

# RAPPORT SUR LES OBSTACLES A L'EXPANSION ECONOMIQUE

PRESENTE PAR LE COMITE INSTITUTE PAR LE DECRET N° 59-1284 DU 13  
NOVEMBRE 1959

# PRESENTATION DU RAPPORT GENERAL DU COMITE

---

## **Préambule**

Première partie – **Rapport**

Deuxième partie – **Avis et recommandations**

## **Annexes**

I – Texte du décret constitutif du 13 novembre 1959

II – Liste des rapporteurs

# RAPPORT GÉNÉRAL DU COMITÉ

## PRÉAMBULE

Le Comité chargé « d'examiner les situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion de l'économie », a été créé auprès du Premier Ministre par le décret n° 59-1284 du 13 novembre 1959.

Par arrêté du même jour, ont été nommés membres du Comité, sous la présidence du Premier Ministre :

MM. Louis ARMAND, René COURTIN, Marcel DEMONQUE, Louis ESTRANGIN, Jean FILIPPI, André GRANDPIERRE, Jean KEILLING, André MALTERRE, Pierre MASSE, Jacques RUEFF, Jean SALTES, Alfred SAUVY, Gaston TESSIER, Henry TOULOUSE, Gabriel VENTEJOL, Alexandre VERRET.

MM. Jacques RUEFF et Louis ARMAND ont été désignés comme vice-présidents.

Le Comité a été assisté dans sa tâche par M. MEHL, maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteur général, et par MM. FORESTIER, attaché agricole près l'Ambassade de France à Bruxelles, LEMERLE, inspecteur des Finances et SALLEBERT, auditeur à la Cour des Comptes, rapporteurs.

Le Secrétariat général du Comité a été assuré par M. ALBERT, inspecteur des Finances, puis par M. DROMER, inspecteur des Finances.

Le Comité a tenu séance régulièrement depuis le 15 novembre 1959, les mardis après-midi et les mercredis toute la journée. 95 réunions en assemblée plénière ont eu lieu, préparées et complétées par des réunions de groupes de travail.

Le Comité a procédé à de nombreuses auditions de personnalités appartenant à l'Administration, aux milieux professionnels et à la fonction enseignante.

Dans toute la mesure compatible avec le temps dont il disposait et la discrétion dont il souhaitait entourer ses délibérations, il a également recueilli des avis et suggestions de toute nature.

Enfin, 41 rapporteurs spéciaux, choisis parmi les fonctionnaires des principaux corps de l'État, ont apporté au Comité une partie de leur temps et ont préparé et présenté en séance plénière des exposés introductifs.

Le Comité a considéré ces documents comme un des éléments de son information. Les auditions, les avis reçus et ces exposés ont servi à la préparation des recommandations qui, seules, ont fait l'objet d'une approbation expresse.

Les exposés introductifs peuvent ainsi expliquer certaines des propositions du Comité et c'est à ce titre qu'ils sont joints en annexe au Rapport général<sup>1</sup> Ils ne doivent cependant pas être considérés comme le résultat des délibérations du Comité.

---

<sup>1</sup> Ces documents feront l'objet de publications ultérieures.

Dans ces conditions, le Rapport général comprend, en deux parties successives, le rapport et les avis et recommandations particuliers.

L'article 4 du décret constitutif du 13 novembre 1959 prévoyait que « sauf dérogation par décret », le Comité devait « avoir terminé ses travaux dans un délai de huit mois à dater du 15 novembre 1959 », soit le 15 juillet 1960.

Il a l'honneur de remettre ci-après à Monsieur le Premier Ministre, le rapport général qui conclut ses travaux.

Paris, le 21 juillet 1960.

Jacques RUEFF.

Louis ARMAND.

René COURTIN.

Marcel DEMONQUE.

Louis ESTRANGIN.

Jean FILIPPI.

André GRANDPIERRE.

Jean KEILLING.

André MALTERRE.

Pierre MASSE.

Jean SALTES.

Alfred SAUVY.

Gaston TESSIER.

Henry TOULOUSE.

Gabriel VENTEJOL.

Alexandre VERRET.

## **PREMIERE PARTIE**

### **RAPPORT**

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>I. - LA MISSION DU COMITÉ.....</b>	<b>9</b>
A. Le cadre général de la mission du comité.....	9
B. La notion d'expansion.....	9
C. La nature des obstacles à l'expansion soumis à l'examen du comité.....	10
D. L'expansion de l'économie nationale et le marché commun.....	11
<b>II. - L'INVENTAIRE DES OBSTACLES : RIGIDITÉS ET DÉSÉQUILIBRES.....</b>	<b>13</b>
A. Scléroses et blocages au sein du système économique.....	14
1° Conditions de production et de distribution de certains biens et services.....	14
2° Organisation de certaines professions.....	14
3° Régime des mutations immobilières.....	15
4° Répartition des temps de travail et de repos.....	15
B. Distorsions de coûts et de prix.....	15
1° Prix fixés ou homologués par l'autorité publique.....	16
2° Subventions à « l'improductivité ».....	16
3° Dispositions et application du droit fiscal ou social.....	16
C. Inégalités de développement.....	17
1° Retard de développement de l'agriculture.....	17
2° Défauts de l'appareil de distribution.....	18
3° Inadaptation de l'administration publique.....	18
4° Disparités régionales.....	18
D. Mentalités et comportements indifférents ou hostiles au changement.....	18
1° Poids du passé.....	18
2° Force des groupes d'intérêts.....	19
3° Conscience insuffisante des réalités.....	19
4° Lacunes de l'information.....	20
5° Faiblesse de l'enseignement.....	20
<b>III. - L'ÉLIMINATION DES OBSTACLES : PRINCIPES D'ACTION.....</b>	<b>21</b>
A. Réduire les rigidités économiques.....	21
1° Les régulations d'une économie mixte.....	21
2° Mesures préconisées.....	21
B. Éliminer les atteintes à la véracité des coûts et des prix.....	22
1° Principes.....	22
2° Applications.....	22
C. Écarter les obstacles à une croissance harmonieuse.....	23
1° Rechercher une meilleure utilisation des ressources.....	24
2° Assurer un meilleur emploi des hommes.....	24
3° Atténuer les déséquilibres régionaux.....	25
D. Réformer l'administration.....	26
1° Adapter les structures.....	26
2° Renouveler les méthodes et les moyens.....	26
3° Améliorer les relations humaines.....	26
E. Remédier aux insuffisances de l'information et de l'instruction.....	26
1° Développer l'information.....	26
2° Étendre et adapter l'enseignement.....	26
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>27</b>



## INTRODUCTION

La mission du Comité a été définie par le décret 59-1284 du 13 novembre 1959<sup>2</sup>, qui l'a constitué et qui a fixé sa composition dans l'article 2 de ce décret, le Gouvernement assignait au Comité la mission de « proposer des réformes de nature à mettre fin aux situations de fait ou de droit qui constituent, d'une manière injustifiée, un obstacle à l'expansion de l'économie, et l'invitait à formuler ses propositions avant le 15 juillet 1960.

L'une des premières tâches du Comité a été de préciser et de délimiter la nature et le contenu de sa mission. Il s'est attaché aussi à recenser et à classer les obstacles à l'expansion et à en dresser la liste, sans doute incomplète, mais ordonnée autour de notions générales. Il a tenté ensuite de dégager sous la forme de quelques thèmes directeurs, les principes qui ont inspiré ses recommandations. Celles-ci sont présentées dans la seconde partie du rapport général.

---

<sup>2</sup> Texte en annexe

## I. LA MISSION DU COMITÉ

Le Comité s'est astreint, en premier lieu, à préciser le cadre de sa mission et notamment à définir la notion d'expansion et à préciser la nature des obstacles qu'il devait soumettre à ses investigations.

### A. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA MISSION DU COMITÉ.

1° En raison de l'ampleur de la tâche à accomplir et compte tenu du délai relativement bref qui lui était imparti, le Comité a dû faire des choix et s'imposer des limites, dictés par un souci d'efficacité. Il n'a voulu retenir, dans l'ensemble des situations et des problèmes susceptibles d'être examinés, que ceux qui lui semblaient, soit particulièrement graves, soit nettement révélateurs des maux ou des faiblesses dont souffre l'économie française. Le Comité a donc conscience d'avoir été incomplet. Mais Il espère avoir soulevé les questions essentielles, sans s'être montré trop ambitieux.

2° En tout cas, le Comité ne prétend pas présenter l'esquisse d'une politique économique, dont l'élaboration incombe au Gouvernement, ni même un programme général d'expansion, qui dépasserait également le cadre de sa mission.

Dans le même souci de ne point dépasser les limites de sa compétence, le Comité s'est abstenu de toute prise de position doctrinale. Il n'a pas mis en cause certaines données fondamentales, telles que le caractère mixte de notre économie, où coexistent un secteur privé et un secteur public et qui, tout en réservant ainsi une grande marge d'initiative aux producteurs et aux consommateurs, fait l'objet, dans les domaines essentiels, d'une planification souple.

3° Le Comité s'est donc borné à recenser les dispositions ou situations qui, en toute hypothèse, constituent des obstacles à l'expansion, à relever au sein de l'économie des inhibitions, des blocages, des scléroses, des déséquilibres ou des contradictions qu'il convient d'éliminer, quelles que soient les options économiques ou sociales envisagées. Le seul impératif retenu par le Comité est celui de l'expansion, qu'il tient pour indispensable et où il voit un des objectifs essentiels de l'action gouvernementale. C'est sur un tel principe, qui paraît devoir échapper à toute contestation, que le Comité a fondé son analyse de certaines structures de l'économie française; c'est en fonction des résultats de cette analyse qu'il a élaboré ses avis et recommandations.

Ceux-ci se rapportent, le plus souvent, à des situations de droit ou de fait existant dans des domaines ou des secteurs nettement délimités de la vie économique et sociale. Les avis et recommandations du Comité ont donc un objet précis et visent, dans chaque cas, une série de mesures concrètes.

### B. LA NOTION D'EXPANSION

Le Comité a estimé que, pour l'interprétation exacte de la mission qui lui était assignée, la notion d'expansion devait être entendue dans son sens large et qu'elle englobait les concepts de croissance économique et de progrès social.

1° Cette notion élargie comprend donc, non seulement l'aspect conjoncturel (l'expansion, au sens strict, qui vise la pleine utilisation de l'appareil productif, s'opposant alors à la stagnation et, a fortiori, à la récession), mais aussi l'accroissement de cet appareil dans le cadre d'une évolution progressive.

Cependant l'expansion ne peut être seulement considérée comme une notion quantitative. Elle revêt aussi un aspect qualitatif, qui comprend, d'une part, le plein emploi des hommes et, d'autre part, un développement harmonieux de toutes les parties du territoire national, lui-même inséré dans des ensembles plus vastes.

En résumé, l'expansion doit conduire, non seulement à un accroissement de la production nationale, donc du revenu national, mais aussi à une meilleure répartition de l'une et de l'autre.

2° L'expansion, ainsi entendue, est nécessaire en raison, d'une part, des conditions générales de l'évolution économique, et d'autre part, de la situation particulière de la France.

En effet, les transformations inéluctables qu'engendrent le progrès technique, l'industrialisation et l'urbanisation, ne sont économiquement satisfaisantes et humainement acceptables que dans une économie en expansion.

Seule une pareille économie peut permettre de donner satisfaction aux aspirations profondes de notre époque qui veut plus de bien-être, plus d'égalité et plus de culture, car l'expansion est la condition essentielle de l'élévation des niveaux de vie et de l'amélioration générale des conditions d'existence.

L'expansion est, en outre, rendue indispensable par la situation présente de notre pays. L'essor démographique exige la création d'emplois nouveaux. L'établissement du Marché commun européen requiert l'adaptation et le progrès de notre économie. La prospérité de la Communauté et l'aide aux pays sous-développés demandent des ressources accrues. Enfin, la France doit être en état de faire face, comme les autres pays de l'Occident, à la compétition engagée, sur le plan technique économique et social, avec les pays de l'Est. Elle ne pourra y réussir et, en même temps, sauvegarder un climat de liberté, assurer à ses populations un niveau de consommation satisfaisant et maintenir les équilibres fondamentaux de l'économie, qui conditionnent la durée de l'expansion, sans un rythme de croissance suffisamment élevé.

Pour toutes ces raisons, l'expansion est, dans un monde en mouvement rapide, la condition du bien-être et du rayonnement de la Nation.

3° Certaines des conditions actuellement réunies sont de nature à faciliter le processus expansionniste. L'expansion, en effet, est largement stimulée par le progrès technique. En même temps, l'élargissement du marché, qui résulte de la réalisation progressive de la Communauté Économique Européenne, favorise une productivité accrue dans la création et la distribution des biens et services. Enfin, le renouveau démographique accroît la capacité de production du pays et renforce l'esprit d'innovation.

4° Le Comité n'a cependant pas perdu de vue qu'il peut y avoir, dans certains cas, opposition entre l'objectif d'expansion quantitative, de caractère principalement économique, et l'objectif d'expansion qualitative, de caractère principalement social. S'il est désirable qu'à tout progrès économique corresponde un progrès social, il n'existe guère de critères techniques ou économiques pour lever en ce domaine des options qui, après les confrontations et les consultations nécessaires, relèvent de la décision politique.

Mais il est en tout cas une certitude : c'est que les obstacles à l'expansion doivent être éliminés. D'ailleurs, le climat d'expansion facilite leur suppression: les structures tendent à perdre leur rigidité, les innovations sont encouragées, les conversions et les adaptations peuvent s'opérer sans heurts majeurs, les divergences éventuelles entre l'économie et le social s'atténuent.

### C. LA NATURE DES OBSTACLES A L'EXPANSION SOUMIS A L'EXAMEN DU COMITÉ

Le Comité, pour délimiter sa compétence et préparer ses investigations, s'est efforcé de déterminer la nature exacte des obstacles soumis à son examen.

1° La mission du Comité n'était évidemment pas d'examiner tous les problèmes de l'expansion. Une telle mission se serait confondue, pour partie, avec celle des autorités qui ont charge de définir et de mettre en œuvre la politique économique générale du pays.

Les termes de l'article premier du décret institutif : « situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion de l'économie », conduisent d'ailleurs à une délimitation suffisamment précise.

2° Il est apparu tout d'abord que le Comité devait soumettre à ses investigations un certain nombre de situations juridiques, qu'elles soient ou non fondées sur des dispositions légales.

Le Comité a donc considéré des situations qui trouvent leur origine juridique dans la loi, les règlements ou les instructions administratives, ainsi que des dispositions ou situations contractuelles de droit public ou privé.

3° Si la notion de situation de droit a paru devoir être entendue au sens large, celle de situation de fait a été prise dans une acceptation restreinte. Sinon le Comité aurait été conduit, de proche en proche, à étendre ses investigations à l'ensemble des problèmes économiques, sociaux et institutionnels.

Le Comité a donc estimé qu'il devait examiner principalement les situations de fait qui découlent d'un défaut ou d'une lacune de la législation ou de la réglementation, ainsi que d'une insuffisance de prévision, de coordination ou d'organisation. En d'autres termes, il a considéré les obstacles à l'expansion susceptibles d'être écartés par des décisions législatives, réglementaires ou administratives et non par des créations de ressources matérielles ou financières, car pareilles créations incombent seulement aux organes permanents d'action économique et aux administrations publiques.

Dans la pratique, la délimitation de frontière entre un programme de suppression des obstacles à l'expansion et une politique de progrès économique et social est parfois malaisée. C'est pourquoi lorsque le Comité a été amené, par la logique même de sa mission, à examiner les obstacles de caractère très général, tels que ceux tenant à la formation générale ou professionnelle, aux structures et aux modes d'action de l'administration publique, Il a eu soin de limiter nettement ses investigations et ses recommandations à des problèmes majeurs, certes, mais précis, étroitement liés aux conditions de l'expansion. En ces domaines, le Comité n'a pas prétendu élaborer des programmes de réformes, mais préciser seulement des orientations générales qui lui paraissaient commander directement le développement économique et social.

4° Enfin, le Comité n'a pas demandé la suppression complète et immédiate de l'ensemble des obstacles ainsi identifiés.

D'une part, en effet, la mission du Comité est seulement de proposer la suppression de ceux de ces obstacles qui peuvent être regardés comme injustifiés. D'autres obstacles peuvent parfois constituer des garanties sur le plan juridique ou comporter certains avantages sur le plan social.

D'autre part, le Comité a, en règle générale, accompagné ses propositions de suggestions tendant à des mesures transitoires, propres à rendre économiquement possibles et socialement acceptables les adaptations indispensables.

#### D. L'EXPANSION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE ET LE MARCHÉ COMMUN

Le Comité s'est aussi attaché à situer ses travaux et ses recommandations dans la perspective générale que trace, pour la France, son appartenance à la Communauté Économique Européenne. Sans doute sa mission n'était-elle pas de définir l'ensemble des mesures internes propres à préparer l'économie française à la concurrence européenne. Toutefois, la convergence entre une politique de « l'expansion » au sens où elle a été définie ci-dessus et la préparation au Marché commun est évidente.

Elle s'établit sur plusieurs plans.

Sur le plan général du développement économique, tout d'abord. Il est certain, en effet, que la suppression des barrières commerciales existant entre les six pays contribuera à lever les obstacles à l'expansion qui résultent directement ou indirectement de la politique protectionniste suivie par la France depuis la fin du XIXe siècle. La mise en application du Traité de Rome est donc incontestablement favorable à la modernisation des structures économiques françaises. En sens inverse, les propositions du Comité vont au devant des exigences devant lesquelles nous place le Marché commun et que l'on peut résumer ainsi : mettre nos entreprises à même de faire face à la concurrence européenne ; faciliter les adaptations structurelles, les conversions et les spécialisations ; assurer un taux de croissance élevé. Les recommandations du Comité qui tendent à éliminer les rigidités et les déséquilibres de notre économie tiennent compte de ces impératifs.

La création d'un ensemble unique remplaçant les espaces économiques nationaux et les changements qui découleront plus ou moins automatiquement de cette substitution, ne sont qu'un des aspects du Marché commun. Celui-ci appelle, en effet, l'application de politiques communes dans des domaines tels que l'énergie, l'agriculture, les transports, les règles de concurrence, les

mouvements de main-d'œuvre, le droit d'établissement. La mise en œuvre de ces politiques exigera un aménagement des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

Le Comité n'en a pas conclu, pour autant, qu'il était inutile d'entreprendre dans ces domaines des réformes de portée nationale, ni qu'il suffirait de se conformer, le jour venu, aux mesures d'harmonisation découlant du Traité de Rome. C'eût été négliger les délais et les difficultés qu'entraînera nécessairement l'élaboration de ces politiques et ne pas permettre à notre pays de donner l'exemple des aménagements à opérer, et, le cas échéant, de prendre l'initiative des mesures européennes à élaborer. En imaginant et en appliquant des solutions nationales réalistes, la France abordera les négociations de Bruxelles dans une position plus forte. La perspective de ces négociations ainsi que les conséquences qui découleront de l'application du Traité devront cependant être sans cesse présentes à l'esprit de ceux qui auront la charge de mettre en œuvre les diverses recommandations du Comité. Celui-ci a d'ailleurs lui-même attiré l'attention, dans ses avis, sur certaines incidences manifestes du Marché commun.

Le Comité a conscience, d'autre part, du fait que les résultats du Marché commun ne seront pas tous automatiquement bénéfiques. Ainsi le libre jeu de la concurrence européenne pourrait conduire à l'accroissement des disparités entre les régions françaises. Une politique nationale d'aménagement du territoire s'impose donc avec d'autant plus de force que le développement de notre économie se situe désormais dans un cadre européen. De même, la multiplication à l'échelon européen, de cartels et d'ententes orientés vers des pratiques restrictives, serait de nature à susciter des appréhensions. Sans doute le Traité de Rome a-t-il prévu l'élaboration d'une réglementation contre la limitation de la concurrence. Le Comité tient cependant à exprimer le souhait que la mise en œuvre de cette réglementation soit accélérée et que, d'une manière générale, les politiques nationales en matière d'ententes et de pratiques anti-concurrentielles soient intégrées dans le cadre d'une politique européenne coordonnée.

