation française).

Cette direction fonctionne comme une administration centrale de l'Etat et son personnel titulaire, notamment, est rémunéré sur les chapitres de personnel des services du Premier ministre. Toutefois, compte tenu du caractère particulier de ses activités qui la conduit à tirer des recettes du produit de ses ventes, un chapitre spécial n° 37-01 du budget des Services généraux est doté d'un crédit budgétaire destiné aux dépenses de fonctionnement de la Direction de la Documentation. Pour 1971, ce crédit atteindra 2.282.541 F, soit un supplément de crédits de 400.000 F destiné à couvrir des dépenses d'entretien et à permettre à la direction d'assumer normalement ses tâches de documentation à l'égard des assemblées et des administrations. Ce crédit ne couvre qu'une fraction des dépenses de la direction qui, pour le reste, sont financées par des recettes propres provenant de la vente des publications ou de transferts des ministères pour lesquels la direction exécute des travaux. En 1969, ces recettes propres ont atteint 8,6 millions de francs, couvrant 80 % des dépenses.

Au cours de l'année 1970, la Direction de la Documentation a poursuivi un certain nombre d'objectifs prioritaires dans les domaines de la documentation, de l'édition et de la diffusion.

En matière de documentation, elle a entrepris une vaste étude de documentation automatique avec le concours de l'I. R. I. A., du C. N. R. S. et du Centre d'Etudes du Conseil d'Etat.

Répondant au vœu maintes fois exprimé par votre rapporteur et ceux qui l'ont précédé, la Direction de la Documentation a tenté, de plusieurs façons, d'assurer une meilleure coordination des travaux de documentation des différents services officiels.

Elle étudie actuellement les moyens de réanimer le Comité des Publications et s'efforce de redéfinir la mission de cet organisme compte tenu des besoins actuels de l'administration modernisée.

L'effort de diffusion a porté principalement sur une recherche de l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Pour faciliter l'accès à l'ensemble des publications officielles, la Direction de la Documentation accepte toutes les commandes de documents officiels, qu'elle en soit ou non l'éditeur. Elle essaie, de

même, de mieux faire connaître les publications des autres administrations en intégrant le plus grand nombre possible de titres dans ses communiqués, ses tables et ses bibliographies.

La Documentation française tend ainsi à devenir *le principal distributeur des publications officielles*. Les concours techniques qu'elle apporte tant à l'édition qu'à la diffusion des publications administratives permettent d'obtenir une rationalisation de la production et un progrès déjà sensible de la distribution.

*

* *

D. — Le Centre des Hautes Etudes administratives sur l'Afrique et l'Asie modernes (C. H. E. A. M.).

Ce centre, qui est un établissement d'enseignement supérieur dépendant de l'Université de Paris (U. E. R. - Tiers Monde) reçoit, pour des raisons qui n'apparaissent pas très clairement, une subvention inscrite aux services généraux du Premier Ministre et qui atteindra le montant modeste de 138.608 F, simple reconduction compte tenu des mesures acquises de la dotation de 1970.

Les stages, séminaires et conférences, organisés de façon permanente ou à la demande par le C. H. E. A. M., ont pour objet d'initier aux problèmes de l'Afrique et de l'Asie ceux dont l'activité concerne ces pays et de leur permettre de comparer leurs expériences et d'échanger leurs réflexions.

*

* *

E. — L'Inspection générale des Affaires d'Outre-Mer.

Les crédits qui lui sont alloués évoluent de la façon suivante de 1970 à 1971 :

CHAPITRES	1970	1971	DIFFERENCE
31.06. — Dépenses de personnel	837.723	815.924	— 21.709
34.05. — Matériel et remboursement de frais	350.000	300.000	— 50.000
Total	1.187.723	1.115.924	— 71.709

La réduction qui intervient pour 1971 correspond d'une part à une économie sur les dépenses de matériel et de remboursement de frais, d'autre part au transfert aux services centraux des emplois administratifs et des crédits correspondants (122.286 F) de l'Inspection générale des Affaires d'Outre-Mer en vue de simplifier la gestion des personnels en cause. Cette mesure souhaitée par votre rapporteur n'aboutit toutefois à aucune économie.

*
* *

F. — Haut Comité d'études et d'information sur l'alcoolisme.

La subvention accordée pour couvrir les dépenses de cet organisme est inscrite au chapitre 37-93 du budget des services généraux. Elle atteindra, en 1971, 2.656.000 F, soit une augmentation de 300.000 F sur l'année précédente.

Cette subvention est utilisée notamment pour la propagande anti-alcoolique sur les routes, à la télévision et dans certains magazines.

En 1971, les études financées par le Haut Comité porteront essentiellement sur la relation entre l'alcoolisme et les accidents du travail.

*
* *

G. — Le Centre interministériel de Renseignements administratifs.

Ce centre, dont les crédits de fonctionnement sont confondus dans ceux des services centraux, fonctionne grâce au personnel mis à sa disposition par divers ministères. Il répond chaque jour à un grand nombre de questions (800 à 1.000) et on envisage d'augmenter sa capacité en 1971 (augmentation du nombre de lignes téléphoniques de 20 à 30 et du personnel de 50 %).

L'utilité de cet organisme n'est pas douteuse puisqu'il contribue à guider les administrés dans le labyrinthe des procédures et des organismes administratifs. On peut toutefois regretter que les

services qu'il rend concernent surtout les administrés de la région parisienne. Il semblerait toutefois, d'après la réponse apportée à une question d'un parlementaire (M. Sudreau, n° 13853. — *J. O.*, débats de l'Assemblée Nationale du 23 octobre 1970) que certaines préfectures s'efforcent de mettre sur pied, à l'échelle du département, des centres de renseignements analogues. Cette mesure mériterait d'être généralisée.

*

* *

H. — L'Institut national d'équitation (I. N. E.)

Placé sous l'autorité du Premier Ministre, l'Institut reçoit une subvention, inscrite au chapitre 36-81 des services généraux, qui s'élèvera en 1971 à 2.352.248 F, ce qui, compte tenu des mesures acquises, constitue la reconduction pure et simple du budget de 1970.

Cette stagnation est à comparer avec le développement du sport équestre en France au cours des dernières années :

— en 1946, la Fédération française des sports équestres regroupait 44 associations, 522 en 1960, 749 en 1969. Elle recensait, en 1960, 20.941 cavaliers affiliés, 76.774 en 1969, soit un accroissement de 200 % en neuf ans, dont le rythme paraît encore s'accélérer ;

— en plus des sociétés hippiques, il y avait, en 1960, 39 établissements commerciaux d'équitation ; leur nombre est passé à 402 en 1969.

Le développement particulièrement rapide de ces centres soulève plusieurs problèmes :

— l'exploitation lucrative d'un sport pour lequel il existe une « clientèle » potentielle considérable ;

— le contrôle des conditions de fonctionnement des centres commerciaux ;

— l'aide aux associations à but non lucratif.

Le problème de l'I. N. E. est double : c'est, d'une part, sa situation étrange dans les services généraux du Premier Ministre où il ne se rattache à rien et fait figure d'oublié.

C'est, d'autre part, l'incertitude qui règne sur son implantation géographique future. Le projet de regrouper en un seul lieu ses installations de Saumur et de Fontainebleau donne lieu à une controverse assez vive. Il se fonde sur des arguments d'efficacité et d'économie de fonctionnement qui n'ont abouti jusqu'à présent à aucune décision. Celle-ci doit, paraît-il, s'inscrire dans un plan plus vaste de réorganisation de l'équitation qui vient de faire l'objet d'un rapport, préparé par une commission à la demande du Premier Ministre, et dont on doit souhaiter qu'il se traduise par des mesures concrètes à brève échéance.