En résumé, le Comité a noté la convergence de principe entre la mise en œuvre du Marché commun et l'impératif de l'expansion ; il a veillé à la corrélation de fait entre les mesures qu'il préconise et celles qu'exige la préparation de l'économie française à la concurrence européenne ; il a estimé que la perspective de décisions ou d'une coordination européennes dans certains secteurs ne devait pas détourner le gouvernement des réformes qu'appelle la situation et qui pourront, le cas échéant, servir de base à la politique commune prescrite par le Traité de Rome. Il s'est enfin préoccupé des mesures propres à prévenir certains des déséquilibres pouvant résulter du Marché commun. En revanche, le Comité n'a nullement cherché à établir un inventaire des mesures que l'entrée de la France dans le Marché commun pourrait rendre souhaitables et dont un grand nombre relèvent d'ailleurs d'une politique d'investissement.

## II. L'INVENTAIRE DES OBSTACLES RIGIDITÉS ET DÉSÉQUILIBRES

Avant de procéder à une énumération concrète des obstacles à l'expansion, le Comité tient à situer ceux-ci dans le cadre général de l'économie française, afin de les apprécier à leur juste mesure.

En effet, dresser un inventaire des obstacles à l'expansion conduit à mettre l'accent sur les défauts, les lacunes, les insuffisances, les incohérences de notre économie, mais ce n'est pas oublier pour autant les difficultés que celle-ci a traversées, ni ses résultats et ses promesses.

Une grande partie des mesures ou des situations incriminées sont nées de la « grande dépression », des guerres et de leurs conséquences. A l'époque où elles sont intervenues, elles étaient le plus souvent justifiées, ou tout au moins explicables. Ainsi le répertoire qu'en présente le Comité n'a rien d'un réquisitoire.

Il serait encore plus injuste de méconnaître les efforts accomplis et les succès obtenus depuis la Libération, notamment dans le domaine industriel et sur le plan social.

En inventoriant les obstacles à l'expansion, le Comité n'a pas cédé non plus à une propension au pessimisme. Il est au contraire convaincu que la prise de conscience de l'existence de ces obstacles ne peut qu'être un stimulant dans la voie du progrès économique, car les ressources du pays, le renouveau démographique, la qualité des hommes, la volonté de progrès qui tend à se développer dans tous les milieux de la nation, dans le monde agricole comme dans le monde industriel, dans le secteur public comme dans les affaires privées, constituent les promesses d'un vigoureux développement économique et social.

Le Comité a également constaté que les obstacles à l'expansion sont d'importance très variable, suivant les domaines juridiques, les secteurs d'activité, les zones géographiques, et qu'ils ne sont pas tous d'origine purement économique. Un certain nombre d'entre eux, et non des moindres, sont de nature psychologique ou sociologique.

Mais quels que soient leur nature ou leur degré de gravité, ces obstacles sont en premier lieu imputables à la rigidité des structures économiques ou sociales. Cette rigidité contrarie les ajustements, les adaptations, les compensations qui, affectant l'offre et la demande, le système des prix, le niveau des activités et des investissements, permettent de réaliser l'équilibre économique. Même dans l'hypothèse d'une économie quasi-stationnaire, les structures rigides font obstacle à la répartition la plus efficace et à la pleine utilisation des ressources, donc à l'expansion au sens étroit. A fortiori, de telles structures constituent-elles un obstacle majeur à l'expansion au sens large, à la croissance économique, puisque celle-ci exige en permanence des changements structurels affectant la nature, l'allocation et l'emploi des ressources, la répartition des activités, l'implantation et l'organisation des entreprises, la localisation des populations.

La rigidité a également des effets sur les prix et les coûts, qui cessent de refléter les rapports réels d'échange et ne jouent plus leur rôle régulateur.

Elle engendre aussi, ou tout au moins favorise, l'apparition d'inégalités anormales ou excessives, de distorsions ou de déséquilibres entre exploitations, entreprises, professions, secteurs d'activité ou régions. Ces disparités constituent en elles-mêmes des freins au plein emploi des ressources et des hommes, ainsi qu'à la croissance économique, car le retard de développement d'un élément du système économique affecte ses autres éléments. Mais, en outre, ces disparités aggravent, suivant un processus cumulatif, l'effet de la rigidité des structures.

De telles situations encouragent une mentalité malthusienne et protectionniste, qui constitue un obstacle majeur aux desseins novateurs et à l'acceptation des risques. Or l'innovation et l'acceptation des risques sont nécessaires à la croissance économique.

## A. SCLÉROSES ET BLOCAGES AU SEIN DU SYSTEME ÉCONOMIQUE

De nombreuses situations économiques critiquables trouvent leur origine dans un défaut de malléabilité ou de flexibilité, défaut qui fait obstacle aux adaptations indispensables.

Avant d'analyser ces situations sous certains de leurs aspects, il est utile d'en rappeler brièvement l'origine : elles sont généralement le produit des périodes troublées.

C'est ainsi qu'au cours de la guerre de 1914-1918 ou dans les années qui suivirent, et notamment au cours de la période d'inflation de 1920 à 1926, apparut une série de dispositions par lesquelles l'État intervint dans les rapports de droit privé et régla certains échanges économiques. Pour lutter contre la grande dépression des années 1930, de nombreuses mesures de prohibition, de contingentement, de limitation de la production furent prises, soit par l'État, soit par les producteurs. Pendant la seconde guerre mondiale, c'est la lutte contre la rareté des produits et l'inflation monétaire, qui donna naissance à une sévère réglementation économique, renforcée encore par la structure corporative de l'économie que le Gouvernement de Vichy avait instaurée. Après la guerre, les exigences de la reconstruction économique et de la lutte contre une inflation persistante ne permirent pas de desserrer les contraintes. Enfin, la prolifération des lois et des règlements, qui atteignit un niveau exceptionnel pendant cette période et qui se poursuit de nos jours, cumulée avec une complexité souvent excessive des formalités administratives, renforce encore la rigidité du système économique.

Ainsi s'est tissé un réseau de prescriptions et de pratiques qui ont, en grande partie, survécu aux causes qui les avaient engendrées. Si légitimes qu'elles aient pu être à leur naissance, elles sont aujourd'hui en grande partie injustifiées.

On peut constater ces diverses situations de sclérose, de malthusianisme ou d'inadaptation, dans les conditions de production et de distribution de certains biens et services, dans l'organisation de certaines professions, dans le régime des mutations immobilières, dans la répartition des temps de travail. Cette énumération n'a d'ailleurs pas un caractère limitatif, le Comité n'ayant retenu que les situations les plus significatives.

### *1° Conditions de production et de distribution de certains biens et services.*

Parmi les facteurs de rigidité de l'économie, le Comité souligne ceux que constituent les pratiques commerciales tendant à restreindre la concurrence entre producteurs ou négociants, telles que la pratique des prix imposés, le refus de vente, les discriminations commerciales abusives...

Bien que ces pratiques restrictives soient interdites par la loi, elles sont assez largement mises en œuvre, insuffisamment dépistées et assez rarement réprimées.

Le Comité a également examiné le problème des ententes qui, dans certains cas, entravent l'exercice de la libre concurrence, et l'abaissement des coûts et des prix, notamment par des règles de contingentement de la production et de délimitation des zones de vente.

### *2° Organisation de certaines professions.*

Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et plus généralement des activités professionnelles subit aujourd'hui de nombreuses limitations, dont certaines ne paraissent plus motivées par des considérations d'intérêt général.

Certes, il ne saurait être question de mettre en cause les légitimes conditions d'accès à la profession tendant à assurer la capacité et l'honorabilité de ceux qui sont appelés à l'exercer.

Mais il est aisé de constater qu'en fait certaines législations ou réglementations économiques ont actuellement pour effet, sinon pour but, de protéger indûment des intérêts corporatifs qui peuvent être contraires à l'intérêt général et, notamment, aux impératifs de l'expansion.

Tel est le cas lorsque législations ou réglementations ont pour effet de fermer abusivement l'accès à certains métiers ou certaines professions, de maintenir des privilèges injustifiés, de protéger, voire d'encourager des formes d'activité ou de production surannées, de cristalliser dans leur position les bénéficiaires de certains droits et de donner ainsi à certaines parties de l'économie française une structure en « offices », si répandue sous l'Ancien Régime.

Les autorisations d'exploiter, les contingents d'activité, les cartes professionnelles, sont cédés à titre onéreux en cas de changement de titulaire. Ainsi se capitalisent des rentes de rareté, attribuées à titre gratuit à ceux qui se trouvaient fortuitement en possession d'état à la date à laquelle le privilège a été établi.

Les prix se trouvent en outre augmentés du fait du maintien artificiel en activité de producteurs marginaux.

Ainsi, progressivement, se sont constitués, au sein de notre système économique, des îlots de résistance aux nécessaires aménagements de structure, aux conversions et aux adaptations qu'exigent le progrès technique, le renouveau démographique et l'évolution sociale.

Sans prétendre traiter entièrement cet important problème, le Comité a examiné de nombreuses situations qui lui ont paru révéler des signes certains de rigidité : conditions restrictives et abusives d'accès à la profession, défaut ou limitation de la concurrence, fixation étroite des prestations et des tarifs, cessions à titre onéreux du droit d'exercer, difficultés opposées aux changements de structure de la firme ou de la profession.

Le Comité souligne que les inconvénients résultant des réglementations trop lourdes ou des pratiques abusives sont très inégaux suivant les professions examinées, ainsi qu'on le remarquera à la lecture des recommandations. Mais ces inconvénients sont révélateurs de traits caractéristiques de certains secteurs de notre organisation économique et professionnelle.

Enfin, le Comité a constaté que le régime de la propriété commerciale et le statut du fermage, en raison de la trop grande étendue de leur champ d'application, de la limitation excessive du droit des bailleurs, qui résulte en particulier de la possibilité de renouvellement indéfini du bail, constituaient des freins importants à l'expansion et notamment aux réaménagements de structures, à la productivité économique et à l'établissement des jeunes.

### 3° Régime des mutations immobilières.

La modernisation de l'agriculture, le développement de l'industrialisation et de « l'urbanisation » exigent une fréquence plus grande dans les réaménagements des structures des exploitations et des entreprises, les changements de résidence des travailleurs, l'acquisition de terrains et d'installations diverses, les cessions et transferts de fonds de commerce...

Le Comité a constaté que la législation des baux ruraux et urbains (par ailleurs génératrice de distorsions dans les prix qui seront évoquées ci-dessous), le régime de la propriété commerciale, le coût des intermédiaires, le défaut de coordination entre les services publics compétents, les dispositions fiscales (qui ont fait, il est vrai, l'objet d'une réforme récente) font obstacle à la fluidité des mutations d'immeubles et de fonds de commerce, condition cependant nécessaire d'une expansion harmonieuse.

Le régime particulièrement onéreux des mutations en capital n'a d'ailleurs même pas le mérite de freiner la spéculation immobilière qui crée un obstacle sérieux à l'urbanisation par la majoration des coûts qu'elle entraîne.

### 4° Répartition des temps de travail et de repos.

Si les excès de la réglementation professionnelle et les pratiques malthusiennes conduisent à un sous-emploi ou à un mauvais emploi des ressources économiques, il en est de même de la répartition trop uniforme des horaires de travail.

La simultanéité des heures de travail, la concentration des congés annuels sur le mois d'août ont des effets d'autant plus sensibles qu'ils affectent les conditions d'utilisation des équipements, des outillages et des matériels pourvus d'un rôle majeur dans l'économie moderne.

Si un certain nombre de mesures efficaces ont été prises en ce domaine, dans quelques entreprises, le problème n'a pas été suffisamment étudié dans le commerce et l'administration publique. Il s'en suit, notamment, un suréquipement des entreprises de transport et un sous-emploi de l'équipement hôtelier pendant une partie de l'année.

En outre, cette situation affecte défavorablement les conditions d'existence des travailleurs à qui ne sont pas offerts, au moment opportun, les services des commerçants et des administrations publiques.

A côté du problème des « pointes » qui est essentiellement lié, en dépit de ses incidences sociales, à la meilleure utilisation des équipements, on peut poser aussi le problème du meilleur emploi des hommes tout au long de leur existence. La rupture brutale de l'activité à l'âge de la retraite pose des problèmes d'ordre économique, social et humain.

## B. DISTORSIONS DE COÛTS ET DE PRIX

Les prix des produits et des services jouent un rôle de premier plan dans la distribution des revenus réels et la répartition des dépenses. On comprend donc qu'une certaine stabilité des prix constitue un des moyens essentiels d'une politique tendant à sauvegarder le niveau de vie des salariés et des titulaires de revenus fixes ainsi que, plus généralement la valeur de la monnaie et la confiance qu'elle inspire.

Mais dans une économie décentralisée, les prix des biens et des services sont aussi des éléments importants des calculs économiques. C'est très largement en fonction des prix que sont arrêtées les décisions des dirigeants des entreprises privées ou publiques.

Certes, des interventions de la puissance publique sont parfois nécessaires en ce domaine, notamment lorsque les dommages et quelquefois les souffrances qu'entraînerait l'effet sur le pouvoir d'achat d'une majoration de prix, l'emporteraient sur l'utilité de l'influence qu'elles seraient de nature à exercer sur l'orientation des choix. Mais lorsque ces interventions sont systématiques et se généralisent, elles peuvent conduire, si elles persistent exagérément, à des distorsions profondes des structures économiques et, par là, nuire grandement à l'expansion.

Tel est l'effet, notamment, de certains prix ou tarifs, fixés ou homologués par l'autorité publique, et de certaines subventions. Enfin, dès lors que l'impôt est un élément du coût, le système fiscal peut être responsable de certaines distorsions. Il en est de même, à certains égards, de la législation sociale.

#### *1° Prix fixés ou homologués par l'autorité publique.*

Le Comité estime qu'un blocage rigoureux des prix et des salaires ne peut être qu'une mesure de circonstance, justifiée seulement par des situations très exceptionnelles. A la longue, il peut entraîner des distorsions et appeler des correctifs. La question des salaires et celle des prix se présentent d'ailleurs de façons différentes.

Dans une économie en progrès, les salaires doivent augmenter plus que les prix et doivent être, chaque fois que possible, déterminés par le jeu de conventions collectives.

D'autre part, condamner un blocage permanent des prix ne signifie pas que l'on renonce à la taxation. Lorsque les prix sont fixés par voie d'entente, ou lorsque la concurrence s'exerce de façon vraiment imparfaite, non seulement les prix ne répondent pas à la notion de véricité, mais ils peuvent également ne pas correspondre au souci de l'expansion économique. Un contrôle de la puissance publique est alors nécessaire.

Mais parfois la fixation actuelle du prix de certains biens et services a une origine historique, qui n'a pas ou n'a plus de rapport avec la meilleure solution économique et sociale. Tel est le cas de la législation sur les loyers, instaurée lors de la première guerre mondiale, maintenue mais inégalement appliquée entre les deux guerres, et qui a été renforcée lors de la dernière guerre.

Le maintien indûment prolongé d'une telle législation a eu des effets finalement défavorables à une grande partie des catégories sociales qu'elle voulait protéger. La construction et l'entretien des immeubles ont été découragés et les logements sont devenus introuvables.

Mais, de plus, la complexité de la législation, les dérogations et régimes divers qu'elle comporte, conduisent à d'extraordinaires disparités entre les locataires : pour deux logements analogues, le loyer peut varier du simple au quintuple. Enfin, l'amenuisement, pour certains locataires, de la part que représente la dépense d'habitation dans l'emploi des revenus, a provoqué un desserrement anormal de l'occupation des logements. Ainsi en dépit des réformes de 1948 et de 1958, la législation sur les loyers est préjudiciable à une bonne répartition des logements et à la mobilité de la main-d'œuvre.

Le Comité a également examiné le problème de la coordination des transports. Tout en mesurant la complexité du problème qu'elle soulève, il a constaté que la structure des tarifs et, surtout en ce qui concerne la S.N.C.F., l'insuffisante corrélation entre le prix de vente du service de transport et son prix de revient, faisaient obstacle à une organisation et à un développement rationnels des transports.

#### *2° Les subventions à « l'improductivité ».*

Le Comité a relevé aussi divers modes de soutien ou de subvention directs ou indirects, qui lui ont paru inutiles, voire anti-économiques, dans le régime de l'alcool et des sucres ainsi que dans certains secteurs industriels.

Il a reconnu notamment que si le régime de l'alcool a été, à certains égards, assaini, la réglementation et les prix qui lui sont applicables conduisent encore à un emploi de certaines

ressources agricoles, coûteux pour l'économie nationale. En outre, certains tarifs de vente par la Régie ne correspondent pas au coût effectif.

### *3° Dispositions ou applications du droit fiscal ou social.*

Le Comité a constaté que, soit dans ses dispositions, soit dans son application, la législation fiscale comporte ou engendre de graves inégalités, qui peuvent constituer, puisque l'impôt est un élément du coût, d'importants facteurs de distorsion économique.

Certes, la fiscalité, surtout avec les taux actuels, a nécessairement des effets économiques. Mais, trop souvent, notre fiscalité est discriminatoire à l'égard de certaines formes d'exploitation ou de certains types d'activité. C'est ainsi que les entreprises disposant de plus de quatre magasins de vente au détail supportent une majoration de la patente, que le régime des taxes sur le chiffre d'affaires comporte de fortes disparités suivant la nature de l'activité ou du commerce, qu'enfin le régime du forfait, plus particulièrement en matière d'impôts sur les revenus, engendre trop souvent des inégalités.

Contestable dans certaines de ses dispositions, notre législation fiscale est surtout critiquable dans son application. Les principaux impôts, taxes sur le chiffre d'affaires et impôts sur le revenu, sont insuffisamment contrôlés, de sorte que la fraude revêt, en certains secteurs, une ampleur telle que ses inconvénients ne sont pas seulement budgétaires mais aussi économiques. Le Comité tient à souligner que la fraude fiscale constitue un obstacle majeur à l'expansion économique. En effet, le surplus de profit qu'elle procure au fraudeur est le plus souvent bien supérieur, en raison des taux élevés des impôts éludés, à celui que pourrait obtenir un chef d'entreprise scrupuleux par la modernisation de ses outillages ou de ses techniques de gestion, le perfectionnement de l'organisation ou la participation de son personnel à l'accroissement de la productivité. Pour trop d'entreprises, la sous-imposition ou la fraude fiscale constituent des substituts de la productivité et de la rentabilité.

Des constatations analogues pourraient être faites en matière de Sécurité Sociale : fraude en matière de prestations, travail au noir, insuffisance du recouvrement des cotisations.

## C. INÉGALITÉS DE DÉVELOPPEMENT

L'interdépendance des faits économiques est telle que les retards de développement dans un domaine de l'économie freinent la croissance dans les autres. Or les disparités de développement sont notables dans notre pays. Elles affectent certains secteurs d'activités et certaines économies régionales.

### *1° Retard de développement de l'agriculture.*

L'agriculture française, en dépit de la volonté de progrès qui s'y affirme aujourd'hui et des améliorations sensibles de rendement obtenues au cours des dernières années, pourrait encore obtenir, en certains secteurs, d'importantes augmentations de productivité. La situation actuelle est imputable à l'archaïsme des structures parcellaires, à la faiblesse des surfaces cultivées par bon nombre d'agriculteurs, à l'inadaptation de certaines méthodes de production aux possibilités et aux exigences des progrès techniques, enfin à l'insuffisance des stimulants imputable, jusqu'à un passé récent, à un excès de protectionnisme. En outre la commercialisation des produits agricoles ne se fait pas non plus, en général, dans les conditions les meilleures.

Cependant, on ne peut se dissimuler qu'en raison de la faible élasticité de certains débouchés agricoles, le progrès des rendements tendra à accentuer, dans les secteurs intéressés, la contraction des effectifs de main-d'œuvre, nécessaires à la production. Malgré l'exode rural, la fraction de la population employée à la production agricole est plus élevée en France que dans tous les autres pays de l'Europe occidentale, exception faite de l'Italie.