TROISIEME PARTIE

LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LA PROMOTION SOCIALE

Depuis la loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle du 3 décembre 1966 et la parution des textes pris pour son application, la politique de formation professionnelle et de promotion sociale a pris une nouvelle dimension.

Jusqu'alors l'action de formation et de promotion était presque exclusivement assurée par des organismes publics disposant de crédits inscrits au budget des ministères dont ils relevaient : ministère du travail pour l'A. F. P. A. de l'Education nationale pour le C. N. A. M. ou le centre de télé-enseignement, etc.

L'innovation en 1966 a consisté à compléter ce mode d'intervention de l'Etat par une politique plus souple de conventions passées entre les ministères intéressés et des centres publics ou privés de formation, conventions aux termes desquelles l'Etat participe financièrement, sous certaines conditions, au fonctionnement et à l'équipement des centres conventionnés.

Le Premier Ministre, assisté d'un certain nombre d'organismes placés sous son autorité, assure la coordination de la politique de formation professionnelle et le budget des Services généraux dispose à cet effet de crédits inscrits dans les trois chapitres suivants :

Titre IV.

Chapitre 43-03. — Fonds de la Formation professionnelle et de la promotion sociale.

Chapitre 43-04. — Rémunérations des stagiaires de la Formation professionnelle.

Titre VI.

Chapitre 66-00. — Dotation en capital du fonds de la Formation professionnelle et de la promotion sociale.

Le chapitre 43-04 a été créé à la suite de la loi du 31 décembre 1968 qui, en prévoyant la rémunération des stagiaires de la Formation professionnelle, est venue compléter la politique mise en œuvre par la loi de 1966. Il n'a commencé à fonctionner que depuis le mois d'octobre 1969, c'est-à-dire il y a un peu plus d'un an, après la publication en juin 1969 des décrets d'application de la loi sur les rémunérations.

Quant au chapitre 66-00, il est apparu pour la première fois dans le budget de 1970 quand on a voulu, pour des raisons de clarté et de rigueur budgétaire, distinguer entre les opérations d'équipement et les opérations de fonctionnement financées par le Fonds de la Formation professionnelle.

*
* *

La nécessité d'une action de formation post-scolaire et de promotion apparaît dans tous les pays, et notamment en France, pour des raisons sociales et économiques : l'adaptation de la main-d'œuvre à l'évolution des techniques, l'amélioration de la qualification technique des travailleurs assurent, d'une part, la promotion des individus et, d'autre part, la suppression d'obstacles au progrès de l'économie. La nécessité d'une formation professionnelle se fait d'autant plus sentir en France que l'enseignement d'une façon générale et l'enseignement technique, notamment, ne sont pas encore parvenus à s'adapter aux besoins actuels et remplissent incomplètement leur mission de formation.

On ne saurait mieux insister sur l'importance du rôle de l'Etat dans la formation professionnelle et la promotion sociale qu'en citant le Premier Ministre lui-même :

« Le droit à la formation permanente est au point de convergence des efforts que nous réalisons pour moderniser notre économie, lutter contre les inégalités de départ ou d'accident et, en définitive, contre le sous-emploi ou le mauvais emploi, permettre à chacun de mieux s'adapter à un univers changeant, développer la concertation entre tous les responsables de la vie culturelle, économique et sociale...

« Nous devons, à cette fin, adapter les textes réglementaires, réformer les procédures de financement, renforcer nos moyens de formation. L'ensemble de cette politique fera l'objet d'un débat approfondi au Parlement. » (Déclaration du Premier Ministre devant le Parlement le 15 octobre 1970.)

C'est à la lumière de ces déclarations qu'il convient donc d'examiner :

I. — L'évolution de l'effort budgétaire global consacré à la Formation professionnelle et à la promotion sociale.

II. — L'emploi des crédits inscrits en 1970 au budget des Services généraux.

III. — Les moyens inscrits au budget des Services généraux pour 1971 et les objectifs auxquels ils correspondent.

Cet examen sera facilité par la publication, cette année, pour la première fois, du document annexe prévu par l'article 7 de la loi du 3 décembre 1966 pour retracer les résultats et les objectifs de la politique de formation professionnelle ainsi que l'utilisation et l'évolution des crédits correspondants.

*
* *

I. — L'effort budgétaire global en faveur de la Formation professionnelle et de la promotion sociale.

Avant de procéder à l'examen des crédits, on rappellera brièvement ce que sont les structures de la politique coordonnée de formation professionnelle : les organismes d'une part, les types de formation de l'autre.

Les institutions de la Formation professionnelle et de la promotion sociale se présentent ainsi :

a) *Au plan national :*

— Le Comité interministériel, présidé par le Premier Ministre, définit l'orientation de la politique de formation profession-

nelle et de la promotion sociale et prend les mesures propres à coordonner les différentes actions, publiques et privées, conduites dans ce domaine.

— Le groupe permanent de hauts fonctionnaires, présidé, par délégation du Premier Ministre, par le Secrétaire général du Comité interministériel de la Formation professionnelle et de la promotion sociale, est chargé de préparer les travaux du comité interministériel et de suivre l'application des décisions de cet organisme.

— Le Conseil de gestion du Fonds de la Formation professionnelle et de la promotion sociale élabore chaque année, à partir des demandes présentées par les ministères intéressés et les comités régionaux, un projet de répartition des crédits du fonds, qu'il soumet au Comité interministériel. Il propose en outre le financement d'actions pilotes, d'études et d'expériences témoins en matière de formation professionnelle et de promotion sociale.

— Le Conseil national de la Formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi, présidé par le Premier Ministre, donne son avis sur les orientations de la politique de formation professionnelle et de promotion sociale et propose les mesures propres à favoriser la coopération entre les initiatives publiques et privées et l'adaptation des programmes et méthodes de formation aux besoins.

— Une délégation permanente du Conseil national, comprenant six représentants des travailleurs salariés et six représentants des employeurs, a été instituée pour renforcer la concertation avec les partenaires sociaux.

b) *Au plan régional :*

Deux décrets en date du 16 septembre 1970 ont modifié :

— la composition du groupe permanent régional de la F. P. P. S. ;

— la composition du comité régional de la F. P. P. S. ainsi que ses attributions assez voisines de celles du groupe permanent, et créé un Secrétariat commun régional chargé d'assurer le soutien administratif des instances régionales.

Quant aux types de formation assurés dans le cadre de la politique coordonnée de formation professionnelle et de promotion sociale, les impératifs du développement économique et social ont conduit à en définir cinq qui ont pour objet de :

— donner aux jeunes quittant l'école ou l'université sans qualification professionnelle une formation leur permettant d'occuper un premier emploi ;

— adapter en permanence les travailleurs aux nouvelles fonctions exigées par le développement économique, qu'il s'agisse d'actions de conversion, d'adaptation à un métier déterminé ou à un environnement professionnel modifié ;

— assurer, à tous les niveaux, l'entretien et l'actualisation des connaissances et des aptitudes ;

— développer, pour tous, les possibilités de promotion professionnelle en cours de carrière ;

— contribuer à l'élévation du niveau culturel des travailleurs, dans la mesure où, pour parvenir à une adaptation ou à une promotion réelle, un effort de formation générale, de plus en plus souvent accompagnera des enseignements spécialisés.

Tel est succinctement retracé, le cadre général dans lequel se situent les crédits consacrés à la Formation professionnelle et à la promotion sociale.

L'ensemble des crédits de paiement consacrés à la Formation professionnelle atteindra 1.355 millions de francs en 1971 au lieu de 1.195 millions de francs en 1970, soit une progression de l'ordre de 13,5 % nettement supérieure au taux moyen d'accroissement du budget de l'Etat. Il dénote donc un effort sensible dans ce secteur.