Actuellement, le revenu moyen des agriculteurs est faible par rapport à celui des autres catégories de producteurs et de travailleurs, tandis que le coût de revient des produits agricoles est, pour nombre d'exploitations, relativement élevé. Il ne semble pas que l'agriculture française puisse procurer des conditions d'existence satisfaisantes à plus de huit millions de personnes, même dans l'hypothèse d'un essor des économies régionales et d'une extension du marché des produits agricoles. Aussi, plus que tout autre secteur, l'agriculture a-t-elle besoin de l'expansion économique nationale et d'un important développement des moyens d'enseignement.

Le retard de développement dans l'agriculture freine indirectement l'expansion de l'industrie et du commerce. Mais en revanche, la situation actuelle de l'agriculture tient aussi à l'insuffisante implantation industrielle dans certaines régions du territoire.

## 2° *Défauts de l'appareil de distribution.*

L'appareil de distribution souffre d'une répartition défectueuse des points de vente souvent trop nombreux dans des régions où le niveau de l'activité économique est relativement faible. Du fait de cette situation et d'un emploi insuffisant des méthodes commerciales modernes, le coût moyen de la distribution est majoré, sans que sa majoration empêche beaucoup de petits commerçants de n'avoir qu'un revenu très modeste.

En outre, de nombreuses inégalités juridiques sont de nature à fausser la concurrence. Certaines coopératives d'entreprises ou d'administrations, dans la mesure où leurs conditions de fonctionnement ne sont pas toujours conformes à leur statut légal, tel que le définit le décret du 20 novembre 1955, se trouvent placées dans une situation injustement privilégiée par rapport à la généralité des commerces. Enfin et surtout, il existe des discriminations fiscales déjà signalées et d'autant plus regrettables qu'elles sont préjudiciables aux formes modernes de distribution.

La situation est encore aggravée par une imparfaite organisation des marchés, notamment en ce qui concerne les produits agricoles, et par l'ignorance et la passivité des consommateurs.

Cette productivité et cet équipement insuffisants de l'appareil de distribution tendent à neutraliser, en partie, des baisses de prix de revient obtenues dans l'industrie, et à maintenir un écart excessif entre les prix de détail de certaines denrées alimentaires agricoles et ceux qui sont payés aux producteurs.

## 3° *Inadaptation de l'Administration publique.*

L'inadaptation de l'Administration publique à ses diverses fonctions constitue également un frein à l'expansion.

Sans doute, de même qu'il serait inexact et injuste de nier la naissance et le développement, au sein des différents milieux économiques de la nation, de tendances favorables à l'expansion et au progrès, il serait également inexact et injuste de nier les efforts et les réalisations de l'Administration publique. On peut même admettre que, par son action au cours des dernières années, elle a joué un rôle important dans le développement économique. Les services administratifs ont souvent fait preuve de volonté d'innovation et de sens de l'avenir.

Cependant, on constate en premier lieu que le progrès technique a insuffisamment pénétré les services publics. Leurs moyens matériels sont souvent chichement dispensés et leurs méthodes de travail demeurent parfois désuètes. Les structures administratives sont mal adaptées aux missions nouvelles de l'administration, et notamment à ses responsabilités en matière économique et sociale. La division des administrations en compartiments cloisonnés nuit à l'efficacité de leur action.

L'administration ne s'est pas non plus toujours adaptée aux exigences que comportent l'accroissement du nombre des usagers et des administrés ainsi que la diversité et la complexité des droits dont ils peuvent se prévaloir et des obligations auxquelles ils sont soumis. Enfin, la rigidité de certains statuts et l'insuffisance des rémunérations font obstacle aux transformations et au dynamisme indispensables dans l'administration d'un État moderne.

## 4° *Disparités régionales.*

Les niveaux de développement sont très différents dans les diverses régions du pays. La répartition des entreprises et des populations, ainsi que des moyens d'enseignement mis à leur disposition sur le territoire national, est défectueuse. Certaines régions ne peuvent tirer parti de toutes leurs ressources ; d'autres présentent un excès de population qui tend à émigrer, notamment vers la région parisienne dont la congestion s'aggrave.

Certes, nombre de mesures ont été prises pour remédier aux déséquilibres régionaux, notamment au cours des derniers mois. Mais elles sont encore insuffisantes.

## D. MENTALITÉS ET COMPORTEMENTS INDIFFÉRENTS OU HOSTILES AU CHANGEMENT

La rigidité des structures n'est pas seulement de nature économique. Elle se manifeste aussi par des attitudes psychologiques assez largement répandues et défavorables aux transformations qu'exige notre époque. Ces attitudes sont sans doute en partie la conséquence des protections et des inhibitions qui se sont développées au sein du système économique. Mais elles en sont aussi, à certains égards, la cause et, de ce fait, revêtent une importance particulière en tant que frein à l'expansion. En partie imputables au poids du passé et à l'influence des groupes d'intérêts, elles révèlent une prise de conscience insuffisante des réalités du monde moderne, donc

des lacunes dans l'information de l'opinion et dans la préparation des hommes aux tâches que l'économie attend d'eux.

### 1° *Poids du passé.*

Il est sans doute inévitable que le passé pèse lourd dans un pays de vieille civilisation. Ce poids du passé, dans la mesure où il traduit l'attachement à des modes de vie, à une culture et à des traditions, comporte des avantages certains et constitue notamment un facteur de stabilité. Mais, en revanche, il fait obstacle aux transformations techniques, économiques et sociales.

Il ne s'agit pas seulement d'ailleurs d'un phénomène de psychologie sociale. L'attachement au passé tient aussi aux structures économiques elles-mêmes. Parmi les pays développés, la France demeure le plus rural. Quant à ses zones d'activité industrielle, elles sont souvent d'implantation ancienne. La cristallisation de l'infrastructure économique ne facilite pas les adaptations psychologiques.

En outre, la représentation du passé est souvent colorée d'appréciations indûment favorables, marquées d'une nostalgie plus sentimentale que raisonnée, car ce passé, souvent dépeint en termes idylliques, était celui de la mortalité infantile, de la journée de travail de douze heures et des niveaux de vie voisins du minimum physiologique, alors que, de nos jours, dans bon nombre d'entreprises industrielles ou commerciales, le personnel bénéficie de conditions de travail et d'existence en progrès constant.

Certes, le passage de l'état rural à la civilisation industrielle et urbaine ne s'est pas fait sans souffrances et sans heurts et souvent leur souvenir est demeuré vivace.

Le Comité est convaincu qu'il est possible aujourd'hui, au prix d'une politique appropriée, d'assurer la réalisation progressive des évolutions indispensables, en aménageant les transitions et en facilitant, notamment dans le domaine social, les ajustements qui en sont à la fois la condition et la conséquence.

Cependant, l'aménagement et l'humanisation des reconversions nécessaires se heurtent souvent à la résistance des hommes et au comportement des groupes d'intérêts.

### 2° *Force des groupes d'intérêts.*

L'existence de certains groupes de pression, dont l'action méconnaît les exigences de l'intérêt général, n'est certes pas propre à notre seul pays.

Cependant l'esprit souvent conservateur et malthusien de ces groupes a des racines profondes dans notre histoire économique. On peut y observer une lutte incessante entre, d'une part, les corporations, les corps intermédiaires et les coalitions d'intérêts, à la recherche de monopoles, de privilèges et de protections, et d'autre part, l'État et l'administration qui résistent, limitent, repoussent, mais souvent finissent par succomber. Les figures d'Henri III, de Colbert, de Turgot, du député d'Allarde, de Napoléon III, de Méline et d'autres plus récentes, illustrent les péripéties de cet éternel conflit.

Le pouvoir est mal armé pour résister efficacement à ces pressions, en raison de la structure de notre administration. En effet, dans l'organisation actuelle, caractérisée par un découpage de l'administration en compartiments verticaux et cloisonnés, un grand nombre de fonctionnaires, en dépit de leur intelligence, de leur conscience et de leur dévouement, se sont habitués, en toute bonne foi, à voir dans la défense des intérêts qu'ils ont mission de contrôler, un aspect naturel et essentiel de leur fonction, aspect qui tend à éclipser ou à fausser pour eux la vision de l'intérêt général.

Mais lorsqu'ils méconnaissent l'intérêt général, les groupements de pression sont de mauvais gardiens, à long terme, des intérêts qu'ils représentent, car les avantages que tirent leurs membres des réglementations malthusiennes et des pratiques restrictives ne tardent pas à se trouver inférieurs à ceux que leur eût procurés le développement des activités de production qu'un système économique moins cloisonné eût rendu possible.

### 3° *Conscience insuffisante des réalités.*

Ainsi, les individus et les groupements semblent insuffisamment préparés aux exigences d'un monde en évolution rapide.

Jusqu'à une époque récente, la France était l'un des pays développés où les attitudes d'indifférence ou de refus à l'égard des transformations technologiques, économiques et sociales indispensables étaient les plus marquées. Or il existe encore des séquelles de cet état d'esprit.

Au lieu de prendre conscience du caractère inéluctable du progrès technique, de la mécanisation et du développement de l'automatisation ; de l'accroissement des activités secondaires et tertiaires, du mouvement accéléré vers l'industrialisation, ainsi que des promesses d'amélioration

des conditions d'existence qui en résultent, une large fraction de la population s'inquiète de ces transformations et y voit même souvent des menaces à son bien-être et à sa sécurité.

Faute d'une connaissance suffisante et d'une mesure exacte des profonds changements qui s'accomplissent hors de nos frontières, la nécessité de l'expansion n'est pas fortement sentie. L'horizon politique, économique et social demeure étroit en de nombreux secteurs de l'opinion où la solidarité entre les nations et les liens d'interdépendance économique ne sont pas suffisamment perçus. Pourtant, dans un monde qui est partout en progrès, l'isolement et la stagnation nous infligeraient d'irréparables dommages.

#### *4° Lacunes de l'information.*

Cette représentation erronée des exigences de notre temps et cette répugnance aux changements sont largement imputables au défaut d'information d'un trop grand nombre de Français en matière économique, financière et sociale.

Les données fondamentales de la structure et du régime économiques de notre pays sont souvent ignorées, même par des personnes cultivées.

Une répartition plus équitable du revenu national est souhaitable à bien des égards. Sous certaines conditions, elle favorise l'expansion économique, le progrès social et répond à des exigences morales évidentes. Cependant nul ne peut nier que le développement économique suscite non seulement l'élévation du niveau (le vie mais est de nature à permettre une répartition plus juste du revenu national.

Sur un plan plus technique, le principe, cependant clair, qu'un régime économique se voulant efficace et juste exige des statistiques exactes, des comptabilités sincères et des déclarations fidèles, rencontre également en certains milieux de fortes oppositions.

Trop souvent, les principes financiers les moins discutables sont méconnus. En matière monétaire et fiscale, fleurissent les illusions et les mythes.

#### *5° Faiblesses de l'enseignement.*

Il apparaît aussi que les hommes sont souvent insuffisamment préparés à la vie professionnelle, à l'emploi des techniques les plus modernes de production et de gestion, ainsi qu'à la compréhension des problèmes nouveaux de notre civilisation.

La formation professionnelle notamment présente de graves lacunes. Beaucoup trop négligée en matière agricole, où elle revêt une importance de premier plan puisque les comportements novateurs doivent être le fait de millions d'exploitants, elle n'est pas suffisamment orientée, en matière industrielle, vers les métiers et professions qui sont ceux de l'avenir. Le manque d'ingénieurs et de techniciens présente un caractère alarmant. Il faut noter surtout la pénurie de cadres aux échelons moyens et subalternes.

Constater que les hommes, mal préparés à leur avenir, ne regardent pas assez vers lui, conduit aussi à relever les défauts de l'éducation générale. L'enfant et l'adolescent ne sont pas préparés à la vie moderne. Leurs connaissances de base sont souvent insuffisantes. En outre, les « humanités », auxquelles ne sont d'ailleurs initiés qu'une faible minorité de jeunes, surtout lorsqu'ils sont d'origine ouvrière ou rurale, se réfèrent à des types d'individus et de relations sociales qui conservent sans doute, en profondeur, une signification et une valeur permanentes, mais qui sont très éloignés de ceux qui constituent la société contemporaine. Il faudrait s'efforcer de définir et de promouvoir un humanisme de la civilisation moderne.

### III. L'ÉLIMINATION DES OBSTACLES : PRINCIPES D'ACTION

Les recommandations formulées par le Comité sont inspirées par un certain nombre de principes fondamentaux découlant, d'une part des objectifs et des impératifs de l'expansion, d'autre part de la nature des obstacles qui viennent d'être mentionnés.

Ces principes sont les suivants :

- A. - Réduire les rigidités qui affectent l'économie.
- B. - Éliminer les atteintes à la véracité des coûts et des prix.
- C. - Écarter les obstacles à une croissance harmonieuse.
- D. - Réformer l'administration.
- E. - Remédier aux insuffisances de l'information et de l'instruction.

#### A. RÉDUIRE LES RIGIDITÉS QUI AFFECTENT L'ÉCONOMIE

Le Comité a déjà souligné qu'il ne lui appartenait pas de formuler une politique économique générale. C'est pourquoi il a considéré comme une donnée fondamentale le caractère mixte de notre économie. Il lui est apparu que notre régime économique qui combine initiative privée et intervention publique est parfaitement compatible avec les exigences de l'expansion. Au surplus, la stabilité relative de ce régime est une des conditions de l'expansion, puisque celle-ci dépend largement des décisions prises par les dirigeants des entreprises privées ou publiques dans la perspective d'une action à long terme, et en fonction des conditions institutionnelles dans lesquelles ces entreprises se trouvent placées.

Mais les modalités d'intervention de la puissance publique doivent être conciliées avec le maintien de certains mécanismes d'adaptation qui jouent un rôle important dans les phénomènes d'expansion et de croissance. De cette constatation procède une série de recommandations concrètes.

##### 1° *Les régulations d'une économie mixte.*

Les régulations d'une économie mixte peuvent être classées en trois catégories :

- a. Celles qui résultent de l'action organique et permanente de l'État dans certains domaines de la vie économique et sociale ;
- b. Les interventions occasionnelles de la puissance publique ;
- c. Les régulations spontanées du système économique.

La complexité de la vie économique et sociale et les problèmes que pose un développement cohérent impliquent, en fait, la fixation par l'État des objectifs fondamentaux, la prévision en matière de conjoncture et d'évolution, l'établissement de plans à long terme, la fixation des investissements publics et l'orientation des investissements privés, le maintien d'un équilibre sain des échanges extérieurs, le contrôle du crédit, la surveillance des prix, la prise en charge enfin des tâches économiques d'intérêt national qui dépassent les possibilités de l'entreprise privée.

A cette mission permanente de l'État en matière économique, s'ajoutent les interventions occasionnelles destinées à pallier les difficultés momentanées, à ménager les transitions, à favoriser les adaptations et les innovations.

En revanche, dès lors qu'il nous est impossible de tout prévoir et de tout régler, Il est indispensable dans les autres domaines, que s'exercent les régulations économiques spontanées, notamment par les mécanismes de l'offre et de la demande et par les ajustements de prix qui en résultent. Cette dernière considération a guidé le Comité dans ses recommandations tendant à assurer la flexibilité de l'économie. Il lui est apparu notamment qu'en règle générale, la fixation simultanée des quantités offertes ou demandées et des prix ou tarifs, était de nature à supprimer toute possibilité d'équilibre et d'adaptation.

##### 2° *Mesures préconisées.*

En ce qui concerne les ententes et pratiques restrictives, le Comité a estimé que la législation actuelle devait être complétée. Il reconnaît le caractère utile et parfois indispensable des accords entre les entreprises lorsqu'ils ont pour effet d'améliorer et d'étendre les débouchés, de faciliter les investissements importants, d'assurer le progrès technique en aidant notamment à la

rationalisation et à la spécialisation. Mais il a estimé que la législation sur les pratiques restrictives devait être plus généralement et plus fermement appliquée et que les pouvoirs, les effectifs et les moyens de l'actuelle Commission technique des Ententes devaient être accrus.

Le Comité a formulé diverses recommandations qui tendent au desserrement des contraintes dans certaines professions réglementées : il s'agit essentiellement d'ouvrir l'accès à ces professions, de supprimer ou de restreindre les limitations de concurrence résultant de leurs statuts, de rendre possibles les déplacements ou les fusions d'établissements, d'abolir les dispositions interdisant les progrès techniques ou leur faisant obstacle, de restreindre le champ d'application de certains monopoles, de restaurer la liberté d'approvisionnement ou de vente, etc.

Le Comité a proposé diverses réformes concernant la propriété commerciale et le statut du fermage, dont la principale consiste en une limitation, dans le temps, du droit au renouvellement, afin d'éviter le maintien indéfini du preneur dans les lieux loués. Il a présenté également diverses suggestions en matière d'aménagements fonciers et urbains, ainsi que des mesures tendant à parer à la hausse spéculative des terrains à bâtir.

Il considère que l'application de ces réformes introduirait plus de souplesse dans l'exercice des professions et dans l'utilisation des biens immobiliers, bâtis et non bâtis.

## B. ÉLIMINER LES ATTEINTES A LA VÉRACITÉ DES COÛTS ET DES PRIX

### 1° Principes.

La véracité des prix est, dans une économie de décisions largement décentralisées comme la nôtre, la condition nécessaire d'un comportement des individus et des entreprises assurant l'élimination des gaspillages de ressources.

Le Comité tient pour possible et réalisable le retour progressif à la véracité des prix dans le cadre d'une politique tendant à restituer efficacité et souplesse au système économique.

Sans doute ne faut-il pas sous-estimer les difficultés de la tâche. La notion de coût est complexe et incertaine ; il est cependant possible de déterminer des ordres de grandeur raisonnables, surtout lorsqu'on dispose des éléments d'information que peuvent fournir, avec le progrès des systèmes de comptabilité, les grandes entreprises industrielles et commerciales.

Mais le retour à la véracité des prix exige un effort continu et progressif, qui doit commencer par l'adaptation des prix les plus manifestement faussés et comporter en cas de hausse, s'il y a lieu et simultanément, des aides correctrices temporaires tendant à éviter des bouleversements trop graves. Ces conditions revêtent une importance d'autant plus grande dans notre pays que les situations à corriger remontent souvent à plusieurs dizaines d'années.

Enfin, le retour à la véracité des prix exige aussi la ferme application de la législation sur les ententes et les pratiques restrictives, dans la mesure où celles-ci, ainsi que des manœuvres spéculatives, peuvent fausser certains prix.

### 2° Applications.

Le Comité considère que la véracité du prix des *locations immobilières* est une des conditions de la rénovation et de l'accroissement de notre patrimoine foncier bâti. Il recommande l'ajustement progressif des loyers anciens parce qu'il est indispensable à l'entretien normal des immeubles et à la suppression des disparités excessives de situation entre locataires.

Mais une telle remise en ordre pose d'importants problèmes sociaux. Il est possible d'y faire face par une extension et une augmentation corrélatives de l'allocation-logement, qui présente l'avantage de constituer une aide directe, exactement mesurable, entièrement efficace et n'entraînant aucune perturbation dans les mécanismes économiques.

En ce qui concerne *les transports de marchandises*, le Comité estime qu'un meilleur aménagement des tarifs de ceux-ci est une des conditions indispensables à une coordination satisfaisante et peut contribuer efficacement à l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la décongestion de la région parisienne.

Il propose, notamment en ce qui concerne la S.N.C.F., une déperéquation modérée et progressive des tarifs, se traduisant suivant les cas, soit par une baisse, soit par une hausse de ceux-ci, et la mise en œuvre d'une organisation souple des transports routiers. La S.N.C.F. pourrait participer à ceux-ci, soit directement, soit par des filiales.

Le Comité reconnaît que de telles mesures, et notamment la déperéquation des tarifs de la S.N.C.F., sont de nature, si aucune précaution n'est prise, à porter préjudice aux zones moins développées et particulièrement aux régions rurales, ainsi qu'à certains secteurs d'activité. Mais en ce domaine également, Il apparaît nécessaire, dans une phase transitoire, de prévoir des aides

correctrices simultanées pour éviter aux usagers de subir les conséquences brutales de la déperéquation.