L'examen de la répartition de ces crédits appelle un certain nombre de remarques.

On constate en premier lieu que le taux d'accroissement des crédits de fonctionnement — dépenses de fonctionnement des centres et rémunération des stagiaires — atteint 14 % en moyenne, alors qu'il n'est que de 6 % pour les crédits de paie-

ment consacrés aux dépenses d'équipement. Cet écart manifeste la volonté des pouvoirs publics d'inciter à une meilleure utilisation des équipements existants avant de poursuivre l'installation de nouveaux centres.

D'autre part, pour la deuxième année consécutive, la *dotation inscrite aux services généraux* représente plus de la moitié des crédits budgétaires consacrés à la formation et à la promotion. Cette situation n'a pas qu'une portée comptable mais reflète un double souci de la part du Gouvernement.

Comparaison de crédits budgétaires affectés à la formation professionnelle postsecondaire.

MINISTÈRES, ORGANISMES Nature des actions.	EN 1970 ET EN 1971			
	(En millions de francs.)			
I. — Crédits de fonctionnement.				
<i>Travail, emploi, population.</i>		345,5	410,7	+ 18,8 %
Dont : F. P. A.	329,1	385,4		
Actions de formation du F. N. E. et divers.	16,4	25,3		
<i>Education nationale.</i>		62,3	70,3	
Dont : Cours professionnels	21,5	21,5		
C. N. A. M.	21,5	25,5		
Centre de télé-enseignement.....	15,8	19,4		
I. N. F. A.	3,5	3,9		
<i>Agriculture.</i>		36,0	9,6	
Dont : Formation professionnelle agricole.....	12	9,6		
Action de formation du F. A. S. A. S. A....	24	>		
<i>Services généraux du Premier ministre.</i>		629,1	734,1	+ 16,7 %
Dont : Fonds de la formation professionnelle....	272,4	333,5		
Rémunérations des stagiaires.....	356,7	400,6		
Total		1.072,9	1.224,7	+ 14 %
II. — Crédits d'équipement.				
	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.
Formation professionnelle des adultes.....	81,5	79	121	81
Fonds de la formation professionnelle.....	59	44	60	50
Total	140,5	123	181	131
Total général des crédits de paiement I + II.		1.195,9	1.355,7	+ 13,6 %

Il s'agit d'abord, en regroupant dans le budget des Services généraux l'ensemble des crédits consacrés à la rémunération des stagiaires, *d'assurer l'harmonisation des rémunérations* quel que soit le secteur de formation dont relèvent les bénéficiaires. Réalisé pour l'essentiel dès l'an dernier par le transfert des crédits de rémunérations inscrits jusqu'alors au budget des Affaires sociales et à celui de l'Economie et des Finances, section I « Charges communes », ce regroupement est complété en 1971 par le transfert au budget des Services généraux des crédits inscrits auparavant au Ministère de l'Agriculture, soit une somme de 19,4 millions de francs.

La proportion des crédits de formation inscrits au budget des Services généraux constitue ensuite la confirmation de la politique mise en place par la loi du 3 décembre 1966 en vue de *favoriser les actions de formation professionnelle conventionnées* laissant une large place à l'initiative privée par rapport à l'action directe de formation assurée par les organismes publics relevant du Ministère du Travail et de l'Emploi (A. F. P. A. et F. N. E.) et du Ministère de l'Education Nationale (C. N. A. M., cours professionnels, centre de télé-enseignement et Institut national de formation des adultes).

Cette orientation a d'ailleurs provoqué au début de 1970 dans le personnel de l'A. F. P. A. un malaise qui s'est manifesté par un mouvement de grève et a trouvé un écho au Parlement sous forme de plusieurs questions écrites ou orales. Les assurances données par le Ministre, et plus encore les mesures prises ou prévues pour 1971, ont contribué à apaiser ce malaise. On notera à cet égard, bien qu'il s'agisse de crédits relevant du Ministère du Travail et de l'Emploi et ne concernant donc pas directement ce rapport, que les dotations de l'A. F. P. A. seront notablement relevées en 1971, passant de 329 millions de francs à 385 millions de francs pour les dépenses de fonctionnement et de 86,5 millions de francs à 120 millions de francs pour les autorisations de programme accordées au titre des dépenses en capital, soit dans les deux cas un taux d'accroissement légèrement supérieur à celui des crédits analogues inscrits au budget des Services généraux.

L'institution d'une coordination de la politique de formation professionnelle, le développement des actions de formation post-

scolaire et les perspectives ouvertes par l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970, sans modifier fondamentalement le rôle traditionnel de l'A. F. P. A., n'en constituent pas moins autant de facteurs d'évolution des diverses interventions de l'institution.

Cette évolution présente et prévisible offre trois aspects essentiels selon qu'il s'agit du contenu des formations dispensées, du type des actions envisagées ou du statut de l'institution.

L'évolution du contenu des formations dispensées par l'A. F. P. A. se traduit par une redistribution progressive des capacités de formation, entre les secteurs de l'économie, en faveur des professions hautement qualifiées de la mécanique et de l'électricité industrielle, du bâtiment industrialisé et de l'automobile ainsi que pour les emplois de gestion, d'informatique et de bureau.

Le développement de la politique conventionnelle et les perspectives ouvertes par l'accord national interprofessionnel sur la formation et le perfectionnement professionnels auront pour effet de *renforcer la mission d'assistance pédagogique et technique de l'A. F. P. A.* qui est ambivalente en ce qu'elle prend le caractère d'une aide autant que d'un contrôle *a priori*.

Enfin, l'évolution du rôle de l'A. F. P. A. dans le cadre de la politique coordonnée de formation professionnelle pose le double problème de l'évolution de ses statuts, qui est actuellement à l'étude, et de ses structures, dont la déconcentration engagée semble devoir se poursuivre à l'avenir dans une perspective de régionalisation progressive.

*

* *

Au total, l'ensemble des crédits consacrés en 1970 à la Formation professionnelle et à la promotion sociale auront permis d'assurer une formation à un effectif de 878.500 stagiaires au lieu de 808.800 en 1969 et 766.700 en 1968.

La répartition de ces effectifs selon le mode de financement des actions de formation figure dans le tableau suivant :

Effectif des stagiaires de la formation professionnelle.

	1968	1969	1970 (évaluation provisoire).
A. — Actions conventionnées financées par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.....	61.500	190.000	249.500
B. — Actions non conventionnées financées par le fonds de la formation professionnelle....	203.000	235.000	250.000
C. — Actions non conventionnées financées par « l'enveloppe », formation professionnelle en dehors du fonds de la formation professionnelle	502.200	383.800	379.000
Total	766.700	808.800	878.500

Ce tableau récapitule l'ensemble des effectifs des stagiaires en formation dans les centres publics ou dans des centres privés ayant bénéficié du concours de l'Etat. Toutefois, il n'a pas été tenu compte des auditeurs de la « R. T. S. promotion » dont les effectifs sont évalués pour 1969 à environ 100.000, car certains d'entre eux suivent par ailleurs d'autres formations. D'autre part, et pour les mêmes raisons, ne figurent pas dans ce tableau les actions de formation menées par le Ministère de la Défense nationale dans ses « clubs agricoles » et ses « foyers socio-éducatifs ».

II. — Emploi des crédits inscrits en 1970 au budget des services généraux.

Cette partie du rapport ne concernera que l'action de formation financée sur les crédits inscrits aux services généraux du Premier Ministre.