Pour une politique coordonnée de soutien et d'aménagement régional, l'attribution de subventions directes paraît en effet préférable à l'action indirecte par les tarifs. Cependant, la charge de ces subventions ne saurait incomber à la S.N.C.F. qui, comme toutes les entreprises, doit déterminer sa politique commerciale en fonction du coût réel des services qu'elle produit. C'est l'État qui doit assumer la charge des subventions, substituant ainsi une intervention consciente et ordonnée à l'action aveugle qu'il exerce en fournissant, par l'abaissement des tarifs, des subventions indirectes à certaines catégories d'utilisateurs, et en comblant par fonds publics le déficit de la S.N.C.F.

Les nouvelles mesures de coordination des transports devraient donc être prises dans le cadre d'un programme d'ensemble, réalisé par étapes, en liaison étroite avec la mise en œuvre de dispositions coordonnées en matière d'aménagement du territoire et de conversion.

Le Comité a été conduit à évoquer les *rappports entre fiscalité et développement économique*, en raison de l'influence importante des impôts sur les coûts et les prix. La complexité du problème ne lui échappe pas. Le Comité sait qu'il est difficile de déterminer les conditions dans lesquelles les impôts se répercutent et se diffusent dans l'économie. La stricte neutralité économique du système fiscal, si souhaitable qu'elle soit, est impossible à réaliser. La nature, les proportions et les taux des principales composantes de celui-ci, bien que choisis souvent pour des considérations de caractère politique, entraînent des conséquences économiques.

Mais le système fiscal peut être rendu relativement neutre à l'égard des conditions de la production et de la distribution des biens et services. Ce résultat pourrait être obtenu par l'extension du champ d'application des impôts synthétiques (impôts sur le revenu et taxes sur le chiffre d'affaires) élagués de leurs exceptions et privilèges abusifs, et établis aussi généralement que possible d'après des déclarations contrôlées.

Le Comité reconnaît cependant que les exonérations fiscales en faveur du développement économique comportent dans certains cas des avantages pratiques et psychologiques. Mais ces exonérations doivent être économiquement fondées, de caractère temporaire, et accordées sans autres distinctions, à toutes les entreprises qui entrent dans leur champ d'application, défini par des dispositions législatives ou réglementaires.

Le Comité rappelle cependant que ces exonérations, qui constituent en réalité des subventions indirectes, n'ont ni la clarté, ni même l'efficacité des subventions directes en faveur du développement économique. Il recommande que, lorsqu'une intervention est tenue pour indispensable, elle soit, toutes les fois que possible, opérée par subvention directe et apparente, plutôt que par des exonérations qui compliquent le système fiscal et en faussent le mécanisme.

Il conviendrait, bien entendu, dans l'application d'une telle politique, de tenir compte des règles du Traité de Rome, qui proscrivent « les aides faussant ou menaçant la concurrence ». Ces règles ne doivent pas cependant nous inciter au maintien du statu quo. En particulier, les articles 92 et 93 du Traité de Rome tracent un cadre suffisamment souple pour permettre les interventions nécessaires à l'expansion, à condition que ces interventions ne conduisent pas à une discrimination injustifiée à l'encontre des producteurs des autres pays du Marché commun.

Par ailleurs, dès lors que la fraude fiscale constitue, en même temps qu'un moyen de concurrence déloyale, un obstacle majeur à l'expansion économique, le Comité préconise une lutte accrue contre celle-ci et notamment contre la pratique des ventes sans facture. L'État devrait rencontrer dans cette action l'appui des organismes professionnels, des consommateurs et de l'opinion tout entière.

Le Comité estime aussi que les déclarations fiscales devraient être opposables à leurs signataires, non seulement lorsqu'ils font valoir un droit devant une autorité publique ou réclament une indemnité à l'État ou à une collectivité publique, mais aussi dans les rapports juridiques et les litiges de droit privé. Il n'est pas acceptable qu'existent pour un même revenu, un même chiffre d'affaires, un même bien, une même activité, deux appréciations de valeur invoquées par la même personne selon qu'elle est débitrice ou créancière.

Un effort analogue de non-discrimination et de lutte contre l'évasion et la fraude devrait être accompli dans le domaine de la législation sociale.

### C. ÉCARTER LES OBSTACLES À UNE CROISSANCE HARMONIEUSE

Lorsque la vérité des coûts et des prix est assurée, les conditions d'une croissance harmonieuse peuvent être plus aisément établies. Celle-ci exige l'utilisation optimum des ressources, le plein emploi des hommes et un aménagement satisfaisant du territoire.

### 1° *Rechercher une meilleure utilisation des ressources.*

Le problème de l'utilisation optimum des ressources peut être résolu, soit par une méthode globale portant sur des quantités, soit par un système décentralisé utilisant des prix. La technique de recherche de l'optimum a fait depuis une quinzaine d'années des progrès considérables, grâce à l'effort de grandes entreprises publiques ou privées.

L'optimum à l'échelle de la Nation est l'objet des préoccupations de diverses instances économiques, notamment du Commissariat général au Plan. Ce problème, d'une grande complexité, se heurte toutefois en pratique à l'écart, souvent important, qui sépare le système des prix réels de celui qui répondrait à l'optimum économique. Le Comité ne peut que rappeler à cet égard ses recommandations générales, tendant à assurer la vérité des prix, ainsi qu'à développer l'information économique.

En outre, certaines interventions semblent opportunes dans divers secteurs de l'activité économique. Elles devraient notamment renforcer les mesures tendant à la *standardisation* et à la *normalisation*, favoriser les améliorations de structure des entreprises industrielles ou commerciales et des exploitations agricoles.

C'est ainsi que l'amélioration de la *distribution* exige que soient facilitées une répartition adéquate des points de vente et l'évolution du commerce vers des formes plus modernes et plus efficaces, notamment par une réforme de la propriété commerciale, dont le Comité a suggéré les grandes lignes; que soient supprimées les mesures discriminatoires d'ordre fiscal à l'égard de certains types d'entreprises; que les marchés soient organisés et qu'un certain nombre de mesures soient prises en vue du développement de l'enseignement commercial et de l'éducation du consommateur.

### 2° *Assurer un meilleur emploi des hommes.*

Le Comité insiste en premier lieu sur le fait que le maintien artificiel des entreprises marginales, le soutien des activités désuètes, les subventions à l'improductivité, s'ils fournissent de l'emploi, n'apportent qu'un produit net inférieur à celui qu'auraient procuré des activités de substitution. De telles interventions font obstacle à l'élévation du niveau de vie. En outre, l'emploi qu'elles procurent est précaire puisqu'il ne peut durer qu'autant que la collectivité accepte les sacrifices, souvent élevés, qui en sont la contrepartie.

En revanche, et contrairement à une opinion trop répandue, la modernisation, la mécanisation, l'automatisation, n'entraînent pas une réduction globale et durable de l'emploi. Le progrès scientifique et technique dont elles sont la conséquence, engendre des activités nouvelles qui, elles-mêmes, suscitent, par induction, des emplois nouveaux dans d'autres branches d'activité et aussi, le plus souvent, le développement de débouchés préexistants. Le Comité rappelle cependant que doivent être prévues dans le cadre d'une politique générale de conversion les mesures d'adaptation et de transition propre à la rendre acceptable et à la faire accepter.

Le Comité a formulé des recommandations relatives à l'*aménagement des horaires de travail*, des jours de repos et de congé; ce problème, étroitement lié au problème des pointes, mérite une attention particulière. En raison de la pluralité des objectifs en cause, qui sont à la fois économiques et sociaux, une étude synthétique est indispensable. Du fait de la diversité des variables et des paramètres, l'emploi en ce domaine des méthodes de la recherche opérationnelle est souhaitable. Enfin, l'aspect humain et familial du problème requiert la consultation et le consentement des travailleurs, ainsi que l'appui de l'opinion.

Le problème de l'aménagement des temps de travail au long de la vie active doit également être considéré. Sans doute, avec le progrès technique et l'accroissement de la productivité, la durée globale du travail de chacun pourra diminuer sensiblement. Mais le Comité estime que le progrès social découlant de cette diminution peut encore être amélioré par une meilleure répartition des périodes d'activité.

D'une part, en raison de l'allongement de la durée des études, la vie active aura tendance à commencer plus tard. Elle devrait être coupée de périodes de renouvellement des connaissances et de perfectionnement professionnel.

D'autre part, l'accroissement du nombre et de la proportion des personnes âgées pose un problème important sous une forme nouvelle, qui exigera un examen approfondi de certaines conceptions sur leurs conditions de travail et de retraite.

Mais étant donnée la création récente de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, qui doit donner son avis dans quelques mois, le Comité a estimé opportun de ne pas formuler de propositions précises en dehors de celles concernant le personnel enseignant, pour lequel se pose un problème d'une grande urgence.

Le Comité a recherché également des solutions aux difficultés du travail à mi-temps.

### 3° *Atténuer les déséquilibres régionaux.*

Le Comité n'a pas mission de formuler les principes d'une politique de développement régional, mais seulement de suggérer des mesures de nature à lever les obstacles à pareil développement.

Le premier obstacle est le manque d'informations. Le Comité attache une grande importance au perfectionnement de la connaissance économique et sociale des différentes régions du territoire national. Des travaux statistiques et des études économiques sont à cette fin indispensables. Le Comité rappelle aussi l'exigence d'une liaison étroite entre le plan national, les programmes d'action régionale et les programmes d'investissements en matière d'équipement collectif. Il souligne aussi la nécessité de bien préciser les objectifs, les critères et les méthodes susceptibles de conduire à la définition des meilleures localisations et à la réalisation de l'optimum global.

Sur le plan de l'action, le problème des conversions lui a paru essentiel. Sans doute pour provoquer celles-ci, des réglementations et même des prohibitions peuvent être nécessaires. Mais ce sont surtout les incitations : bonifications d'intérêts, avances à taux réduit, indemnités de conversion, aménagement de zones industrielles, construction de logements, qui pourront attirer travailleurs et capitaux dans les régions à développer. Des stages de formation tendant à une préparation accélérée aux activités de conversion permettront de faciliter les transitions et d'en réduire la durée.

Certes de telles mesures ont déjà été prévues ; mais il importe de les coordonner, de les concentrer en un faisceau de dispositions convergentes et le cas échéant de les renforcer; bref, de mettre en œuvre non pas un système de conversions organisées et sélectives, mais un système organisé d'aides efficaces à la conversion.

En particulier, les conversions économiques qui comportent d'importantes incidences sociales exigent que soit prévu et aménagé le reclassement des travailleurs.

## D. REFORMER L'ADMINISTRATION

La rénovation de, l'administration doit porter sur ses structures, sur ses méthodes et ses moyens, ainsi que sur les relations humaines qu'elle met en œuvre.

### 1° *Adapter les structures.*

Les divisions majeures de l'administration centrale en ministères, directions et services, devraient se modeler davantage sur la nature des opérations à effectuer ou des domaines à administrer. Des modifications de structure dans ce sens réduiraient la pression exercée sur l'Administration par les intérêts particuliers qu'elle a mission de contrôler.

En outre, l'organisation actuelle ne favorise guère les conceptions synthétiques et les actions coordonnées. C'est pourquoi, tout en procédant à un remaniement des divisions verticales de l'administration, lesquelles auraient essentiellement pour mission de mettre en œuvre les décisions du pouvoir, il serait nécessaire que fussent renforcées les structures horizontales et développés tant les services fonctionnels que les organismes de conception, en particulier ceux qui ont mission de préparer les décisions fondamentales en matière économique et sociale. Services fonctionnels et organes de conception devraient en même temps coordonner l'action des services verticaux, dont les liaisons devraient être prévues et encouragées.

Enfin, en ce qui concerne les services extérieurs de l'État et de l'administration locale, le Comité rappelle la nécessité du regroupement des circonscriptions administratives et des associations ou fusions de communes.

### 2° *Renouveler les méthodes et les moyens.*

La prolifération des lois et des règlements nuit à l'efficacité de l'administration. Mais, en outre, l'action gouvernementale et administrative ne peut être définie et exercée uniquement par la voie de prescriptions juridiques. Une action efficace exige, après la détermination des objectifs, l'attribution de moyens appropriés aux agents responsables de l'exécution.

Cette modification des conditions d'action de l'administration, notamment dans le domaine de l'intervention économique, est d'ailleurs exigée par les nouvelles tâches qui incombent aux services publics, lesquelles, dans certains cas, requièrent des méthodes proches de celles de l'entreprise. Elle impliquerait un statut plus souple de la fonction publique. L'accroissement des responsabilités des fonctionnaires devrait avoir pour contrepartie une amélioration de leur situation

matérielle. Ces réformes devraient être faites après de larges consultations tendant à obtenir l'adhésion des organisations syndicales.

Sur un plan plus technique, les modes d'action de l'administration ne mettent pas suffisamment à profit les procédés modernes de gestion et de préparation des décisions. Le Comité souligne l'intérêt de l'utilisation dans l'administration publique des méthodes économétriques, et de la recherche opérationnelle. Celles-ci pourraient d'ailleurs faciliter, non seulement l'exécution des décisions administratives, mais aussi la détermination des objectifs et la définition des critères. Les moyens matériels devraient être modernisés, car, à cet égard, l'administration est souvent en retard par rapport à l'entreprise.

### 3° *Améliorer les relations humaines.*

L'information des citoyens devrait être facilitée en matière administrative. Les bureaux d'accueil et les centres d'information administratifs devraient être développés et les usagers conseillés et aidés par des agents spécialisés dans l'accomplissement des formalités administratives.

L'administration devrait être rendue moins anonyme. Toutes les fois que possible, les décisions devraient être personnalisées.

Pareilles réformes sont possibles si l'on accroît, notamment, la responsabilité des fonctionnaires et la délégation de l'autorité.

Enfin des services de relations humaines devraient être créés dans toutes les administrations qui ont un large contact avec le public, surtout dans les services qui sont chargés de fournir certaines prestations aux usagers et, à plus forte raison, dans ceux qui soumettent les administrés à un réseau complexe d'obligations.

## E. REMÉDIER AUX INSUFFISANCES DE L'INFORMATION ET DE L'INSTRUCTION

Dès lors que les hommes sont à la fois le moyen et la fin de l'activité économique, leur formation et leur information sont parties intégrantes d'une politique d'expansion.

### 1° *Développer l'information.*

Il entre dans la mission de l'État d'informer les citoyens de leurs devoirs et de leurs droits, non seulement en matière administrative, mais aussi en matière économique et sociale. Ils devraient être plus largement informés des réalités du monde moderne, des conditions de l'évolution économique, des nécessités et des avantages de l'expansion, afin qu'ils soient davantage tournés vers l'avenir et moins vers le passé.

Les buts et les modalités de l'action de l'État en matière économique et sociale devraient être largement diffusés, expliqués et commentés. Sans doute importe-t-il qu'une telle information soit présentée avec une stricte objectivité, dans des termes simples et dans une forme qui suscite l'intérêt de ceux à qui elle s'adresse. Au niveau national, elle pourrait être préparée par une équipe d'économistes, de psychologues et d'enseignants.

Il apparaît d'ailleurs qu'une information de cette nature, présentée avec clarté et sincérité, constituerait une des meilleures armes contre la propagande et l'action des groupes de pression.

Une société qui recherche le progrès économique et social doit recevoir, des citoyens et des entreprises, des informations précises et sincères, indispensables à l'élaboration d'une politique rationnelle. En d'autres termes, si l'État doit informer les citoyens, ceux-ci doivent aussi informer l'État.

Le Comité rappelle à ce propos la nécessité d'un bon *équipement statistique*. La qualité de celui-ci dépend certes directement de l'organisation et de l'action administratives, mais aussi de la manière dont les citoyens et, les entreprises s'acquittent de leurs obligations en matière de déclarations administratives.

Une politique économique et sociale rationnelle exige, notamment, que soient synthétisés, au sein de la comptabilité nationale, les résultats de la comptabilité publique et des comptabilités privées. Si celles-ci sont satisfaisantes, le plus souvent, dans le secteur industriel, il n'en est pas de même dans le secteur commercial, artisanal et agricole. Le Comité souligne l'importance du perfectionnement de ces comptabilités, de la diminution du champ d'application des forfaits fiscaux - qui n'encouragent pas la tenue de comptes précis - du développement de la formation comptable des futurs commerçants et agriculteurs et de l'intensification du recrutement des experts-comptables et des comptables agréés.

### 2° *Étendre et adapter l'enseignement.*

En ce qui concerne la formation générale, il est important que les jeunes, à tous les degrés de l'enseignement, soient initiés aux aspects fondamentaux de la vie économique et sociale et de son évolution. Il est indispensable que l'enseignement qu'ils reçoivent leur fasse prendre conscience - tant des grands problèmes français du moment et de l'avenir que de l'extension de l'horizon politique, économique et social caractéristique de notre époque (l'Europe, la Communauté, les Pays sous-développés). L'éducation générale devrait donner aux jeunes le sens du réel, mais en même temps développer leur imagination, leur goût de l'action, l'esprit d'équipe, s'attacher à la formation du caractère et les préparer ainsi au monde de demain. Cette préparation nous apparaît comme condition majeure de l'expansion économique et du progrès social.

Les programmes devraient être aménagés de telle façon que fût réduite la tendance au divorce des cultures littéraire et scientifique. Mais pareille exigence ne devrait pas conduire à une surcharge des programmes et à un nouvel allongement de la durée des études. Il est utopique, surtout à une époque de développement indéfini des connaissances, de vouloir tout enseigner. L'effort doit porter sur la formation de l'esprit.

Un accès plus large des jeunes à l'instruction est non moins important encore que les changements dans les programmes, les orientations et les méthodes. Le système actuel conduit à un véritable gaspillage du potentiel intellectuel de la jeunesse. L'accès à l'enseignement secondaire et supérieur en milieu ouvrier et en milieu rural doit être élargi. Le ramassage scolaire doit être organisé dans les campagnes et des dispositions doivent être prises pour la décentralisation de l'enseignement supérieur.

Un effort très important est également nécessaire en matière de formation professionnelle. Celle-ci doit préparer les jeunes en fonction de la nature des emplois qui leur seront offerts. Il importe surtout, à cette fin, que les transformations les plus importantes dans la structure de l'emploi, qui découlent du progrès technique et de l'extension des activités secondaires et tertiaires, soient prises en compte. En particulier, du fait de l'existence d'un excédent de population rurale, une partie de la jeunesse des milieux agricoles doit être formée à des métiers autres que celui de la terre.

Il importe aussi que soit accru le nombre des ingénieurs et que l'on se préoccupe davantage de leur formation humaine. Les connaissances techniques doivent revêtir un caractère plus actuel et plus concret. Des mesures doivent être prises pour l'orientation des « littéraires » vers les professions commerciales et industrielles. Quant aux futurs administrateurs, privés ou publics, ils ne doivent - pas seulement être formés aux disciplines économiques et juridiques, mais acquérir aussi un minimum de connaissances scientifiques et techniques. Des mesures exceptionnelles sont nécessaires pour remédier rapidement à la pénurie d'instituteurs et de professeurs et préparer un plus grand nombre de jeunes gens à la recherche. En même temps devraient être développées des méthodes d'enseignement plus efficaces et, pour la diffusion de l'instruction et de la culture, l'occasion devrait être fournie à tout « enseigné » de devenir, à des titres et des degrés divers, suivant les individus et les disciplines, un « enseignant ».

Un tel effort d'intensification de l'instruction, de l'éducation et de la culture, créerait un climat propice à une ouverture générale des travailleurs aux problèmes de l'économie et à un véritable essor de la promotion sociale. Celle-ci est une nécessité économique, car elle peut fournir au pays une partie du personnel qualifié, des cadres et des responsables professionnels dont il a un besoin urgent. Elle répond aussi à un souci de justice, puisqu'elle est de nature à corriger les inégalités qui peuvent découler de la diversité des conditions d'existence, des niveaux de vie ou d'un sort malheureux. Elle est aussi un des moyens du progrès social et culturel, en même temps qu'un facteur de la cohésion et du développement harmonieux de la société. Le Comité estime qu'un effort particulier devrait être fait, à cette fin, dans tous les secteurs de la vie professionnelle et à tous les niveaux. Le coût financier d'une large action de promotion sociale serait très largement couvert par les avantages, sur le plan matériel et humain, qui en découleraient.