1. Actions conventionnées ou non, financées par le Fonds de la formation professionnelle.

2. Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

1. LES ACTIONS DE FORMATION FINANCÉES PAR LE FONDS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA PROMOTION SOCIALE

Pour l'année 1970, les orientations arrêtées le 22 décembre 1969 par le comité interministériel étaient les suivantes :

— formation des ouvriers et techniciens de l'industrie hautement qualifiés ;

— préformation des jeunes et adaptation à un premier emploi ;

— développement des actions de formation et de perfectionnement dans le secteur des métiers ;

— développement des actions spécifiques menées dans les zones de rénovation rurale ;

— expérimentation et développement des actions d'adaptation et de formation des travailleurs immigrants ;

— actions de formation en faveur des travailleurs âgés de plus de 50 ans ;

— développement des diverses actions de formation dans le domaine de l'informatique.

A cet effet, la loi de finances pour 1970 a dégagé les crédits suivants :

Chap. 43-03. — Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	272.450.000 F.
Chap. 66-00. — Dotation en capital du Fonds de la formation professionnelle :	
Autorisations de programme.....	59.000.000 F.
Crédits de paiement	44.000.000 F.

Au début du mois d'octobre, l'état de consommation et la répartition de ces crédits entre les divers ministères et les régions se présentaient ainsi :

	1970		
	Chapitre 43-03	Chapitre 66-00.	
		Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
		Francs.	
Dotation du fonds.....	272.450.000	59.000.000	44.000.000
Reports de l'exercice antérieur....	70.800.000	»	»
Total	343.250.000	59.000.000	44.000.000
Affaires culturelles	175.000	»	»
Santé publique et sécurité sociale.....	11.115.000	»	»
Travail, emploi et population.....	37.000.000	5.767.000	4.651.000
Agriculture	16.940.000	1.103.000	1.103.000
Développement industriel et scientifique.	26.698.000	15.719.000	10.920.000
Economie et finances (commerce inté- rieur)	7.100.000	»	»
Education nationale :			
Enseignements supérieurs	44.627.000	4.388.000	3.388.000
Enseignements secondaires	117.255.450	7.405.000	5.970.000
Institut pédagogique national.....	4.845.000	»	»
Equipement et logement.....	»	»	»
Tourisme	209.000	»	»
Intérieur	»	»	»
Transports :			
Marine marchande	360.000	»	»
Aviation civile	»	»	»
Défense nationale	5.128.000	»	»
Premier ministre	6.718.000	»	»
Ministère d'Etat chargé des D. O. M....	673.000	7.000.000	5.000.000
Secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports	»	»	»
Régions	23.628.200	12.170.000	8.160.000
Etudes, information, recherches.....	738.200	»	»
Indemnisation de stagiaires.....	»	»	»
Total	303.209.850	53.552.000	39.192.000

a) *Le fonctionnement des centres.*

Les crédits.

A la dotation du fonds pour 1970, soit 272,45 millions de francs se sont ajoutés 70,8 millions de francs, reliquat non utilisé de l'exercice antérieur. C'est donc au total 343,25 millions de francs qui ont été mis à la disposition du fonds en 1970. Sur ce total, 303 millions de francs avaient été transférés début octobre, il ne restait donc plus que 40 millions de francs à transférer dont 22 sont déjà prévus pour assurer le paiement d'avances au titre du premier trimestre de l'exercice de 1971.

La répartition de l'ensemble des crédits déjà transférés selon les divers modes d'intervention du Fonds de la Formation professionnelle figure dans le tableau ci-dessous :

Conventions	232.878.450 F.
Prise en charge directe	57.908.000
Subventions	10.257.000
Recherches et études	2.166.400
	<hr/>
Total	303.209.850 F.

Elle met en évidence *l'importance de l'effort poursuivi en faveur de la politique conventionnelle*, qui représente plus des 3/4 des crédits, aux dépens des actions subventionnées ou directement prises en charge par l'Etat. On remarquera également que le Fonds finance un certain nombre d'actions d'information, ainsi qu'un programme d'étude, menés tant au niveau national qu'à l'échelon régional, portant essentiellement sur la connaissance des besoins de formation à court et à moyen terme afin de permettre d'orienter efficacement la politique des conventions.

L'analyse de la répartition des crédits du Fonds telle qu'elle figure ci-après fait apparaître que la part du secteur industriel traditionnel (mines, sidérurgie, métallurgie, bâtiment) demeure largement prépondérante. Toutefois, un effort notable est accompli dans le secteur des services et des techniques d'informatique et de gestion des entreprises.

Répartition des crédits du Fonds par secteur d'activité.

Agriculture	18.153.000 F.
Mines, sidérurgie, métallurgie, industries mécaniques	55.518.000
Chimie, alimentation, textile, divers	15.384.000
Bâtiment	10.956.000
Commerce, gestion des entreprises, informatique.	29.096.000
Artisanat	9.769.000
Secteur sanitaire et social	12.217.000
Formations diverses à finalité professionnelle et préformation	39.662.000
<hr/>	
Total (1)	190.755.000 F.

Les effectifs.

Les tableaux de la page suivante donnent pour les actions conventionnées et non conventionnées financées par le fonds de la Formation professionnelle la répartition des effectifs, le type, le niveau (2) et la durée annuelle de formation.

(1) Les crédits suivants ne sont pas inclus dans ce total :

Equipements programme 1969	34.708.450 F.
Maisons de la promotion sociale	1.780.000
Cours professionnels de l'Education nationale.....	51.000.000
Etudes et recherches	2.166.400
Avance sur 1971 non ventilée.....	22.800.000
	<hr/>
	112.454.850 F.

(2) Nomenclature des niveaux de formation :

Niveaux I et II. — Personnel occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation supérieur ou équivalent à celui de la licence (11 ou 13 années d'études en moyenne après le début du 1^{er} cycle).

Niveau III. — Techniciens supérieurs et cadres occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation équivalent à celui qui peut être atteint par deux années d'études au-delà du baccalauréat ou du brevet de technicien (9 années d'études en moyenne après le début du premier cycle).

Niveau IV. — Personnel occupant des emplois de maîtrise ou possédant une qualification d'un niveau équivalent à celui du brevet d'enseignement industriel, commercial ou du brevet de technicien (7 années d'études en moyenne après le début du premier cycle).

Niveau V. — Personnel occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation équivalent à celui du C. A. P. ou du B. E. P. C.

Niveau VI. — Personnel occupant des emplois n'exigeant pas une formation allant au-delà de la fin de la scolarité obligatoire.

En ce qui concerne les conventions dont le nombre est passé de 115 au 1^{er} octobre 1968 à plus de 800 cette année, les effectifs les plus nombreux concernent les actions d'actualisation et d'entretien des connaissances, des niveaux de formation élevée mais d'une durée relativement brève, inférieure à 300 heures annuelles dans la majorité des cas.

Les actions non conventionnées concernent pour la plus large part (environ 80 %) les cours dits « de perfectionnement » ou « de promotion sociale » du Ministère de l'Education nationale ; il s'agit essentiellement de cours dispensés en dehors des heures de travail, dans des centres publics ou privés, et qui visent, soit à permettre un perfectionnement ou un rattrapage dans des disciplines de caractère général, soit à dispenser une formation purement technique.

Pour le reste, il s'agit essentiellement des actions de rattrapage ou de formation professionnelle menées par le Ministère de la Défense nationale au profit des jeunes du contingent et des engagés.