L'évolution rapide des connaissances exige d'ailleurs que soit mis en œuvre un système d'éducation permanente. La formation post-scolaire devrait être réorganisée, développée et étendue à toutes les professions et aux diverses étapes de la vie professionnelle. Plutôt que d'allonger indéfiniment la durée des études, on devrait donner aux adultes la possibilité de renouveler périodiquement leurs connaissances générales et pratiques. En particulier, des cycles d'études et de stages devraient être organisés à l'âge de la maturité. Enfin, l'augmentation de la production découlant du progrès des techniques, des moyens de mécanisation et des méthodes d'organisation, devrait permettre de prélever, chaque semaine, sur la durée normale du travail, quelques heures qui seraient consacrées au perfectionnement professionnel, à l'éducation générale et à l'étude des problèmes fondamentaux de notre temps.

## CONCLUSION

Malgré leur apparente diversité, les mesures que le Comité recommande procèdent d'une inspiration commune. Elles tendent toutes, conformément au mandat qui lui a été confié, à supprimer des dispositions de fait ou de droit qui constituent « des obstacles injustifiés à l'expansion de l'économie ». Leur but est de majorer l'efficacité de l'effort humain, donc de permettre d'obtenir plus, avec un même effort, ou autant, avec un effort moindre. Le Comité est convaincu que leur application, contribuerait efficacement à l'amélioration des niveaux de vie et au progrès du bien-être.

Cependant toute modification de l'état existant, surtout s'il est ancien, exige des ajustements qui peuvent affecter des situations individuelles légitimes et respectables. Plusieurs des réformes suggérées par le Comité susciteront des résistances et leur mise en œuvre, malgré les dispositions transitoires dont elles ont été assorties, exigera, pendant une période prolongée, des efforts attentifs et de minutieuses précautions. Mais le Comité a la conviction profonde que leur accomplissement apporterait au pays des progrès étendus et durables, alors que les difficultés qu'il entraînerait seraient limitées et temporaires.

Il n'appartient pas au Comité de se prononcer sur les problèmes politiques que pose le programme d'action qu'il a élaboré. Il tient cependant à souligner son caractère global et cohérent. Les recommandations qui suivent visent des obstacles graves au développement économique. Appliquées séparément ou en une longue période, elles laisseraient subsister, en certains secteurs, les protections et les rigidités présentes, alors qu'elles les supprimeraient en d'autres. De ce fait, il est important, qu'autant que possible, elles soient mises en œuvre dans une procédure d'ensemble.

Les réformes qui sont ici proposées ne pourront être accomplies qu'avec l'adhésion du pays. Or le Comité les a présentées parce qu'elles lui paraissaient justifiées par des raisons décisives. Il ne doute pas que les arguments qui ont emporté sa conviction ne s'imposent, avec une même force, à tous ceux qui les considéreront en pleine lumière.

Pour la mise en œuvre de nos recommandations, un grand effort d'explication est indispensable. Il exige un contact étroit avec l'opinion et avec les groupements représentatifs de toutes les forces vives de la nation. Si ce contact est établi avec toute l'ampleur que rendent possible les méthodes modernes de diffusion, le pays comprendra la nécessité du programme que le Comité a élaboré et qu'il présente dans les avis et recommandations ci-après.

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **AVIS ET RECOMMANDATIONS**

Pour réduire les principaux obstacles à l'expansion de l'économie qu'il a recensés, et assurer ainsi aux hommes un niveau de vie plus élevé, le Comité a retenu cinq principes d'action, qui servent de cadre à ses recommandations

1. Réduire les rigidités qui affectent l'économie .....	31 à 45
2. Éliminer les atteintes à la véracité des coûts et des prix.....	46 à 57
3. Écarter les obstacles à une croissance harmonieuse .....	58 à 70
4. Remédier aux insuffisances de l'information et de l'instruction.....	72 à 82
5. Réformer l'administration.....	85 à 91

## SOMMAIRE

I. Réduire les rigidités qui affectent l'économie.....	31
1.11. Les ententes et les pratiques restrictives dans le commerce et l'industrie .....	32
1.21. La propriété commerciale.....	32
1.31. Les baux ruraux.....	34
1.40. Les professions « fermées ».....	35
1.41. Les problèmes de la meunerie.....	36
1.42. La semoulerie.....	37
1.43. La boulangerie.....	37
1.44. La profession de notaire.....	38
1.45. la profession d'avoué.....	39
1.46. L'organisation de la profession de commissaire-priseur.....	40
1.47. La pharmacie et l'industrie pharmaceutique.....	41
1.48. La profession de courtier maritime.....	42
1.50. Les taxis.....	44
1.50.1. Les taxis dans l'agglomération parisienne.....	44
1.50.2. Les taxis en province.....	45
2. Éliminer les atteintes à la véracité des coûts et des prix.....	46
2.11. La coordination des transports de marchandises.....	47
2.12. Le régime des loyers dans ses relations avec le problème du logement.....	51
2.21. Le problème des alcools.....	52
2.22. La production sucrière.....	53
2.23. La viticulture.....	55
2.31. Production et distribution des eaux minérales et des jus de fruits.....	56
2.41. Sur l'utilisation des déclarations fiscales dans les relations juridiques de la vie économique.....	57
3. Écarter les obstacles à une croissance harmonieuse.....	58
3.11.1. Les problèmes de distribution.....	59
3.11.2. Les problèmes des pêches maritimes, de l'industrie de la conserve et du marché des produits de la mer.....	61
3.12. Les problèmes fonciers d'urbanisation.....	63
3.13. La normalisation et la standardisation facteurs de progrès économique.....	66
3.20. Les problèmes de l'emploi.....	66
3.22. L'emploi à temps partiel.....	67
3.23. Le problème de l'immigration.....	68
3.24. L'aménagement du temps de travail.....	69
3.31. La politique économique régionale.....	70
4. Remédier aux insuffisances de l'information et de l'instruction.....	72
4.10. Les problèmes de l'enseignement.....	73
4.12. L'enseignement des jeunes ruraux.....	78
4.14. Le service militaire et l'enseignement.....	80
4.20. Les problèmes de l'information statistique.....	81
4.21. La formation et l'information économiques.....	82
5. Réformer l'administration.....	85
5.21. L'utilisation du capital immobilier des collectivités publiques.....	86
5.22. Les conditions des achats publics et la gestion des matériels.....	86
5.23. L'utilisation des techniques modernes d'analyse et de préparation de la décision.....	87
5.24. Relations publiques dans l'Administration.....	89
5.25. Le problème des circonscriptions administratives.....	91

## **I. RÉDUIRE LES RIGIDITÉS QUI AFFECTENT L'ÉCONOMIE.**

Le Comité a estimé nécessaire de présenter des recommandations sur les problèmes des ententes et pratiques restrictives, ainsi que sur ceux de la propriété commerciale et des baux ruraux.

Il a également examiné un certain nombre de professions réglementées, pour lesquelles il formule des recommandations particulières, précédées d'un avis général.

- 1.11. Ententes et pratiques restrictives
- 1.21. Propriété commerciales
- 1.31. Statut des baux ruraux
- 1.40. Professions réglementées : Recommandations générales
  - 1.41. Meunerie
  - 1.42. Semoulerie
  - 1.43. Boulangerie
  - 1.44. Notaires
  - 1.45. Avoués
  - 1.46. Commissaires-Priseurs
  - 1.47. Pharmacie et Industrie pharmaceutiques
  - 1.48. Courtiers maritimes
  - 1.50. Taxis

### 1.11. LES ENTENTES ET LES PRATIQUES RESTRICTIVES DANS LE COMMERCE ET L'INDUSTRIE.

Tout en reconnaissant le caractère utile et souvent indispensable de certains accords de productivité entre les entreprises, le Comité constate cependant que de nombreuses pratiques, profitant seulement à certaines personnes privées et non à l'économie tout entière, sont néfastes.

Dans ces conditions, il souhaite que le Gouvernement renforce, dans ce domaine, l'action déjà entreprise qui, en dépit des résultats obtenus, lui apparaît insuffisante.

Le Comité recommande aux Pouvoirs publics :

1° D'envisager la création d'une juridiction économique, dotée d'une large compétence.

2° De ménager une période transitoire, nécessaire à la mise en place d'une telle juridiction, pendant laquelle la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire serait maintenue.

3° De créer, pour cette période, un organisme de nature administrative, entièrement indépendant :

- compétent à la fois pour les ententes et pour les pratiques commerciales anti-concurrentielles;
- composé de personnalités émanant de l'Administration et du secteur privé, et exerçant leurs fonctions à plein temps;
- devant obligatoirement être consulté par les Tribunaux préalablement à toute procédure;
- dont l'accès serait ouvert à tous, particuliers ou administrations;
- autorisé à se saisir d'office;
- disposant de larges pouvoirs d'investigation;
- pouvant :
  - reconnaître le caractère utile d'une entente ou d'une pratique commerciale ;
  - inviter, dans le cas contraire, les industriels et les commerçants à modifier leurs pratiques ou leurs conventions ;
  - dénoncer le caractère néfaste des actions envisagées et saisir les tribunaux;
  - dont la procédure serait publique.

4° De compléter l'article 59 bis de l'Ordonnance du 30 juin 1945, en instituant un régime de déclaration obligatoire des ententes.

### 1.21. LA PROPRIÉTÉ COMMERCIALE.

Le Comité n'entend pas condamner la législation sur la propriété commerciale. Mais l'évolution des textes et les pratiques qui en sont la conséquence lui ont paru critiquables au regard des exigences de l'expansion économique. Dans ces conditions, le Comité a jugé nécessaire de proposer une réforme qui, tendant à rétablir un certain équilibre dans les relations entre bailleur et preneur, devrait, en raison même de sa modération, donner des résultats satisfaisants.

Le Comité recommande donc aux Pouvoirs publics :

I. De restreindre le champ d'application de la loi

en rendant la mise en œuvre des règles qu'elle édicte plus conforme aux nécessités de notre économie :

1° Application de la loi aux seuls commerçants qui exploitent un commerce de détail et aux artisans en contact avec le public.

2° Extension, dans divers cas, du droit de reprise du propriétaire

- reprise sans indemnité en cas de cessation d'exploitation;
- indemnité réduite, si la reprise est effectuée pour habiter ou pour démolir et reconstruire;
- indemnité réduite également au cas de reprise pour exercer une activité professionnelle, dès lors que cette activité fait appel à une clientèle distincte.

3° Abrogation des dispositions des décrets de 1959 qui, au cas de révision judiciaire du loyer, freinent l'ajustement de celui-ci à la valeur équitable.

4° Abrogation de l'article 20 du décret du 30 septembre 1953, selon lequel le locataire est fondé à rester dans les lieux tant que l'indemnité définitive n'a pas été chiffrée. L'éviction doit être possible dès que l'indemnité provisionnelle est payée.

5° Rétablissement de la disposition de la loi de 1926 prévoyant que l'indemnité d'éviction est égale au préjudice subi par le locataire et qu'il appartient à celui-ci d'en établir le montant.

6° Détermination de l'indemnité d'éviction par le juge, en tenant compte, essentiellement et en premier lieu, des impositions fiscales précédentes de l'exploitant du fonds de commerce.

II. De limiter dans le temps le droit au renouvellement et d'interdire en conséquence la pratique du « pas de porte »

1° Limitation à l'enracinement définitif du preneur, en prévoyant qu'au terme d'une période de 27 ans, le bailleur pourra reprendre la disposition de son bien, sans indemnité.

2° Interdiction du pas de porte qui, du fait des mesures précédentes, aura cessé d'avoir une justification.

III. De prévoir la possibilité de certaines formes contractuelles d'association entre le propriétaire et le locataire commerçant

IV. D'appliquer des dispositions transitoires

consistant essentiellement :

- dans l'interdiction immédiate du pas de porte dans les immeubles nouveaux, en acceptant une hausse corrélative des loyers;
- dans le maintien du droit :
  - à deux renouvellements, quelles que soient l'ancienneté du bail et la nature du commerce; et à défaut
  - à une indemnité compensatrice.

## 1.31. LES BAUX RURAUX

### I. STATUT DU FERMAGE

Le régime du fermage doit répondre à deux objectifs apparemment contradictoires. Il faut éviter

- *l'instabilité* de l'exploitant, qui crée un prolétariat flottant et gêne la mise en valeur, en provoquant souvent l'épuisement du sol ;
- *la cristallisation*, qui décourage la compétition et les investissements, en refusant notamment aux jeunes le droit au travail agricole.

Il faut encore noter la nécessité de limiter, en agriculture, la charge que représente l'acquisition de la propriété. Par les capitaux importants qu'elle stérilise et enlève à la terre, elle empêche les agriculteurs de consacrer leurs efforts à l'investissement productif.

Avec l'objectif essentiel d'améliorer la productivité, condition fondamentale de l'expansion de la production agricole et du niveau de vie des agriculteurs, le Comité recommande aux Pouvoirs publics une action dans trois directions.

#### 1. Pour favoriser la mobilité

L'objectif est l'utilisation optimum et durable du sol, par les plus aptes à promouvoir le progrès agricole. Les jeunes, notamment, ne doivent pas être systématiquement écartés.

##### a. Dans la personne de l'exploitant :

- maintenir l'article 840 CR, mais permettre une extension des cas de résiliation en cours de bail, en supprimant l'énumération limitative des seuls motifs « graves et légitimes » reconnus actuellement ;
- limiter la reconduction automatique de l'article 837 CR à deux périodes de neuf ans au maximum pour :
  - éviter la cristallisation des situations;
  - ouvrir les fermes à la sélection et à la compétition des éléments les plus dynamiques ;
  - permettre l'harmonisation avec le régime de la propriété commerciale, sous réserve de dispositions transitoires appropriées.

##### b. Dans l'utilisation du sol :

- modifier l'article 840 CR, § 2, pour permettre désormais aux deux parties d'obtenir la résiliation du contrat de bail, lorsque l'une ou l'autre refuse des modifications qui seraient génératrices de progrès incontestables et reconnus par tous, dans les structures foncières, les techniques de production, les systèmes de culture ou les moyens de commercialisation ;
- compléter l'article 844 CR pour assouplir la procédure qui libère, dans un périmètre urbain, les enclaves agricoles assujetties à fermage.

##### c. Dans le contenu du contrat :

- aménager les articles 839 et 843 CR pour maintenir, lors du renouvellement tacite du bail, les clauses particulières qui, actuellement, tombent de plein droit par retour au contrat-type ;
- encourager la recherche de diverses formules contractuelles (sociétés de personnes, etc.), différentes du statut du fermage et plus souples, qui tendent à associer plus étroitement le propriétaire et l'exploitant.

#### 2. Pour encourager les investissements

Modifier l'article 812 CR, § 1, en autorisant une majoration de loyer lorsque des investissements de modernisation sont effectués.

Harmoniser l'article 812 et l'article 848 CR, en accordant au bailleur une rémunération plus équitable de ses investissements par l'incorporation d'une part raisonnable d'amortissement dans la récompense due par le preneur.

Remettre en ordre le taux des fermages par une application progressive du système des « quatre denrées », selon un rythme adapté aux diverses régions agricoles.

### 3. Pour permettre une meilleure exploitation

Appliquer avec souplesse la législation du cumul, pour permettre aux fermes françaises d'atteindre le seuil de rentabilité, variable d'ailleurs selon les régions, les productions et les systèmes de culture.

## II. MÉTAYAGE

Amender les articles 862 à 870 CR, pour supprimer le caractère automatique et unilatéral de la conversion du métayage en fermage.

### 1.40. LES PROFESSIONS « FERMÉES ».

Le Comité a examiné certaines activités pour lesquelles l'expansion économique et le jeu de la concurrence se trouvent limités par des interventions de la puissance publique ou des groupements professionnels.

Les questions posées par ces situations dans une perspective de développement économique optimum ont fait l'objet d'une enquête générale. Quelques-unes seulement des activités en cause ont pu être étudiées de façon plus précisée. Elles doivent être considérées ici comme des exemples, révélateurs des scléroses dont souffre l'économie française. Elles ne sont ni les seules, ni nécessairement les plus graves. Cependant, chaque fois qu'il l'a jugé possible, le Comité a formulé des recommandations à leur sujet.

Par ailleurs, le Comité n'a pas eu la possibilité, dans les délais qui lui étaient impartis, de mener à bien une étude complète de tous les sujets qui méritent examen et dont la solution requiert des consultations et une information approfondies.

Il ne peut qu'exprimer le vœu que ces travaux soient poursuivis, à l'avenir, par toutes instances appropriées.

Le Comité insiste sur ce souhait, car il a constaté que le mouvement de fermeture des professions s'étend progressivement à de nouvelles activités et semble devenir une tendance permanente des réglementations professionnelles.

Le Comité recommande donc :

- l'examen systématique du bien-fondé et de la justification économique des réglementations actuelles, relatives aux activités qu'il n'a pas étudiées, telles que : agents de change, courtiers en valeurs, mandataires aux halles, etc. ;

- la modification, s'il y a lieu, de ces réglementations et le refus de laisser la même évolution, de tendance malthusienne, se poursuivre dans d'autres secteurs.

Les études auxquelles le Comité a procédé l'ont amené à dégager les principes suivants, qui devraient inspirer les enquêtes complémentaires et les interventions nécessaires

- écarter toute réglementation qui aboutit à un privilège exclusif, au bénéfice d'une catégorie professionnelle, lorsque des impératifs d'intérêt général n'apparaissent pas ;

- donner aux réglementations professionnelles jugées indispensables un caractère évolutif et non conservateur, en imposant éventuellement une révision périodique obligatoire ;

- limiter les prescriptions techniques à leur objet, en veillant à ce qu'elles n'empiètent pas, par un moyen détourné, sur le domaine économique ;

- ne pas confier l'examen des capacités techniques, indispensables aux seuls professionnels, mais à des services ministériels (Éducation Nationale, Justice, Travail) en liaison avec la profession ;

- exiger que tous les avis relatifs à la moralité des candidats écartés de certaines professions soient motivés ;

- éviter de donner à des Ordres professionnels des pouvoirs d'exception et des pouvoirs de discipline, qui sont rarement exercés efficacement par de tels organismes, soumis aux pressions de leurs mandants et sensibles à la solidarité du groupe ;

- prévoir un contrôle juridictionnel efficace de l'attribution des cartes professionnelles, dans tous les cas où de telles cartes s'avèreraient nécessaires.

Dans l'application des recommandations suivantes relatives aux Professions fermées, le Comité rappelle qu'il devrait être tenu compte des dispositions du Traité de Rome concernant le droit d'établissement. Celles-ci prévoient que les restrictions à la liberté d'établissement seront progressivement supprimées entre les six Pays du Marché commun au cours de la période transitoire. Or la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et à leur exercice. Du fait du Traité, le bénéfice des mesures préconisées par le Comité se trouverait donc étendu aux ressortissants des autres États membres de la Communauté économique européenne, ce qui poserait un problème de réciprocité. L'élimination des dispositions qui limitent aux nationaux l'accès d'un grand nombre de professions conduirait en effet à des inégalités entre les ressortissants des différents pays du Marché commun, si des divergences importantes subsistaient ou étaient créées dans les conditions générales d'exercice de ces professions.

Aussi le Comité estime-t-il que, dans ce domaine, la mise en œuvre de ses recommandations devrait tenir compte de la situation existant dans les autres pays membres du Marché commun et exigerait, si des disparités trop marquées apparaissaient, la réalisation simultanée des mesures de coordination prévues à l'article 57 du Traité de Rome.

Le Comité présente les recommandations qui suivent, à partir des principes sus-indiqués. Il n'a cependant pas toujours eu la possibilité de formuler des propositions complètes et estime que ses avis devraient être utilisés pour la poursuite de l'effort entrepris.

#### 1.41. LES PROBLÈMES DE LA MEUNERIE<sup>3</sup>.

Sans mettre en cause la politique de soutien du prix du blé et les garanties qui en résultent pour les agriculteurs, le Comité a examiné l'ensemble des problèmes de la meunerie en fonction de trois objectifs principaux

- dans l'organisation de la meunerie :
  - rétablir la concurrence, afin de favoriser le progrès technique et l'amélioration de la qualité et de la productivité ;
- dans le régime des transactions en aval de la meunerie :
  - faire revivre l'activité commerciale des meuniers ;
- dans le régime des transactions entre les organismes stockeurs et la meunerie :
  - réaliser progressivement la liberté d'approvisionnement des meuniers.