1. Répartition des effectifs selon le type de formation donnée.

	ACTIONS conventionnées.	ACTIONS non conventionnées.
Actions en faveur des jeunes et centres de formation d'apprentis	25.000	23.000
Adaptation. — Prévention.....	27.500	137.000
Conversion	23.000	500
Promotion	38.500	10.000
Actualisation. — Entretien des connaissances...	110.000	63.000
Formation générale. — Préformation pour adultes.	8.500	8.500
Télévision. — Cours par correspondance.....	17.000	8.000
Total	249.500	250.000

2. Répartition des effectifs par niveau de formation.

	ACTIONS conventionnées.	ACTIONS non conventionnées.
I, II et III.....	106.000	47.000
IV	69.500	79.000
V et VI.....	74.000	124.000
Total	249.500	250.000

3. Répartition des effectifs selon la durée annuelle des formations.

	ACTIONS conventionnées.	ACTIONS non conventionnées.
Moins de 120 heures.....	106.700	1.000
120 heures à 300 heures.....	35.900	25.000
301 heures à 1.100 heures.....	55.400	»
Plus de 1.100 heures.....	32.500	1.000
Total cours oraux.....	230.500	27.000
Cours par correspondance.....	8.500	15.000
Cours télévisés.....	10.500	8.000
Total	249.500	50.000 (*)

(*) Ce tableau ne comprend pas les cours de perfectionnement de l'éducation nationale dont la diversité même n'a pas permis d'effectuer la ventilation : 158.000 en 1968 ; 178.000 en 1969 ; 200.000 en 1970.

b) L'équipement des centres.

La dotation en capital du Fonds de la Formation professionnelle inscrite au budget de 1970 s'est élevée à :

- 59 millions de francs en autorisations de programme ;
- 44 millions de francs en crédits de paiement.

A ce montant s'est ajouté un reliquat de 35,5 millions de francs de crédits d'équipement non utilisés en 1969.

Ces crédits ont été transférés en cours d'année pour partie aux ministères intéressés et pour partie aux préfets de six régions d'expérience, conformément à la politique de déconcentration engagée en matière de conventions.

Le montant total des crédits d'équipement transférés aux ministères ou délégués aux Préfets de région s'élevait au 31 août à :

	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
	Francs.	
Ministères	41.382.000	31.032.000
Régions	12.170.000	8.160.000
Total	53.552.000	39.192.000

La répartition de ces crédits par ministère ou par région figure dans les tableaux ci-après.

En ce qui concerne les programmes d'équipements régionaux la procédure de délégation des crédits aux préfets de région a joué de la façon suivante : les préfets ont présenté des programmes prévisionnels d'équipement pour 1970 mais du fait que leurs propositions excédaient l'enveloppe qui leur était allouée, une sélection a été opérée au niveau national, compte tenu des priorités arrêtées par les instances de coordination de la politique de formation professionnelle.

Cette procédure, on le constate, limite singulièrement la portée de la déconcentration. Ceci étant observé, les arbitrages rendus ont particulièrement favorisé les régions de la Bretagne et du Nord.

Répartition des crédits d'équipement par ministères.

MINISTERES	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement 1970.
	Francs.	
Agriculture	1.103.000	1.103.000
Education nationale.....	11.793.000	9.358.000
(Direction des enseignements supérieurs).	4.388.000	3.388.000
(Direction de la pédagogie des enseignements scolaires et de l'orientation)....	7.405.000	5.970.000
Développement industriel et scientifique.....	15.719.000	10.920.000
(Secteur commerce et industrie).....	2.919.000	1.420.000
(Secteur métiers)	12.800.000	9.500.000
Travail	5.567.000	4.651.000
D. O. M.....	7.000.000	5.000.000
Total ministères.....	41.382.000	31.032.000

Répartition des crédits d'équipement par régions.

REGIONS	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement 1970.
	Francs.	
Alsace	1.440.000	960.000
Aquitaine	2.000.000	1.400.000
Bretagne	3.950.000	2.650.000
Lorraine	1.500.000	1.000.000
Nord	2.420.000	1.600.000
Provence - Côte d'Azur.....	860.000	550.000
Total	12.170.000	8.160.000

L'examen de la répartition de l'ensemble des crédits d'équipement fait apparaître en 1970, tant au plan national qu'au plan régional, l'effort particulier qui a été consenti au bénéfice du *secteur artisanal pour la construction et l'équipement de centres de formation et de promotion*. Les crédits mis à la disposition du ministère du développement industriel et scientifique représentent en effet 25 % de la dotation totale du fonds en autorisations de programme et 40 % des autorisations de programme ouvertes pour les ministères.

2. LA RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES

Complément indispensable d'une politique de formation professionnelle, le régime de rémunération des stagiaires a été harmonisé et complété par la loi du 2 décembre 1968 et divers décrets du 14 juin 1969 pris pour son application.

Il existe désormais cinq régimes différents, selon la nature des stages, qui permettent aux stagiaires de continuer à percevoir, avec ou sans participation de l'employeur, une rémunération sensiblement équivalente à celle qu'ils toucheraient s'ils exerçaient effectivement un métier :

— les stages de conversion, destinés à préparer des travailleurs à tenir des emplois exigeant une qualification différente ;

— les stages d'adaptation ou de prévention qui ont pour objet de parfaire la qualification des intéressés afin de les préparer à l'exercice d'une fonction déterminée ou de prévenir les conséquences de l'évolution des techniques ;

- les stages de promotion professionnelle qui permettent aux travailleurs d'acquérir une qualification plus élevée ;
- les stages, de préformation, de formation, de préparation à la vie professionnelle ou de spécialisation ouverts à des jeunes de 16 à 18 ans ;
- les stages d'entretien ou d'actualisation des connaissances destinés à maintenir le niveau de qualification des travailleurs.

Les textes d'application concernant cette dernière catégorie ne sont pas encore intervenus ; il convenait, en effet, auparavant de connaître le résultat des négociations entre les partenaires sociaux et de mettre au point la réforme du financement de la formation professionnelle.

Pour les autres catégories, les décrets ont déterminé la nature des stages ouvrant droit à rémunération. Les critères retenus pour chaque catégorie de stage concernent : le régime à temps plein ou temps partiel, la durée totale ou hebdomadaire, la nature des centres : subventionnés, conventionnés ou simplement agréés.

Quant au calcul de la rémunération, il est établi tantôt en fonction du salaire antérieurement perçu (travailleurs en stage de conversion licenciés ou menacés de licenciements) tantôt sur la base du S. M. I. G. (personnes en stage de conversion assimilées aux travailleurs salariés) ; enfin pour les jeunes de 16 à 18 ans, la rémunération consiste en une indemnité forfaitaire.

La mise en œuvre de ce dispositif, infiniment plus compliqué que ne le laisse paraître la description sommaire qui vient d'en être faite, a été confiée à une « instance spéciale » qui a eu de très nombreux problèmes à régler.

Néanmoins le système a commencé à fonctionner dès octobre 1969.

Pour 1970, le budget avait dégagé une somme de 356,7 millions de francs à laquelle il convient d'ajouter :

- les reports de crédits affectés à l'indemnisation et non utilisés en 1969 ; le montant de ces crédits est de l'ordre de 20 millions de francs ;

- les crédits inscrits au F. A. S. A. S. A. qui servaient jusqu'à présent à l'indemnisation des « mutants » agricoles, soit environ 17 millions de francs ;

— la participation de l'U. N. E. D. I. C., en application de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1968, qui fait actuellement l'objet de négociations.

La répartition par nature de stage de ces crédits et des personnes bénéficiaires était ainsi prévue :

NATURE DES STAGES	CREDITS de rémunération.	NOMBRE de bénéficiaires.
	(Millions de francs.)	
Conversion	260	66.700
Adaptation, prévention	45	30.400
Promotion	45	3.900
Jeunes de 16 à 18 ans.....	15	15.000
Actualisation des connaissances.....	6	11.000
Total	371	128.000

Il faut souligner que la loi du 31 décembre 1968 prévoit que les entrepreneurs et les travailleurs apportent leur concours au financement des rémunérations versées aux stagiaires sous deux formes :

1. Concours global aux ressources du F. N. E. consenti par l'U. N. E. D. I. C. et qui ne saurait être inférieur, pour l'exercice en cours comme pour le suivant, à 20 millions de francs.

2. Participation des employeurs au maintien de la rémunération des stagiaires en cours de formation.

Ce deuxième aspect devrait connaître un *considérable développement dans le cadre de l'accord du 9 juillet 1970* qui prévoit le maintien de la rémunération, compte tenu des aides de l'Etat :

— dans la limite de un an, pour les formations organisées à l'initiative de l'entreprise ;

— dans la limite de trois mois, pour les formations inscrites sur les listes paritaires.

Pour le présent, une telle situation de maintien de la rémunération se rencontre :

— pour les stagiaires de promotion qui restent titulaires d'un contrat de travail, l'employeur se voyant rembourser une partie de la rémunération maintenue, sur une base forfaitaire (850, 1.050, 1.250 F) et des charges sociales sur une base également forfaitaire, celle du décret n° 69-605 du 14 juin 1969 ;

— pour les stagiaires d'adaptation, l'employeur se voyant rembourser de 0 à 55 % de la rémunération maintenue, le pourcentage étant déterminé suivant une grille établie par l'instance spéciale chargée de l'application de la loi du 31 décembre 1968 en fonction de critères liés à l'emploi, à la conjoncture économique régionale, aux types de formations, aux qualités pédagogiques de celles-ci et à l'effort de l'entreprise en ce domaine.

Le bilan financier de l'effort consenti dans ces deux cas par les entreprises n'a pu, compte tenu du délai de traitement des dossiers liquidés, être établi cette année, mais il *serait très souhaitable qu'il puisse l'être au cours du prochain exercice et par la suite régulièrement chaque année.*

*
* * *

III. — Les crédits de formation professionnelle et de promotion sociale inscrits au budget des services généraux en 1971.

Par rapport au budget de 1970, ces crédits évoluent de la façon suivante :

	1970	1971
TITRE IV	Francs.	
Chap. 43-03. — Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	272.450.000	333.535.715
Chap. 43-04. — Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.	356.700.000	400.369.999
Total Titre IV.....	629.150.000	733.905.704
TITRE VI		
Chap. 66-00. — Dotation en capital du Fonds de la formation professionnelle:		
Autorisations de programme.....	59.000.000	60.000.000
Crédits de paiement.....	44.000.000	50.000.000
Total des crédits de paiement.....	673.150.000	783.907.714

D'une année sur l'autre, l'ensemble des crédits de paiement s'accroît de plus de 110 millions de francs, soit une progression de 16,5 % nettement supérieure à celle de l'ensemble du budget de l'Etat. Une analyse plus détaillée de cette croissance appelle toutefois certaines remarques.

L'essentiel de l'accroissement est absorbé par les crédits de fonctionnement qui augmentent de près de 105 millions de francs dont 61 millions de francs en faveur du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (+ 22 %) et 43,5 millions de francs pour la rémunération des stagiaires (+ 12 %).

Si l'on considère que dans ce dernier cas une partie de l'accroissement des crédits provient d'un transfert de 19,4 millions de francs inscrits l'an dernier au budget de l'Agriculture (actions de formation professionnelle et F. A. S. A. S. A.) compensé partiellement par un transfert des services généraux au budget des Affaires sociales d'un crédit de 7,3 millions de francs correspondant au remboursement des frais de transport des stagiaires et au fonctionnement des stages organisés aux postes de travail, on constate que le montant des crédits nouveaux consacrés à la rémunération des stagiaires n'est que de 31,6 millions de francs, ce qui réduit leur progression à 8,8 %.

Sur ce montant une fraction sera prélevée pour améliorer le niveau des rémunérations compte tenu de l'évolution en cours d'année du salaire minimum et des salaires en général. Il restera donc vraisemblablement peu de chose pour étendre le bénéfice de la rémunération à de nouveaux bénéficiaires.

La progression des crédits de fonctionnement des centres du Fonds de la formation professionnelle et sociale provient pour une faible partie du transfert de certaines actions financées auparavant par le budget de l'agriculture (+ 7,6 millions de francs) compensé partiellement par le transfert au budget des Affaires sociales de crédits afférents à des actions de formation professionnelle des adultes dans les départements d'outre-mer.

Compte tenu de ces transferts, les crédits nouveaux consacrés au Fonds de la Formation professionnelle s'élèvent à plus de 56 millions de francs correspondant presque exclusivement à un accroissement des effectifs conventionnés. En revanche, la ventilation de ces crédits par type de formation n'est pas précisée et il serait instructif de connaître dans quelles mesure ils sont consacrés à la préformation des jeunes et à leurs adaptation à un premier

emploi, c'est-à-dire à pallier les insuffisances et l'inadaptation de l'enseignement, technique notamment, aux besoins réels de l'économie.

On constate également que le Gouvernement a respecté cette année encore — et bien au-delà — l'obligation qui lui est faite par l'article 7 de la loi du 3 décembre 1966 de doter le Fonds d'un montant au moins égal au produit de la taxe d'apprentissage versée au Trésor. Le tableau ci-après permet d'établir la comparaison pour ces dernières années du produit de la taxe d'apprentissage et des dotations du Fonds de la Formation professionnelle.

AN NÉE	RECOUVREMENT de la taxe d'apprentissage.	DOTATION du Fonds de la F. P. P. S.
	Francs.	
1968	218.900.000	226.500.000
1969	188.800.000	249.500.000
1970	(1) 210.000.000	(2) 316.500.000
1971	(1) 190.000.000	(2) 383.535.715

(1) Evaluations provisoires.

(2) Y compris la dotation en capital du Fonds.

Deux constatations apparaissent à l'évidence, l'une satisfaisante c'est le fait que la *dotation du fonds a régulièrement dépassé le minimum fixé par la loi*, la seconde, plus troublante, c'est que ce minimum ne cesse de diminuer — en dépit des prévisions optimistes pour 1970 — en même temps que le produit de la taxe d'apprentissage versé au Trésor.

En fait, le produit brut de la taxe d'apprentissage sur lequel on ne possède aucun chiffre précis, n'a pas diminué, ne serait-ce qu'en raison du relèvement du taux porté de 0,40 % à 0,60 % des salaires par la loi du 3 décembre 1966 ; la diminution des recouvrements opérés en faveur du Trésor paraît pouvoir être considérée comme l'indice d'un accroissement de l'effort direct des entreprises en faveur de la formation que diverses mesures ont favorisée :

C'est d'abord le relèvement du taux de la taxe en 1966. L'alourdissement de l'effort qui leur était imposé n'a pu qu'inciter

les entreprises à rechercher l'emploi le meilleur, c'est-à-dire le plus rentable, aux sommes qu'elles devaient dépenser en tout état de cause.

C'est, en second lieu, la substitution, par le décret n° 68-118 du 7 février 1968, à l'émission de rôles avec paiement effectif en fin d'année, du « versement spontané » au 15 mars, c'est-à-dire à la date retenue comme limite pour le paiement de subventions à des établissements d'enseignement ou des centres de formation. Ainsi, le versement au Trésor ne présente plus d'intérêt particulier pour la trésorerie des entreprises.

C'est, enfin, le développement de la politique conventionnelle instituée par la loi du 3 décembre 1966. La possibilité d'obtenir le concours de l'Etat est assurément une puissante incitation à l'effort direct en faveur de la formation.