Pour atteindre ces objectifs, le Comité recommande aux Pouvoirs publics :

1° D'assouplir le régime du travail en meunerie en relevant, pour chaque entreprise, les plafonds d'activité, qui seraient majorés chaque année, pendant quatre ou cinq campagnes. Au terme de cette évolution, une seule limitation d'activité subsisterait : celle du contingentement issu de la réglementation de 1938 ;

2° D'inciter à l'amélioration de la qualité en substituant, au taux unique d'extraction, la liberté de choisir ce taux entre un minimum et un maximum ;

3° De supprimer, en vue de favoriser les transformations de structure, les interdictions relatives aux fusions et transferts de contingents, ainsi qu'aux déplacements géographiques ;

---

<sup>3</sup> Un membre du Comité s'est abstenu sur cet avis.

4° De supprimer les plans de transport interdépartementaux des farines et la péréquation des frais y afférents, et de rétablir la liberté du prix du pain, sous réserve de dispositions transitoires dans les départements déficitaires, (subventions, taxations, ... ), tendant à protéger les consommateurs ;

5° De supprimer les plans de transport des blés, ainsi que la péréquation des frais de transport, en réglant le rythme de sortie des blés des organismes stockeurs ;

6° De fixer le prix du blé à la sortie des organismes stockeurs, soit en maintenant le système actuel du prix unique, soit en fixant un prix national garanti ;

7° De donner à l'O.N.I.C. les moyens financiers nécessaires à la constitution et à l'entretien de stocks indispensables ;

8° D'instituer, en vue de réduire la fraude, l'obligation de passage en organisme stockeur pour tous les blés d'échange et d'appliquer rigoureusement les sanctions réglementaires.

#### 1.42. LA SEMOULERIE.

L'examen de la réglementation de la semoulerie conduit aux conclusions suivantes :

L'activité de la semoulerie est arbitrairement limitée, sur la base des références des années antérieures, par un régime de « droits au travail » analogue aux « droits d'écrasement » de la meunerie. En outre, des pénalités quantitatives sont prévues en cas de dépassement de ces « droits au travail ».

Cette réglementation :

1° Contribue à soutenir quelques entreprises marginales, qui devraient se convertir ou vendre leur contingent à la Caisse Professionnelle de l'Industrie Semoulière ;

2° Entrave l'expansion des usines modernes et les empêche d'utiliser à plein leur potentiel de production ;

3° Supprime toute concurrence et toute émulation, et, par suite, s'oppose à l'abaissement des prix de revient et à l'amélioration de la qualité ;

4° Sur le plan international, place la semoulerie française dans une situation défavorable par rapport aux semouleries de la Communauté Économique Européenne.

Le Comité recommande donc aux Pouvoirs publics

- d'abroger les arrêtés des :  
26 novembre 1954 (J.O., 30-11-1954) ;  
23 décembre 1955 (J.O., 3-1-1956) ;  
10 avril 1957 (J.O., 24-4-1957) ;  
13 mars 1959 (J.O., 18-3-1959).

relatifs au travail en semoulerie.

#### 1.43. LA BOULANGERIE.

L'examen de la réglementation de la boulangerie conduit aux considérations suivantes :

La diminution constante de la consommation du pain depuis vingt ans et l'accroissement du nombre des boulangeries artisanales ont entraîné une réduction importante de la fabrication moyenne de chaque boulangerie et, par suite, une hausse des frais de panification. En outre, certaines installations sont vétustes et ne répondent plus à la technique moderne.

Or l'évolution de la boulangerie française se heurte à une réglementation qui entrave l'essor de la boulangerie industrielle en soumettant l'ouverture des boulangeries et dépôts de pain au versement de « sûretés » financières inutiles et à l'avis d'une commission départementale, où les artisans-boulangers sont seuls représentés.

Le Comité recommande donc aux Pouvoirs publics :

1° D'abroger les articles 4, 5, 6 et 7 du décret n° 54-1162 du 22 novembre 1954 et les articles 7 et 8 de l'arrêté du 22 novembre 1954 ;

2° De compléter l'article 9 du décret n° 54-1162 du 22 novembre 1954, en vue de limiter la compétence de la commission départementale au contrôle des conditions techniques et sanitaires d'installation des nouvelles boulangeries.

#### 1.44. LA PROFESSION DE NOTAIRE.

Afin d'ouvrir l'accès à la profession de notaire à un plus grand nombre de candidats et de diminuer le coût élevé de certains des services rendus par les notaires, le Comité propose les mesures suivantes :

##### I. En ce qui concerne l'accès à la profession

Le Comité n'a pas jugé possible de proposer la suppression du système traditionnel de la vénalité des charges, en raison de la dépense que représenterait pour l'État l'indemnisation des quelque 6.370 notaires métropolitains. C'est dans le cadre même de ce système que les mesures suivantes sont préconisées :

1° Création de nouvelles charges dans les régions et les villes en expansion, où elle apparaît indispensable. Cette création peut être faite par décret, mais il appartient au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de procéder à une étude systématique et complète de ce problème et de soumettre ses propositions au Gouvernement.

Il y a lieu, en outre, de modifier l'article 32 de la loi du 25 ventôse an XI, selon lequel le notaire bénéficiaire d'une création de charge doit indemniser ses confrères. Cette règle ne se justifie pas lorsqu'une création d'office correspond à un accroissement de la population ;

2° Les dispositions de l'article 16 du décret du 20 mai 1955 permettent à la Caisse centrale de garantie des notaires de consentir des prêts aux aspirants aux fonctions de notaire. Il paraît utile de recommander à la Chancellerie de veiller à l'application, dans le sens le plus libéral, de ces dispositions, pour l'augmentation du nombre et du montant des prêts ;

3° Il arrive souvent que le prix des offices inscrit dans les traités de cession ne corresponde pas à la réalité : il est majoré par des contre-lettres, qui ont pour effet de réduire les droits d'enregistrement. Il convient de demander à la Chancellerie et au service de l'Enregistrement de coordonner leurs moyens d'information pour que les prix déclarés et acceptés par le Garde des Sceaux correspondent à la réalité et que les dissimulations de prix soient légalement et effectivement sanctionnées.

En outre, la formule par laquelle les parties affirment qu'aucune contre-lettre ne modifie le prix porté au traité (circulaire du Garde des Sceaux du 14 août 1946, page 4) pourrait être remplacée par une déclaration plus solennelle, qui engagerait moralement les officiers ministériels signataires ;

4° Les chambres de notaires donnent un avis sur les aspirants aux fonctions de notaire, ce qui a donné lieu, à l'occasion de candidatures refusées par le Ministre de la justice, à la suite d'un avis défavorable de ces chambres, à des accusations d'ostracisme. Sans doute, ces accusations sont-elles mal fondées. Il importe cependant qu'elles ne trouvent pas crédit dans l'opinion publique et que, par suite, le Ministre effectue un contrôle rigoureux des motifs pour lesquels les chambres de notaires refusent d'accorder un certificat de moralité ou de donner un avis favorable à l'installation d'un candidat dans leur ressort. Dans cet esprit, le Ministre de la justice pourrait demander aux chambres de notaires de ne fonder leurs avis que sur des faits précis et établis, strictement relatifs à la moralité du candidat.

En outre, un appel des avis donnés par les chambres de notaires paraît nécessaire. Cet appel existe pour les autres catégories d'officiers ministériels. Il pourrait être organisé, dans les mêmes conditions, par l'adjonction d'une phrase à l'alinéa 1 de l'article 42 de la loi de l'an XI ;

5° Le diplôme d'aptitude exigé des aspirants aux fonctions de notaire est délivré à l'issue d'un examen professionnel, que le candidat passe devant ses futurs pairs, à l'échelon départemental. Cet examen est, parfois, l'origine de complaisances, qui pourraient être limitées par l'exigence d'un diplôme de licence en droit en sus de l'examen professionnel.

En outre, la commission spéciale devant laquelle est passé l'examen professionnel devrait comprendre, à parité, des magistrats et des notaires, et être placée sous la présidence d'un magistrat.

Sur ces deux points, une modification des articles 42 et 43 de la loi de l'an XI est nécessaire.

## II. En ce qui concerne le coût de certains services

1° La rémunération proportionnelle des notaires à l'occasion d'actes portant sur des sommes très importantes, tels que certains actes de sociétés, n'apparaît pas justifiée. Une diminution du tarif est souhaitable en ce qui concerne ces actes.

2° La rémunération proportionnelle des notaires à l'occasion d'opérations en série, telles que les ventes d'appartements, est élevée, eu égard au service rendu pour chaque opération.

Le principe d'une solution consiste :

- soit dans la réduction des honoraires proportionnels des notaires chaque fois qu'il y a répétition en série d'actes identiques;
- soit dans l'établissement d'un tarif forfaitaire par acte en fonction du nombre global d'actes à rédiger.

3° Mais pour une détermination équitable du quantum de ces réductions, une étude d'ensemble du problème des tarifs et des revenus des notaires, dans les villes et les campagnes, est nécessaire.

Cette étude n'a pu être faite dans les délais impartis au Comité. Aussi est-il souhaitable qu'une commission d'enquête étudie spécialement ces problèmes sous l'autorité d'un magistrat ou d'un haut fonctionnaire.

## 1.45. LA PROFESSION D'AVOUÉ.

L'organisation judiciaire et le statut de la magistrature ont fait l'objet d'importantes réformes en 1958. Pour l'adaptation de la carte des circonscriptions judiciaires à l'évolution économique et sociale intervenue depuis un siècle et demi, ces réformes ont, en particulier, réalisé une concentration des juridictions, en substituant aux anciens tribunaux civils d'arrondissement, un nombre réduit de tribunaux de grande instance dont le ressort correspond, en principe, à celui d'un département. Parallèlement, aux justices de paix cantonales ont été substitués des tribunaux d'instance, à compétence plus large, et dont la circonscription correspond à celle de l'arrondissement.

La suppression des justices de paix et d'un certain nombre de tribunaux de première instance a, certes, porté atteinte à la situation des officiers ministériels auxiliaires de la justice (avoués, greffiers, huissiers) établis auprès de ces juridictions. Mais aucune modification importante n'a été apportée aux règles concernant l'intervention des auxiliaires de la justice dans l'œuvre judiciaire. La

plaidoirie et la représentation des parties, notamment, demeurent deux fonctions séparées, faisant l'objet du monopole respectif de l'avocat d'une part, et de l'avoué d'autre part.

Prise séparément, l'organisation de la profession d'avoué présente des avantages, tenant aux garanties qu'elle offre aux justiciables en conséquence des règles suivantes :

- responsabilité personnelle et pécuniaire de l'avoué envers son client ;
- contrôle de la justice sur la profession, rendu possible par suite de l'attachement des avoués à une juridiction déterminée et de leur faible nombre ;
- tarification des actes : les émoluments dus par le plaideur à l'avoué ne sont pas fixés librement, mais déterminés par un tarif établi par décret (le tarif en vigueur, fixé par décret n° 60-323 du 2 avril 1960, accuse une augmentation d'environ 50 % sur celui de 1954).

Cette dernière garantie est cependant assez illusoire, dans la mesure où la pratique s'est établie de réclamer au plaideur, en sus des émoluments taxés, des honoraires particuliers fixés librement. Dans ces conditions, l'intervention de l'avoué est d'un coût élevé pour le justiciable, terni en outre de verser d'autres honoraires à l'avocat qui l'a assisté. Aussi bien les avocats comme les avoués sont-ils touchés par la crise dont souffre la justice du fait des lenteurs et des frais qu'elle entraîne, crise qui se traduit par une diminution sensible du nombre des affaires portées au rôle.

Cette situation fait actuellement l'objet de nombreuses critiques, qui portent moins sur les modalités d'organisation de chaque profession que sur le principe même de la dualité des professions d'avoué et d'avocat. L'intervention d'un seul auxiliaire de la justice pour la représentation et l'assistance des parties offrirait en effet l'avantage d'un gain de temps et d'une économie pour le justiciable.

En pratique d'ailleurs, les deux fonctions sont déjà confondues :

- en Alsace-Lorraine, où les charges d'avoués, supprimées après l'armistice de 1871, n'ont jamais été rétablies ;
- devant la Cour de Cassation, où l'avocat aux conseils est un officier ministériel à la fois avoué et avocat ;
- devant les tribunaux de commerce, des baux ruraux, les conseils de prud'hommes et les nouveaux tribunaux d'instance.

Enfin, la plupart des pays étrangers et des juridictions internationales ne connaissent pas la dualité des deux fonctions.

Le Comité n'a pas été en mesure de procéder à toutes les consultations nécessaires et ne pouvait faire l'étude exhaustive d'un problème dont les principaux termes relèvent du Code de Procédure Civile.

Il recommande toutefois qu'une étude soit immédiatement entreprise, par une commission spécialisée et indépendante, qui aurait mission de mettre au point, compte tenu des impératifs d'une bonne administration de la justice, les modalités d'une réforme permettant, devant toutes les juridictions de droit commun, la représentation et l'assistance des parties par un seul corps d'auxiliaires de la justice.

#### 1.46. L'ORGANISATION DE LA PROFESSION DE COMMISSAIRE-PRISEUR.

Pour favoriser l'expansion des opérations de vente aux enchères publiques et conserver à la place de Paris un rôle important dans le commerce international des tableaux et objets d'art, il importe essentiellement d'obtenir un abaissement du coût de ces opérations.

Pour obtenir un tel résultat, le Comité recommande

1° La réduction des charges qui pèsent sur la profession ;

2° Une harmonisation des droits et taxes frappant certaines ventes aux enchères publiques en France et à l'étranger.

Pour réduire les charges pesant sur la profession et, en définitive, sur l'ensemble des clients, il conviendra de mettre fin au fonctionnement de la bourse commune de résidence, comme caisse de péréquation et de répartition, au bénéfice de tous les commissaires-priseurs. Les versements obligatoires à cette bourse commune devraient, à cet effet, être réduits à 20 ou 10 % des honoraires perçus lors de chaque vente (au lieu de 50 % actuellement), en vue de constituer uniquement un fonds de garantie et de couvrir les dépenses de fonctionnement des organismes communs.

L'harmonisation des droits et taxes sur les ventes suppose, de son côté, un allègement des droits d'enregistrement et une action tendant à obtenir des pays étrangers l'application du droit de suite de 3% créé au profit des peintres et de leurs héritiers, sur le modèle des droits d'auteur.

#### 1.47. LA PHARMACIE ET L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE<sup>4</sup>.

L'ensemble des activités pharmaceutiques, c'est-à-dire des opérations tendant à la production et à la vente des médicaments, présente un double aspect :

Il s'agit en premier lieu d'une branche économique en plein développement, qui est à peu près complètement sortie du stade artisanal et participe à l'essor général de la chimie.

Mais il s'agit également d'un ensemble de professions pour lesquelles la protection de la santé publique exige une stricte réglementation sans que pour autant cette réglementation soit détournée vers la protection abusive d'intérêts corporatifs.

Les recommandations du Comité auront alors en vue deux objectifs :

- réformer le statut de la pharmacie en éliminant les survivances du passé et les dispositions qui n'ont pas pour objet exclusif la protection des malades ;
- éliminer les obstacles financiers ou techniques à l'expansion de l'industrie pharmaceutique.

Dans ces conditions, le Comité recommande aux Pouvoirs publics des mesures fondées sur les principes suivants :

##### 1. UNE RÉFORME DU STATUT DE LA PHARMACIE

###### A. Par une nouvelle définition du « monopole des pharmaciens »

1° En ce qui concerne la délivrance des produits pharmaceutiques au public :

Restrictions à l'objet du monopole dont devront être distraits :

- certains médicaments courants sans danger (la liste en serait fixée et périodiquement révisée par les Pouvoirs publics) ;
- la plupart des objets pharmaceutiques (pansements...), sauf exceptions également déterminées par une liste officielle.

Ceci impliquerait notamment que soit résolu le problème du remboursement éventuel par la Sécurité Sociale des achats effectués en dehors des officines pharmaceutiques.

2° En ce qui concerne la gestion des activités pharmaceutiques à leurs différents stades :

Détermination différente des fonctions couvertes par ledit monopole :

Ce monopole devra s'appliquer, non plus à la propriété, mais uniquement aux fonctions de direction et de contrôle direct des actes pharmaceutiques ou, dans certains cas, de leur accomplissement même.

Il est alors nécessaire d'envisager la possibilité pour des non-pharmaciens de posséder tout ou partie d'un établissement à caractère pharmaceutique (laboratoire, commerce de gros, officine) et ce, sous n'importe quelle forme juridique.

<sup>4</sup> Un membre du Comité s'est abstenu sur cet avis.

Ceci entraînera l'obligation de revoir les conditions de la mise en jeu de la responsabilité civile et pénale, de telle sorte que les responsabilités respectives des propriétaires non-pharmaciens et du pharmacien salarié soient bien précisées.

B. Par un aménagement des dispositions régissant actuellement la limitation des pharmacies d'officine

Faute d'avoir pu procéder à une enquête suffisamment approfondie, le Comité n'a pas pris position sur la limitation du nombre des pharmacies d'officine.

Toutefois, il a été frappé du caractère peu convaincant des arguments invoqués en faveur d'une réglementation aussi exorbitante du droit commun et de certains des inconvénients qui en découlent.

En recommandant au Gouvernement l'étude de la question, il suggère les aménagements suivants :

1° L'unification des régimes existants en la matière en France métropolitaine (régime de droit commun et régime des territoires recouverts).

2° Le transfert à une commission administrative, créée à cet effet et dans laquelle la profession serait représentée, du pouvoir actuellement dévolu au ministre d'accorder les dérogations demandées.

## 2. ÉLIMINATION D'OBSTACLES FINANCIERS OU TECHNIQUES A L'EXPANSION

A. Par la réforme des études pharmaceutiques Cette réforme devrait comprendre les éléments suivants :

- suppression du stage d'officine sous sa forme actuelle et emplacement par
  - une propédeutique scientifique ;
  - divers stages plus courts destinés à faire connaître à l'étudiant tous les aspects de la profession (industrie, laboratoire, officine).
- refonte générale des programmes actuels d'enseignement;
- maintien du diplôme unique, avec toutefois trois mentions couronnant, après un tronc commun, un ou deux ans de spécialisation :
  - industrie ;
  - laboratoire ;
  - officine.

B. Par la modification du régime actuel de fixation des prix

Sur les bases suivantes :

- 1° Au stade de la production :
- amélioration du système du « cadre de prix », pour avantager les établissements productifs et favoriser les efforts de recherche;
  - plus grand réalisme du blocage des prix, dont l'excessive rigidité produit des effets contraires à ceux qui sont désirés, notamment par l'évasion dont bénéficient les produits dits nouveaux.

- 2° Au stade de la distribution :
- révision en baisse des marges excessives actuellement autorisées pour la distribution des produits pharmaceutiques.

### 1.48. LA PROFESSION DE COURTIER MARITIME.

I. La profession de courtier maritime ne correspond plus, en pratique, à la définition juridique qu'en donne le Code de Commerce (art. 80) ; l'activité essentielle d'un courtier maritime consiste à :

- assurer la « conduite en douane » des navires ;
- représenter l'armateur en tant que « consignataire » de navires.

Pour la première de ces tâches, il jouit d'un privilège en sa qualité d'officier ministériel ; à l'occasion de la seconde, il agit comme commerçant et il apparaît difficile de discerner s'il se cantonne toujours dans les opérations de commerce « pour compte d'autrui », qu'il peut pratiquer, ou s'il effectue également des opérations de commerce « pour son compte », que lui interdit l'article 85 du Code de Commerce.

II. L'existence des courtiers maritimes ne semble pas devoir être mise en cause : l'utilité économique de leur rôle paraît démontrée par le fait que les armateurs leur confient fréquemment la conduite en douane de navires français, alors qu'ils pourraient l'assurer eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'un commis succursaliste et que le consignataire unique de la cargaison, qui peut conduire lui-même le navire en douane, confie pratiquement toujours cette tâche à un courtier maritime.