Dans la mesure où la régression du rendement de la taxe d'apprentissage est la marque d'une plus grande sensibilisation des entreprises aux problèmes de la formation, elle doit être considérée comme un élément positif.

On ne saurait toutefois apprécier le taux de progression global des dépenses consacrées par les entreprises à la formation par simple comparaison entre l'évolution de la masse salariale et celle des sommes recouvrées par le Trésor au titre de la taxe.

L'importance croissante des exonérations est sans doute une mesure non négligeable liée à un effort accru en faveur de l'apprentissage et de l'enseignement technique, sans que des indications précises puissent en être tirées quant aux sommes effectivement consacrées aux formations postsecondaire et postuniversitaire.

Il reste le fait que, si le rendement de la taxe d'apprentissage poursuit sa décroissance, *l'obligation faite à l'Etat d'assurer un minimum de dotation au Fonds de la Formation professionnelle ira en s'allégeant*, ce qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses dans une conjoncture budgétaire difficile.

CONCLUSION

En conclusion, on mentionnera brièvement trois aspects de la politique de formation professionnelle et de promotion sociale, dont deux ont été déjà évoqués dans le rapport de l'an dernier.

Le premier concerne une disposition inscrite dans l'article 16 de la loi du 3 décembre 1966, qui prévoit que « l'Etat peut accorder des prêts aux personnes justifiant d'au-moins cinq ans d'activité professionnelle et ne bénéficiant ni d'allocation de conversion professionnelle, ni de bourse de la promotion supérieure du travail, en vue de leur permettre d'acquérir une nouvelle qualification ou d'améliorer celle qu'ils possèdent ».

La loi du 31 décembre 1968, en son article 9, a maintenu cette possibilité en l'élargissant, semble-t-il, puisqu'elle prévoit que « la perception de l'indemnité (de promotion) prévue au présent article ne fait pas obstacle à l'obtention des prêts institués par l'article 16 de la loi du 3 décembre 1966 ».

Ce régime de prêts, qui paraît convenir particulièrement aux stagiaires de promotion, singulièrement pendant la période où, se bornant à suivre des cours du soir, ils fournissent un effort particulièrement difficile sans bénéficier pour autant d'indemnités non remboursables, *n'a reçu aucune application*, le crédit de un million de francs prévu par la loi de finances de 1967 pour la dotation d'un fonds spécial n'ayant jamais été utilisé.

Le second point concerne l'organisation du contrôle pédagogique, administratif et financier de l'Etat sur les centres de formation conventionnés. Prévu dans les conventions, ce contrôle a fait l'objet d'une circulaire du Premier Ministre, en date du 18 mars 1970, qui en a précisé les modalités, notamment à l'intention des préfets de région qui peuvent signer des conventions en application des mesures de déconcentration.

Cette circulaire précise notamment que le service chargé d'exercer les différents contrôles prévus devra être désigné expressément dans le texte de la convention.

Elle insiste sur le lien étroit qui doit exister entre le contrôle et l'établissement des différents documents comptables permettant de liquider la subvention due au centre ; c'est ainsi, en particulier, que les contrôles exercés doivent permettre de vérifier l'exactitude des renseignements fournis sur les effectifs présents, le nombre d'heures de cours et le niveau de la formation.

Des contrôles sont également prévus dans le cas de conventions donnant lieu à versement de subvention d'équipement ; ils doivent porter, pendant les travaux, sur leur conformité avec les plans présentés. Lorsque le centre est ouvert, ils doivent permettre de s'assurer que l'utilisation des locaux est bien conforme à la destination annoncée.

L'application rigoureuse — ce qui ne veut pas dire tatillonne — de ce contrôle est la *contrepartie indispensable d'une politique conventionnelle* de formation qui fait une large part à l'initiative et à l'intervention des entreprises.

Nous insisterons enfin sur les actions de formation en faveur de certaines catégories de personnes pour qui le problème se pose de façon particulière.

Le Comité interministériel de la Formation professionnelle a retenu, au nombre des priorités de la politique de formation postscolaire, l'aide en faveur des travailleurs âgés de plus de cinquante ans, sous forme de conventions concernant notamment des stages d'entretien et d'actualisation des connaissances.

Les problèmes posés par le chômage des cadres âgés de plus de quarante-cinq ans et la durée relativement plus longue du chômage affectant cette catégorie de travailleurs ont fait l'objet de l'intervention du Fonds national pour l'emploi : de 1965 à 1968, douze conventions ont été signées ; en 1969, neuf conventions nouvelles ont été conclues en vue de favoriser le reclassement des cadres en chômage.

La liaison entre la formation et la réinsertion professionnelles s'est concrétisée par une convention signée entre l'Agence nationale pour l'Emploi et l'Association pour l'Emploi des Cadres aux termes de laquelle celle-ci agit en qualité de correspondant de l'Agence. Ainsi 80 % des travailleurs concernés retrouvent un emploi moins de trois mois après leur sortie de stage.

En faveur des handicapés, en plus de la contribution pédagogique et technique de l'A. F. P. A. au fonctionnement des centres de rééducation fonctionnelle, des actions de formation

sont dispensées dans des centres de F. P. A. et dans des centres conventionnés. 30 conventions ont ainsi été passées concernant 273 sections offrant une capacité de 4.500 places.

En matière d'indemnisation des stagiaires handicapés, des dispositions particulières ont été prévues par le Groupe permanent pour définir de façon plus favorable que par le passé le salaire de référence servant au calcul de l'indemnisation de ces stagiaires lorsque l'interruption de leurs activités a dépassé une certaine durée.

La formation professionnelle dispensée au profit des femmes s'intègre en principe dans les structures mises en place par les lois du 3 décembre 1966 et du 31 décembre 1968 ; dans le secteur conventionné, on peut estimer que l'effectif féminin représente 20 à 25 % du total et qu'il ira en s'accroissant du fait de l'effort particulier fait dans le secteur sanitaire et social pour le perfectionnement et la promotion des personnels para-médicaux et des travailleurs sociaux, qui s'adresse presque exclusivement à des femmes.

Mais on remarquera particulièrement l'expérience de formation à temps partiel engagée depuis 1968 à Paris en faveur des femmes qui, après avoir élevé leurs enfants, désirent prendre ou reprendre un emploi. A une époque où le travail féminin se développe, au moment où l'administration s'engage dans la voie du travail à mi-temps, cette expérience mérite d'être suivie de près et d'être étendue dans d'autres centres.

L'action entreprise en faveur de catégories de travailleurs particulièrement dignes d'intérêt n'a pas été négligeable en 1970. *Il reste à souhaiter qu'elle soit intensifiée en 1971, favorisant l'insertion ou la reconversion des intéressés dans la vie professionnelle dans leur intérêt et dans celui de notre société.*

LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS

Le montant des crédits de paiement alloués à la Direction des Journaux officiels qui atteignait 32.552.272 F en 1970, s'élèvera en 1971 à 35.479.763 F, soit une progression de 9 %.

La majeure partie de ces crédits est consacré au Titre III « Moyens des services » qui représente 34,9 millions de francs. Les crédits consacrés aux rémunérations et indemnités versées au personnel figurent pour 709.993 F, soit un accroissement de 8,6 % consécutif à des mesures acquises. Ces crédits ne concernent que le personnel fonctionnaire et ouvrier d'Etat affecté à des tâches administratives ou d'entretien du matériel et qui ne constitue qu'une minorité des personnels travaillant pour le *Journal officiel*.