Toutefois, les charges de courtiers maritimes ne présentent plus toujours un caractère d'utilité économique indiscutable : si certaines charges sont abandonnées à mesure que décline le trafic d'un port, elles survivent souvent à ce déclin alors qu'elles ont perdu leur raison d'être.

En outre, le « privilège » peut être une source de déperdition d'énergie : tandis que la conduite en douane est parfois très simple et pourrait aisément être assurée par le consignataire, l'interdiction d'effectuer des opérations commerciales pour leur compte laisse certains courtiers largement sous employés, bien que leur compétence et leurs moyens matériels soient aisément utilisables pour des opérations commerciales se situant dans le prolongement de leur activité.

III. En conséquence :

a. Le Comité recommande la suppression des charges de courtiers maritimes pour lesquelles le tonnage ou le nombre de navires annuellement mis en douane est, en moyenne, inférieur pour les dix dernières années à un minimum à déterminer par le Secrétariat Général à la Marine Marchande ; ce minimum correspondrait au revenu à partir duquel le courtier peut être considéré comme jouissant de moyens d'existence suffisants, eu égard à sa qualité d'officier ministériel et aux garanties financières qu'il est appelé à fournir à l'Administration des Douanes.

b. Le Comité estime que le privilège dont jouissent les courtiers maritimes ne doit pas se transformer en monopole au profit de l'un d'eux, le capitaine ou l'armateur devant avoir le choix, dans un port, entre plusieurs courtiers. Il recommande à cette fin la suppression des charges uniques subsistant dans certains ports en déclin, ainsi que de celles qui, en fait, exploitées en commun par plusieurs courtiers, sont assimilables à des charges uniques.

Cette réforme aurait pour conséquence le retour à la liberté des opérations de courtage maritime dans ces ports.

c. Le Comité considère enfin que l'activité des courtiers maritimes, variable selon les ports, ne correspond pas toujours à la meilleure spécialisation possible entre les diverses professions commerciales liées au trafic maritime. Il recommande à cet égard une adaptation des articles 80 et 85 du Code de Commerce qui :

-sans priver en principe les courtiers maritimes du privilège de la conduite en douane, permettrait, en cas de besoin, aux pouvoirs publics, d'assurer une extension limitée de ce privilège à d'autres professions ;

-sans autoriser en principe les courtiers maritimes à effectuer des opérations commerciales pour leur compte, laisserait aux pouvoirs publics la possibilité de consentir des dérogations sur des points particuliers.

IV. La suppression de certaines charges préconisée ci-dessus correspond au souci immédiat de rationaliser la répartition géographique des courtiers maritimes, tandis que la réforme des articles 80 et 85 du Code de Commerce aurait plutôt pour but de marquer une

tendance, en réservant la possibilité d'un assouplissement des règles de la profession, dans tous les cas où une certaine reconversion des activités paraîtrait souhaitable aux pouvoirs publics et aux professions intéressées.

#### 1.50.1. LES TAXIS DANS L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE<sup>5</sup>.

L'examen de la réglementation de l'industrie du taxi dans l'agglomération parisienne conduit aux conclusions suivantes :

- la limitation réglementaire du nombre des taxis nuit à la satisfaction de la demande et entraîne la création de « situations acquises », dont le transfert payant des autorisations de circulation est la manifestation la plus critiquable ;
- les règles qui président à l'exercice de la profession, inspirées par des considérations souvent étrangères à la notion du service public que doit constituer l'industrie du taxi, sont peu compatibles avec l'utilisation la plus satisfaisante, au moindre coût pour la collectivité, du parc existant ;
- les inégalités artificielles dont la fiscalité est responsable et l'éventail naturel des prix de revient ont pour conséquence que la puissance publique, responsable des prix, aligne le tarif unique sur les prix de revient les plus élevés. Des « rentes » sont ainsi artificiellement créées au détriment du consommateur.

Le Comité enregistre avec satisfaction les mesures prises récemment, tendant à réviser les modalités de l'examen professionnel et à abaisser l'âge minimum exigé pour l'accès à la profession.

De plus, le Comité recommande aux Pouvoirs publics :

##### I. D'ÉLARGIR L'ACCÈS A LA PROFESSION

Attribution, au-delà de l'élévation de 12.000 à 14.500 du plancher initial, déjà proposée par l'autorité préfectorale, d'autorisations supplémentaires de circuler, au rythme d'au moins 1.000 par an, jusqu'au dépôt des conclusions d'une étude de recherche opérationnelle, qui devrait être entreprise immédiatement en vue d'un aboutissement rapide.

Assouplissement progressif de la fixité des proportions entre les différentes catégories d'exploitants.

Suppression, dans un délai de trois ans, de l'autorisation des transferts de permis de circulation.

##### II. D'ASSURER UNE MEILLEURE UTILISATION DU PARC EXISTANT

Autorisation du doublage sans limitation.

Adoption d'une nouvelle réglementation de la journée de travail, en particulier :

- permission aux loueurs et aux compagnies, en ce qui concerne leurs chauffeurs salariés, de choisir entre les 5 journées de douze heures et le maintien du régime actuel ;
- aménagement des heures de sortie pour une meilleure satisfaction de la demande aux heures de pointe ;
- autorisation de dérogations à la durée maximum du travail quotidien pour les pointes annuelles, après consultation paritaire de la profession.

Développement des emplacements de stationnement dans les quartiers centraux de l'agglomération parisienne, respect rigoureux de ces emplacements et mise en œuvre de dispositions tendant à assurer l'efficacité du système d'appel téléphonique.

##### III. D'ÉGALISER ET D'ASSOULIR LES CONDITIONS FINANCIÈRES D'EXPLOITATION

Suppression des discriminations fiscales entre artisans, d'une part, et loueurs et compagnies, d'autre part, au besoin par la création d'une taxe spécifique par voiture.

<sup>5</sup> Un membre du Comité s'est abstenu sur les § II et III de cet avis.

Essais de taxation différenciée.

#### 1.50.2. LES TAXIS EN PROVINCE.

En raison de l'extrême diversité des réglementations et des situations de fait, le Comité n'a pas jugé opportun de formuler des recommandations détaillées sur l'industrie du taxi en province. Une nouvelle réglementation à caractère général étant actuellement en voie d'élaboration, il estime néanmoins nécessaire d'indiquer que :

- dans la mesure où l'existence des transferts payants d'autorisation de circuler est l'indice d'une situation analogue à celle de l'agglomération parisienne, des mesures similaires à celles qui ont été proposées pour Paris devraient être envisagées;

- les précisions qu'il semble utile d'apporter à la définition du taxi, en relation avec le problème général de la coordination des transports, ne doivent pas limiter la liberté d'initiative, de façon à ne pas entraver le développement de telle ou telle formule en fonction des besoins locaux;

- le nécessaire établissement d'une certaine discipline professionnelle ne doit pas favoriser le maintien ou l'apparition en province des pratiques malthusiennes qui ont été constatées à Paris.

## **2. ÉLIMINER LES ATTEINTES A LA VÉRACITÉ DES COUTS ET DES PRIX.**

Le Comité a constaté la nécessité de certains ajustements de prix pour l'établissement d'un meilleur équilibre économique et social.

Il présente à ce titre des recommandations sur la coordination des transports et sur le régime des loyers.

De même, des subventions, des soutiens ou des réglementations peuvent fausser le marché et son évolution par l'instabilité des équilibres qu'ils assurent.

Le Comité a retenu comme exemples de telles situations le problème des alcools et celui du sucre, qui sont étroitement liés, ainsi que certains aspects de la viticulture.

Par ailleurs, faute de prévision et d'adaptation, des mesures rigides de blocage des prix ont pour effet de pénaliser le consommateur, en renforçant les effets de pratiques malthusiennes. Les marchés des eaux minérales et des jus de fruits ont été examinés par le Comité à ce titre.

Enfin, la fraude constitue l'un des fondements essentiels des distorsions économiques. C'est pour lutter contre cette atteinte à la véracité des prix que le Comité recommande l'utilisation des déclarations fiscales dans les relations juridiques de la vie économique.

2.11. Coordination des transports.

2.12. Régime des loyers.

2.21. Alcool.

2.22. Industrie sucrière.

2.23. Viticulture.

2.31. Production et distribution des eaux minérales et des jus de fruits.

2.41. Utilisation des déclarations fiscales dans la vie économique.

## 2.11. LA COORDINATION DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES<sup>6</sup>

Le problème des transports est marqué actuellement, malgré la multiplicité des textes qui le régissent, par un désordre croissant, résultant notamment de l'anarchie des concurrences.

L'absence de marché organisé aboutit à des distorsions dans la répartition des trafics. Faute de coordination réelle, les désordres économiques et financiers des transports entraînent alors un mauvais emploi pour l'économie, un coût relativement trop élevé pour les usagers et une charge sans cesse plus lourde pour l'État, c'est-à-dire en définitive pour l'ensemble des citoyens.

Il n'apparaît pas possible de s'en tenir à une abstention dans ce domaine, dans la mesure où l'évolution même du problème rend sa solution plus délicate.

Au surplus, des décisions doivent être prises en matière d'investissements, qui conditionnent l'équilibre ultérieur des exploitations.

Enfin, l'existence du Marché commun et un vœu récent du Conseil des Ministres des Six invitent à définir une politique cohérente.

Dans ces conditions, des progrès doivent être réalisés dans chacun des modes de transport et dans leur coordination, en fonction de l'évolution du progrès technique et des objectifs de la politique économique d'ensemble.

Il apparaît d'abord nécessaire de tenir compte des caractéristiques générales des transports pour proposer les principes et les mesures d'application d'une politique de coordination.

La recherche du moindre coût économique, le respect de la vérité des prix et la mise en œuvre d'un programme progressif et cohérent constituent les principales lignes de force des propositions du Comité.

Sans doute ne saurait-il y avoir dans ce domaine de solution absolue, mais l'immobilisme n'apparaît pas davantage possible. Aussi faut-il ménager les transitions nécessaires à la conciliation des objectifs du progrès avec les difficultés héritées du passé.

Ces considérations invitent alors à fixer, dès l'origine, un délai suffisamment long pour la mise en œuvre d'une politique d'ensemble, en présentant les mesures indiquées dans une *loi-cadre de conversion*, précisant formellement les délais de préparation des textes d'application et les étapes de réalisation, ainsi que le caractère étroitement lié de toutes les réformes envisagées.

Compte tenu de ces observations générales, le Comité recommande aux Pouvoirs publics :

POUR LA S.N.C.F.

1° D'appliquer une déperéuation des tarifs de la S.N.C.F. tendant à un meilleur ajustement des prix de vente aux coûts de revient. Plusieurs précautions sont cependant nécessaires pour atteindre cet objectif dans des conditions acceptables :

- écrêtement de la déperéuation pour la contenir dans des limites raisonnables;
- prise en compte de tous les éléments constitutifs des prix de revient (charges terminales...);
- définition précise par les Pouvoirs publics des conditions et des limites de cette déperéuation tarifaire.

---

<sup>6</sup> Un membre du Comité a voté contre cet avis.

Un deuxième membre du Comité a exprimé sa préférence pour une politique de coordination des transports fondée sur la planification des exploitations. Il estime cependant qu'une déperéuation progressive des tarifs de la S.N.C.F. s'inscrirait dans le cadre d'une planification décentralisée des transports telle qu'il la souhaiterait. C'est dans cet esprit qu'il a donné son accord à cet avis.

Un autre membre du Comité enfin, tout en s'associant à l'avis et aux recommandations, a présenté la réserve suivante : Il appréhende 'que la tarification des transports routiers et le recours obligatoire, en certains cas, aux bourses de fret provoquent une hausse des tarifs, réduisent la souplesse des liaisons et suscitent la fraude.

2° D'intervenir par des actions directes et spécifiques (éventuellement par des subventions) pour les relations, les zones ou les catégories de trafic qu'il apparaîtrait nécessaire de soutenir ou de favoriser, dans le cadre d'une politique délibérée de développement régional, par exemple.

3° De rechercher une meilleure souplesse commerciale de la S.N.C.F. pour les trafics et les relations qui doivent être économiquement « protégées », c'est-à-dire pour ceux qui sont techniquement rentables et pour ceux-là seulement :

- possibilité de réductions dans une fourchette assez large pour ces transports particuliers ;
- limitation de cette faculté dans tous les cas où les conditions techniques la rendraient illusoire, inutile ou anormale ;
- autorisation de tarifs différentiels pour les trafics non réguliers (pointes, dépannage...).

4° D'aménager le réseau S.N.C.F. en fonction de l'évolution du progrès technique, des modifications des besoins et des conséquences de la déperdition :

- fermeture des lignes pour lesquelles les bilans actuels sont déficitaires ;
- étude précise des conséquences pour la S.N.C.F. de la déperdition pour poursuivre en ce domaine l'effort entrepris ;
- concentration des efforts techniques sur les principales relations ;
- organisation corrélative des transports par route de remplacement, soit par la S.N.C.F., soit par les routiers, avec des contrats de services réguliers, assurant un transfert des obligations de service public et comportant un contrôle effectif et strict.

#### POUR LES TRANSPORTS ROUTIERS

1° De mettre progressivement en œuvre une tarification routière avec une fourchette de prix à la fois simple et souple, en la considérant comme un facteur d'organisation commerciale et en respectant plusieurs conditions préalables et indispensables :

- application limitée de cette tarification aux relations particulières pour lesquelles une organisation est nécessaire (fret déséquilibré, lignes « à protéger »...) ;
- respect des données de prix de revient spécifiquement routières, sans référence aux transports par fer, pour donner une valeur de coordination à la tarification et non pour cristalliser des situations actuelles ;
- prise en compte de tous les éléments dans la détermination des tarifs (éléments de fiscalité réajustés...) à partir d'une définition, par les Pouvoirs publics, des règles de coordination indiquées ;
- obligation de respecter le prix plancher, mais possibilité pour les transporteurs d'offrir un prix inférieur à condition d'en faire la déclaration préalable (au Bureau ou à la Bourse) ;
- intervention d'un contrôle efficace et strict, qui ne soit pas principalement celui des professionnels et qui serait complété par l'intervention d'un organisme de caractère juridictionnel (voir ci-dessous).

2° D'organiser la fonction commerciale du transport en l'utilisant comme moyen de régulariser le marché et de faire respecter la tarification :

- par une réglementation professionnelle de moralité ;
- par la fixation de plafonds de tarifs, par l'autorité publique ;
- par une organisation des procédures commerciales pour regrouper le marché du transport (Bureaux de fret ou bourses obligatoires, selon les caractéristiques du trafic), le but étant de répondre avec efficacité et rapidité aux besoins des utilisateurs, notamment par le groupage et la régularité des frets de retour ;
- par l'utilisation des moyens de transmission modernes entre autres, pour permettre un meilleur emploi du parc et une égalisation des cours dans les limites de tarifs autorisées.

3° D'adapter la coordination réglementaire :

- en redonnant à la zone courte les limites qui correspondent à l'utilisation technique optimum du camion, à l'exclusion de certaines extensions anormales ;
- en libérant le transport en zone de camionnage et en zone courte ainsi réduite, à la fois des obligations du contingentement et de la tarification ;

- en relâchant progressivement le contingentement en zone longue dans la mesure où les autres facteurs de coordination se seront avérés efficaces (fiscalité, tarification, organisation commerciale...).

4° De remettre en ordre la coordination fiscale :

- par l'analyse précise des charges générales et notamment des charges d'infrastructure et à partir d'une décision des pouvoirs publics sur les conditions de répartition de ces charges ;

Deux mesures particulières peuvent être envisagées dans le cadre de cette remise en ordre :

- ajustement des tarifs de la taxe et de la surtaxe à l'évolution économique constatée depuis 1956 ;  
- rétablissement de l'égalité fiscale entre transports publics et transports privés.

5° De corriger les principales inégalités actuelles dans les conditions de travail et d'exploitation<sup>7</sup> :

- par un contrôle plus strict du respect par les routiers de la réglementation du travail (temps de conduite...);  
- par une amélioration de la formation professionnelle des artisans pour leur permettre une meilleure exploitation ;  
- par un encouragement apporté à toutes les formules de regroupement organique et coopératif, économiquement saines, susceptibles de donner une structure plus satisfaisante à la profession.

#### POUR LA VOIE D'EAU

1° De concentrer les efforts d'équipement sur les bonnes voies, à partir de décisions d'investissement fondées sur des analyses précises des trafics potentiels et des données de la concurrence des autres modes de transport et en tenant compte également des équilibres régionaux :

- en recherchant, sur ces voies privilégiées, la qualité des équipements et l'adaptation des infrastructures aux techniques les plus modernes de traction et de gestion (poussage, service de nuit...) sans les limiter par des procédures restrictives (autorisations administratives...).

2° D'utiliser la coordination tarifaire avec souplesse notamment dans les relations avec le chemin de fer :

- par une définition précise des charges d'infrastructure que la voie d'eau doit supporter;  
- par une révision de certains barèmes de prix en tenant compte des améliorations techniques de la traction ou de l'adaptation des infrastructures;  
- par une limitation des possibilités de concurrence de la S.N.C.F. sur toutes les relations où, compte tenu du coût marginal réel de la S.N.C.F., des décisions d'investissement préalables auront reconnu le rôle particulier de la voie d'eau;  
- par une amélioration de la fonction commerciale.

3° D'aménager la coordination fiscale par une remise en ordre des taux en fonction de l'évolution des prix et à partir d'une définition précise des charges d'infrastructure à répartir.

---

<sup>7</sup> Le problème de la retraite à la S.N.C.F. n'a pas été approfondi en raison de la position générale du Comité sur cette question (voir le rapport du Comité).

## POUR L'ENSEMBLE DU SECTEUR DES TRANSPORTS

Pour mettre en œuvre une telle politique dans tous ses termes, on doit prévoir un organe d'élaboration et d'exécution, une procédure et un contrôle.

1° L'organe d'élaboration et d'exécution doit s'appuyer essentiellement sur le Ministère des Travaux publics et des Transports, et notamment sur le Service des Affaires économiques nouvellement créé, à qui il convient de confier un rôle effectif et efficace :

- en lui donnant les moyens techniques nécessaires ;
- en lui adjoignant la Commission des Comptes Transports de la Nation, préalablement renforcée, pour permettre des études plus rapides et plus directement utilisables en matière de coordination (critères de répartition des charges, études de prix de revient, études d'investissements, analyses de trafic, fiscalité...);
- en lui assurant des relations étroites et précises avec les services du Ministère chargés de l'application et avec le Commissariat général au Plan responsable des orientations d'ensemble.

Dans la phase de préparation des textes, une liaison organique bien définie avec les ministères techniques intéressés (Construction, Industrie et Commerce, Agriculture), sous l'impulsion du Ministre des Affaires économiques et financières et du Ministre des Travaux publics et des Transports (Comité permanent), apparaît également nécessaire pour assurer la cohérence de la réforme.

2° La procédure devrait être celle d'une loi-cadre de conversion, indiquant formellement les étapes d'application d'une telle politique dans ses modalités et dans son rythme.

Cette méthode permettrait de réduire certaines appréhensions et de faciliter ensuite l'application de l'ensemble sans que les principes soient remis en cause à l'occasion de mesures particulières.

3° Le contrôle de la coordination peut enfin être envisagé par l'intervention d'un organisme de type juridictionnel, susceptible de contrôler l'application des règles envisagées ici, selon une procédure inspirée de l'*Interstate Commerce Commission* des États-Unis.

Une transformation du Comité actuel des Contestations du Conseil supérieur des Transports selon les principes suivants permettrait ce contrôle

- extension de compétence à l'ensemble des problèmes de coordination pour les transports terrestres (routes, chemins de fer et voies d'eau) ;
- participation de personnalités choisies uniquement en raison de leur compétence et sans représentation directe des intérêts de l'un ou l'autre mode de transport ;
- indépendance des membres de la Commission et possibilité pour cet organisme de saisir directement les tribunaux répressifs dans tous les cas où il jugera qu'une action judiciaire est nécessaire ou qu'une sanction pécuniaire est souhaitable;
- faculté de saisine du Comité par les intéressés (entreprises ou particuliers), par l'administration ou d'office ;
- intervention obligatoire et préalable, pour avis, de cet organisme dans tous les cas où les tribunaux de droit commun seraient saisis directement, sans que l'avis émis lie cependant les juridictions compétentes.