En effet, les travaux de composition et d'impression des journaux sont confiés à une société coopérative ouvrière composée d'actionnaires qui désignent eux-mêmes leurs cadres — en accord toutefois avec le directeur des Journaux officiels — et recrutent des collaborateurs salariés. La convention qui lie la direction des Journaux officiels à cette société d'impression prévoit le remboursement des frais qu'elle engage majorés de 15 % pour frais généraux. Ces crédits sont inscrits au chapitre 34-02 dont la dotation passe de 26.332.857 F en 1970 à 28.166.857 F en 1971, soit une progression de 7 % pour tenir compte notamment des augmentations de salaires alloués aux personnels placés sous le régime des conventions collectives de la presse parisienne (3 % à compter du 1^{er} novembre 1969 et 3 % à compter du 1^{er} avril 1970).

En ce qui concerne les crédits d'équipements, les dotations évoluent ainsi :

	1970	1971	DIFFERENCE
		Francs.	
Autorisations de programme.....	750.000	750.000	»
Crédits de paiement.....	800.000	522.000	— 278.000

Si les autorisations de programmes restent stables, les crédits de paiements subissent un abattement considérable. Depuis plu-

sieurs années ces crédits sont d'un niveau insuffisant et le problème des investissements se pose de façon aigüe. Le volume des tâches à accomplir exige en effet un matériel important qui, en raison du régime de travail (3 × 8 heures) est en service de façon quasi permanente et subit de ce fait une usure rapide. Or le rythme de renouvellement est beaucoup trop lent (le tiers des machines linotypes date d'avant 1939).

Une augmentation importante des crédits d'investissement devra donc être prévue dans les prochains budgets, sous peine de compromettre le fonctionnement de la Direction des Journaux officiels qui, avec les crédits actuellement accordés, ne peut même plus assurer l'amortissement du matériel existant et *a fortiori* se procurer le matériel nouveau, indispensable à une gestion moderne.

C'est à cette condition seulement que la Direction des Journaux officiels pourra poursuivre l'effort qu'elle a entrepris pour diffuser les textes législatifs et réglementaires et les mettre à la portée du public et dont le bilan est très positif.

Les brochures qui renferment tous les textes applicables à une matière déterminée sont désormais tenues à jour d'une manière permanente, de telle sorte que l'acheteur est assuré d'avoir le dernier état de la réglementation. Pour certaines d'entre elles, les textes modificatifs sont adressés gratuitement aux acheteurs qui en font la demande, au fur et à mesure de leur publication.

De nouvelles brochures sur des domaines intéressant un large public (Régime de l'eau, Aménagement du territoire, Régime des étrangers...) sont venues compléter une liste déjà très dense de brochures existantes (272 titres).

Ainsi, une documentation sûre, rapide et peu coûteuse, puisqu'elle utilise les compositions des textes du *Journal officiel*, est mise à la disposition du public. Il y a là un effort certain pour rapprocher l'administration des administrés.

Il est à noter que cette activité ne peut gêner le développement de l'édition privée qui peut trouver de larges possibilités d'exploitation des textes, puisque la Direction des Journaux officiels se borne à grouper les textes ayant paru au *Journal officiel*, en excluant naturellement toute interprétation ou tout commentaire.

Il faut rappeler que les Journaux officiels procurent à l'Etat des ressources presque équivalentes aux crédits qui leur sont

alloués puisqu'elles sont évaluées, pour 1971, à 35 millions de francs ainsi répartis :

Abonnement	5 millions de francs.
Vente au numéro et produits divers..	4 —
Annonces	26 —
<hr/>	
Total	35 millions de francs.

Les annonces constituent la majeure partie des ressources. Depuis très longtemps un contrat d'affermage de la publicité lie la Direction des Journaux officiels à l'Agence Havas qui assure la collecte des annonces. Celle-ci perçoit en contrepartie une commission qui s'impute en déduction de recette. Cette situation, héritée d'une époque où les annonces étaient essentiellement obtenues par voie de démarchage, soulève des critiques du fait qu'actuellement les quatre cinquièmes de la publicité des Journaux officiels sont constitués par des annonces obligatoires. Votre commission s'était penchée sur ce problème il y a plusieurs années et avait obtenu que le taux de la commission versée à Havas fut ramené de 4 à 2,5 % pour les annonces obligatoires. Actuellement fixé à 2,6 %, il est difficile d'estimer s'il correspond exactement au service rendu. Une telle étude relèverait de la Cour des Comptes qui, jadis, s'était déjà penchée sur le problème.

Un progrès toutefois va être fait en ce qui concerne les associations. On envisage en effet, dès l'an prochain, de confier aux préfetures le soin de transmettre directement aux Journaux officiels les insertions qui les concernent. Il s'agit indéniablement d'une mesure simplifiant les relations de l'administration et de ses usagers.

Un dernier point enfin mérite d'être soulevé. A la suite notamment des textes parus en 1966 concernant les sociétés et la protection des droits des actionnaires, les éditions du *Bulletin des Annonces légales obligatoires* (B. A. L. O.) et du *Bulletin officiel des annonces commerciales* (B. O. D. A. C.) ont pris une importance considérable, très supérieure en volume aux autres éditions des Journaux officiels. Or le tarif linéaire de ces insertions, d'ailleurs obligatoires, est inférieur de 65 % aux taux des journaux d'annonces légales de Paris et ne permet pas de couvrir les frais d'édition des bulletins en question, ce qui revient en fait à faire subventionner les annonceurs par l'Etat.

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

La dotation du Conseil économique et social pour 1971 s'élèvera à 24,6 millions de francs, en accroissement de 2,8 millions de francs sur 1970.

Les crédits de rémunérations consacrés aux indemnités des membres du Conseil et des sections et aux traitements des personnels atteignent 22,7 millions de francs, en augmentation de 2,1 millions de francs correspondant essentiellement à des mesures acquises.

Les crédits pour les dépenses de matériel passent de 1.200.000 F en 1970, à 1.900.000 F en 1971.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les projets de budget des services du Premier Ministre pour 1971, qui font l'objet de ce rapport.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 65 nonies.

Régime fiscal des provisions constituées par les entreprises de presse sur leurs bénéfiques.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre Commission.

I. — Dans le premier alinéa de l'article 7 modifié de la loi de finances pour 1968 (n° 67-1114 du 27 décembre 1967) le pourcentage de 90 % est substitué à celui de 75 %.

Conforme.

II. — Les éléments d'actif visés dans ce même alinéa s'entendent uniquement des matériels, terrains, constructions et prises de participations dans des entreprises d'imprimerie, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exploitation du journal. Un décret fixera, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent paragraphe.

II. — Les éléments d'actifs...

... des matériels mobiliers, terrains...

... du présent paragraphe.

Commentaires. — Pour les raisons qui ont été exposées ci-dessus (pages 23-24), votre Commission vous propose l'adoption de cet article. Toutefois, elle a tenu à souligner que les éléments d'actif comprenaient à la fois les matériels et les mobiliers. C'est cette précision que, par amendement, elle vous propose d'apporter au texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article 77 bis.

Prise de participation par la S. N. E. P. — Publication de son bilan.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre Commission.

A partir du 1^{er} janvier 1971, la Société nationale des entreprises de presse ne pourra plus acquérir de nouvelles participations dans les imprimeries de labeur en France métropolitaine.

Supprimé.

A partir de l'exercice 1970, la Société nationale des entreprises de presse devra publier son bilan annuel ainsi que les bilans de ses filiales.

Commentaires. — Pour les raisons qui ont été exposées ci-dessus (pages 17 à 21), votre Commission des Finances vous propose de rejeter cet article.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article 65 nonies.

Amendement : Au paragraphe II de cet article, après le mot : « matériels », ajouter le mot : « mobiliers ».

Article 77 bis.

Amendement : Supprimer cet article.