Le Comité constate que les études, les orientations ou les interventions du Ministère des Travaux publics ont déjà utilement préparé, sur plusieurs points, les mesures qu'il envisage ici (création du Service des Affaires économiques ...).

Il estime cependant qu'un programme de coordination ne peut être mis en œuvre, avec efficacité, que dans un ensemble cohérent, selon les procédures indiquées et à partir d'études économiques précises et préalables.

C'est à ces seules conditions qu'une politique de coordination des transports pourra trouver sa véritable place dans la politique économique générale.

## 2.12. LE RÉGIME DES LOYERS DANS SES RELATIONS AVEC LE PROBLÈME DU LOGEMENT<sup>8</sup>.

Le régime actuel des loyers doit être profondément modifié, car il est générateur d'injustice sur le plan social et de sclérose sur le plan économique

- il accorde aux locataires des immeubles construits avant 1948 un privilège qui ne repose sur aucun autre titre que l'ancienneté d'entrée dans les lieux ;
- il engendre une lente dégradation de notre patrimoine immobilier, qui maintient plus de la moitié des familles françaises dans des conditions d'existence indignes d'un pays moderne et qui impose, de plus en plus, à l'État de lourdes dépenses de rénovation urbaine ;
- il entraîne un « desserrement » et une mauvaise utilisation des logements qui accentuent la pénurie ;
- il constitue une entrave à la mobilité nécessaire de la main-d'œuvre et fait obstacle, par là même, à l'expansion de notre économie.

Constatant que les perspectives d'évolution résultant de la législation en vigueur sont insuffisantes pour que le régime soit amendé dans des délais raisonnables, le Comité recommande deux séries de mesures, qu'il considère comme indissociables

A. Le rétablissement progressif d'une fluidité du logement permettant la mobilité nécessaire.

Cet objectif pourrait être atteint :

- par le maintien d'un rythme suffisant de la construction de logements neufs sur une période prolongée ;
- par une majoration de la « valeur locative », échelonnée et différenciée suivant les catégories et en relation avec l'amélioration générale du niveau d'existence ;
- par le rétablissement progressif de la liberté des loyers pour les logements anciens devenus vacants, sous certaines garanties concomitantes concernant l'entretien des locaux.

B. La mise en œuvre de mécanismes correcteurs, permettant de réduire, avec un concours accru du F.N.A.H., les obstacles d'ordre social qui s'opposent actuellement à un relèvement rapide des loyers.

Quatre mesures doivent être prises à cet effet :

- pour atténuer la charge supplémentaire que constituerait la hausse des loyers pour les locataires de condition modeste, une extension de l'allocation-logement, en particulier pour les personnes âgées ;
- pour permettre l'entretien des catégories d'immeubles de très faible rentabilité, l'augmentation du pourcentage perçu sur les loyers anciens au profit du F.N.A.H. ;
- pour donner aux locataires l'assurance que les augmentations de loyers seront bien utilisées par les propriétaires à l'entretien des immeubles, la revalorisation du coefficient d'entretien entrant dans le calcul de la « surface corrigée », conformément à l'avis exprimé par le Conseil économique ;
- pour éviter la spéculation sur les terrains, l'adoption des mesures proposées par le Comité en ce qui concerne les problèmes fonciers de l'urbanisation (n° 3.12).

Le Comité insiste sur la nécessité absolue de rendre au pays des possibilités d'adaptation en ce domaine, pour éviter la sclérose et la rigidité économiques et sociales.

Un pays qui aurait logé toute sa population, mais en la clouant sur place, serait définitivement inapte à accomplir les transformations rapides qu'exigent le progrès et l'expansion.

## 2.21. LE PROBLÈME DES ALCOOLS.

Le Comité n'a voulu examiner ici que le seul problème des alcools soumis au monopole, à l'exclusion des alcools de qualité et des alcools du privilège des bouilleurs de cru.

<sup>8</sup> Un membre du Comité a voté contre cet avis.

Sur ce dernier problème cependant, il estime indispensable que tout soit mis en œuvre pour aboutir à la réduction d'un privilège qui est à la fois un facteur de fraude et une incitation à l'alcoolisme.

Le Comité constate que, depuis plusieurs années, des réformes importantes ont permis un assainissement du régime économique de l'alcool en France. A une surproduction chronique, coûteuse pour le Trésor public, a succédé un équilibre tant technique que financier de la Régie commerciale des alcools. La réalisation de ce double équilibre s'est accompagnée d'efforts pour que la distillation ne constitue plus un facteur de déséquilibre économique ; en particulier, une conversion des activités cidricoles a été entreprise pour mettre fin à la véritable perversion de l'économie que les excès du régime de l'alcool avaient engendrée dans ce secteur.

Le Comité estime cependant que l'équilibre actuel ne peut être considéré comme le meilleur possible du point de vue de l'économie nationale.

Des imperfections de détail subsistent qui mettent à la charge du Service des Alcools de véritables subventions occultes au bénéfice des consommateurs d'alcool dénaturé à usages ménagers, de la R.A.T.P. (alcool carburant) et des utilisateurs de mélasse.

En outre, l'assainissement définitif de l'économie cidricole ne résultera que de l'arrachage d'un pourcentage important de pommiers à cidre, qui favorisera le progrès agricole dans les départements de l'Ouest, notamment en matière d'élevage.

Dans le secteur viticole, une rationalisation et une concentration de la distillerie seraient bénéfiques tant aux viticulteurs qu'à l'État.

Il apparaît enfin que, contrairement à l'esprit des textes de 1953, la production d'alcool de betteraves continue d'être considérée, dans certaines régions, comme « un débouché régulier et parfois unique de cette culture » ; qu'elle est recherchée pour elle-même et non pas pour résorber un excédent accidentel ou assurer l'assainissement qualitatif d'un marché. Ainsi quelle qu'ait pu être la réduction globale du contingent en 1953, une réelle destruction de richesse économique se perpétue de campagne en campagne, en raison de la mauvaise répartition géographique des droits de distillation et de la prédominance excessive des distilleries pures sur les sucreries-distilleries.

Le Comité est informé, par ailleurs, que l'équilibre technique de la Régie commerciale des alcools, réalisé depuis plusieurs années, se trouvera remis en cause dans un proche avenir. En effet, une transformation du cycle de fabrication des industries françaises de la synthèse organique va conduire, vraisemblablement, à une diminution de la consommation d'alcool industriel de l'ordre de 500.000 hectolitres par campagne.

C'est dans une très faible mesure et sans doute pendant une période limitée que les débouchés nouveaux ouverts par le traité de Communauté Économique Européenne permettront de compenser cette réduction des ventes du Service des Alcools.

Prenant en considération l'ensemble de ces faits, le Comité recommande :

1° L'alignement du prix de vente des alcools à usages ménagers sur celui des alcools industriels, dits « alcools solvants » ;

2° La mise en œuvre des aménagements techniques propres à faire cesser rapidement les livraisons d'alcool carburant à la R.A.T.P. et, dans l'immédiat, une élévation substantielle du prix de vente de cet alcool ;

3° En attendant que se précisent les possibilités d'augmentation de la consommation intérieure des cidres doux, jus et concentrés de pommes, la recherche d'une nouvelle impulsion à l'assainissement économique de la cidriculture par l'arrachage des pommiers excédentaires ; le Service des alcools devrait être autorisé à étudier les conditions dans lesquelles pourraient être mis à la disposition des agriculteurs les moyens mécaniques appropriés à cette opération ;

4° En s'inspirant des résultats d'une expérience actuellement en cours en Algérie, la création par les distillateurs métropolitains d'un groupement professionnel d'assainissement de la distillerie viticole ;

5° L'uniformisation du prix de vente des mélasses, quel que soit l'usage auquel ce sous-produit de la sucrerie est destiné ;

6° Une réduction globale, qui ne saurait être inférieure à 500.000 hectolitres, des droits de production d'alcool de betteraves; le total des droits subsistant dans un délai de deux à trois ans devrait donc être ramené à environ 750.000 hectolitres. Cette réduction du contingent ne doit pas résulter de décisions anarchiques, mais d'un plan cohérent de réorganisation, compte tenu des recommandations formulées par ailleurs pour l'industrie sucrière. Le Comité estime que ce plan devrait s'inspirer des principes suivants :

- n'autoriser que des fermetures d'usines et non des réductions de droits ;
- supprimer les droits de production des distilleries s'approvisionnant dans des zones dont les récoltes peuvent être absorbées par des sucreries, mais maintenir ces droits pour toutes les sucreries-distilleries ;
- ne laisser subsister d'aires betteravières n'ayant d'autre débouché que la distillation que dans la stricte mesure où ce maintien s'avèrerait nécessaire pour garantir un approvisionnement minimum d'alcool de haute qualité ;
- prévoir des modalités d'indemnisation qui encouragent le remploi des capitaux dans le secteur de la transformation ou de la commercialisation des produits agricoles;
- dans la mesure où l'application des dispositions précédentes ne permettrait plus un approvisionnement normal du marché en alcool de haute qualité, autoriser le principe de transferts de droits de distillation permettant la constitution de nouveaux complexes de sucreries-distilleries.

Si ces différentes recommandations n'étaient pas suivies d'effets, le régime économique de l'alcool risquerait de constituer à nouveau un encouragement à une utilisation des richesses agricoles, coûteuse pour l'économie nationale.

Le Comité rappelle également qu'il a recommandé, dans son avis sur la viticulture, la suppression des pratiques de distillation du vin dans tous les cas où elles ne correspondent pas à des exigences de qualité.

## 2.22. LA PRODUCTION SUCRIÈRE.

L'industrie sucrière et la culture de la betterave à sucre et de la canne ont, dans le passé, recouru, avec l'assentiment de l'Administration, à la pratique du contingentement, qui créait de véritables droits de production au profit des fabricants et des planteurs par la seule considération de leur situation à un moment donné, imposait des limites à l'activité des plus entreprenants et écartait les nouveaux venus.

Le Comité constate que l'Administration ne reconnaît plus les quotas qui avaient été attribués aux usines. Toutefois la crainte d'un retour aux contingentements marque encore la profession, ce qui, dans une certaine mesure, modère son dynamisme et restreint la concurrence.

Le Comité estime que l'Administration devrait faire clairement connaître que l'on ne reviendra pas à la pratique du contingentement et que les pertes qui résulteraient de l'exportation des excédents seraient réparties sur l'ensemble de la production.

Le Comité pense également que, pour permettre le développement d'unités de production à technique évoluée et de la taille la mieux adaptée, les constructions d'usines nouvelles ne doivent pas être soumises à une autorisation administrative, mais être décidées par les investisseurs en fonction du seul calcul économique. Une telle mesure faciliterait les concentrations ou fusions que le Marché commun pourrait rendre nécessaires.

Le Comité a pris connaissance des conditions dans lesquelles l'évolution des pays de la Communauté d'une part, et l'application du traité de Rome d'autre part, vont modifier l'état d'un marché où jusqu'ici production et consommation s'équilibraient à peu près.

Il est probable, en effet, que les exportations de sucre vers les États de la Communauté se feront désormais à un prix qui ne sera pas éloigné du prix mondial, compte tenu toutefois des avantages que les États de la Communauté se consentent réciproquement.

L'application du Marché commun doit permettre à moyen terme à la production française un développement certain, parce que sa marge d'expansion est la plus importante de celle des six pays. Mais le premier effet du Traité de Rome sera d'aligner, à la fin de la période transitoire, les prix français de la betterave et du sucre sur la moyenne européenne, laquelle est assez sensiblement supérieure.

Pour faciliter l'adaptation de la production aux débouchés, le Comité propose que la profession prenne à sa charge l'ensemble des pertes provoquées par les exportations, au fur et à mesure de l'augmentation du prix du sucre et de la betterave consécutive à la mise en vigueur du Marché commun. La subvention budgétaire concernant le tonnage de 300.000 tonnes serait supprimée. Cette mesure pourrait intervenir progressivement si l'on veut éviter une hausse brutale du prix du sucre, qui affecterait sensiblement l'indice des prix de détail. Il n'est pas certain d'ailleurs que les hausses de prix soient totalement répercutées sur le consommateur si une concurrence plus vive anime les producteurs (sucriers et raffineurs) et les vendeurs, si de meilleures conditions techniques de production sont réalisées et si les conditions de vente sont surveillées, notamment au point de vue des ententes.

Prenant en considération l'ensemble de ces faits, le Comité recommande :

1° Que l'Administration fasse nettement connaître que la pratique du contingentement dans l'industrie sucrière, comme dans la culture de la betterave à sucre ou de la canne, est révolue ;

2° Que les constructions de sucreries nouvelles ne soient plus soumises à autorisation administrative ;

3° Que les producteurs de betterave, de canne et de sucre, prennent en charge l'ensemble des pertes provoquées par l'écoulement des excédents à des prix inférieurs aux prix français, au fur et à mesure de l'augmentation des prix intérieurs consécutive à la mise en vigueur du Marché commun ;

Qu'en conséquence, la subvention budgétaire prévue par l'article 12 du décret du 9 août 1953 soit progressivement supprimée.

## **2.23. LA VITICULTURE.**

Le Comité, après un examen des perspectives à long terme de la viticulture française, constate que le vignoble franco-algérien se caractérise par des conditions de productivité qui, pour nombre d'exploitations, s'avèrent insuffisantes, eu égard aux possibilités offertes par la technique ; il estime que cet état de choses tient à la structure desdites exploitations, aux conditions dans lesquelles elles exploitent, à la localisation de la vigne ainsi qu'à une réglementation dont la lourdeur et la complexité n'ont cessé de s'aggraver.

Sans minimiser l'influence favorable qu'aura sur l'assainissement de la viticulture française la mise en application de certaines clauses du décret du 16 mai 1959, et notamment la poursuite de la politique des prix d'objectifs, le Comité recommande que le Gouvernement mette à l'étude des mesures concrètes destinées à permettre à long terme l'abaissement du prix de revient moyen des quantités de vin de consommation courante livrées au marché.

Ces mesures ne devraient toutefois pas avoir pour effet d'augmenter sensiblement le volume global de la production actuellement atteint, réserve faite des possibilités d'exportations nouvelles, qu'il appartiendra d'autre part au Gouvernement d'encourager ; elles ne devraient pas non plus être prises sans considération du respect des normes minimales de qualité, normes qui d'ailleurs devraient être, dans de nombreux cas, revues et assouplies.

En vue de ces résultats, le Comité recommande que soient prises toutes les mesures propres à éliminer les entraves à l'accroissement de la productivité ; toutefois, pour ne pas compromettre l'équilibre d'un marché très sensible, dont le niveau de prix est soutenu par l'État, le Comité estime qu'il n'est pas souhaitable de revenir dans l'immédiat sur l'interdiction des plantations nouvelles ; aussi, tant que cette interdiction sera maintenue, estime-t-il nécessaire de rétablir les possibilités de cession des droits de replantation, sous réserve d'un abattement de superficie.

Sous le bénéfice de cette observation, le Comité recommande qu'une réforme, rendue à la fois urgente et inéluctable par l'entrée en vigueur du Marché Commun et les difficultés que ne manquera pas de provoquer la concurrence italienne, soit envisagée selon les principes suivants :

1° Suppression des pratiques de distillation, dans tous les cas où elles ne correspondent pas à des exigences de qualité ;

2° Révision, dans le sens d'une productivité accrue, des règles et des pratiques qui ont trait tant à l'expérimentation et à l'admission de variétés nouvelles qu'à la définition des aires culturelles des différents cépages; cette révision devra être opérée par des techniciens indépendants et des représentants de l'État, des professions intéressées et des consommateurs ;

3° Intensification de la diffusion des méthodes permettant d'accroître les rendements et les qualités ;

4° Adoption de mesures visant à rendre viables un plus grand nombre d'exploitations viticoles, conformément aux dispositions du projet de loi d'orientation agricole.

### **2.31. DES EAUX MINÉRALES ET DES JUS DE FRUITS <sup>9</sup>.**

Le Comité a constaté la nécessité de favoriser l'expansion du marché des jus de fruits et des eaux minérales, et la diminution du prix de vente de ces produits.

Pour atteindre ce double objectif, il faut à la fois certains changements d'orientation dans l'action des Pouvoirs publics et la disparition de certaines entraves qui toutes permettent le développement de pratiques, malthusiennes.

Dans ces conditions, le Comité recommande :

#### **I. EN CE QUI CONCERNE LES EAUX MINÉRALES**

1° Une révision des prix et des marges, tant à la production qu'aux divers stades de la distribution, pour supprimer dans ce secteur les situations privilégiées, créées par un blocage des prix, ancien et à des niveaux différenciés, ainsi que pour aboutir à une baisse générale des prix de vente au détail.

2° Le respect intégral des prescriptions réglementaires et notamment de la circulaire interministérielle du 31 mars 1960 sur les refus de vente, afin de ne pas paralyser l'intervention de nouveaux distributeurs pratiquant des méthodes commerciales susceptibles d'accroître la tension concurrentielle à l'intérieur du circuit de distribution.

3° L'interdiction des contrats d'exclusivité liant les producteurs et les distributeurs, qui n'auraient pas pour effet d'abaisser les prix de vente et d'étendre les débouchés commerciaux.

4° Une action des pouvoirs publics pour favoriser la normalisation de la distribution, par un nouvel aménagement des conditions d'octroi et de reversement de la ristourne S.N.C.F., par une stabilisation et une uniformisation du régime fiscal (extension de la T.V.A.).

5° Un assouplissement des conditions d'octroi du crédit thermal, afin de rendre moins onéreuse la modernisation de l'équipement des stations thermales.

6° Une révision du statut des eaux minérales, en ce qui concerne leur définition, leur régime d'autorisation et de protection sanitaire, dans la mesure où on estimerait pareille révision nécessaire afin de mettre ce statut en harmonie avec la réglementation en vigueur dans les autres pays du Marché Commun.

#### **II. EN CE QUI CONCERNE LES JUS DE FRUITS**

1° La révision du statut fixé par le décret du 1er octobre 1938 afin d'assouplir certaines dispositions, notamment celles interdisant l'emploi d'antiseptiques et l'appellation des jus réhydratés et de soumettre à des règles analogues les sodas et autres boissons gazeuses. Cette révision statutaire doit être effectuée en harmonie avec les dispositions réglementaires en vigueur dans les autres pays du Marché Commun.

2° La suppression du certificat de qualité à l'exportation, actuellement délivré par une organisation professionnelle, et son remplacement par un label accordé sous réserve de la conformité des produits à des normes qualitatives définies par l'État et testées par des analyses dans des laboratoires régionaux agréés.

3° L'extension à l'ensemble de la production des jus de raisin, de la possibilité d'effectuer des transferts de compensation entre le quantum et le hors quantum, cette possibilité n'étant actuellement autorisée qu'en faveur de l'exportation - et l'encouragement des contrats globaux d'approvisionnement.

---

<sup>9</sup> 4 membres du Comité se sont abstenus sur cet avis.

4° Le warrantage sur les produits finis comme sur les produits bruts pour la fabrication des jus qui ne bénéficient pas encore de cette facilité de crédit.

5° L'admission des cidres doux au régime fiscal des jus de fruits.

6° La coordination administrative des services compétents en matière de jus de fruits, notamment pour qu'il soit possible de subordonner l'octroi de l'aide financière publique à un effort de rationalisation de la production, à la diminution de ses prix de revient et à une orientation plus favorable aux jus de pommes et de raisin.

#### **2.41. SUR L'UTILISATION DES DÉCLARATIONS FISCALES DANS LES RELATIONS JURIDIQUES DE LA VIE ÉCONOMIQUE.**

Les nombreuses discordances constatées dans la vie économique entre les déclarations ou évaluations fiscales de toute nature et les valeurs reconnues par ailleurs, comportent de graves inconvénients, sur le plan financier, économique et social.

Cette inégalité fiscale fausse gravement les rapports économiques en introduisant notamment des distorsions dans les coûts. Elle constitue aussi un obstacle au progrès économique, ainsi que le Comité l'a rappelé dans son rapport.

La qualité de l'information statistique en souffre dans la mesure où les sources fiscales ne sont utilisables, au moins en ce qui concerne de très importantes catégories d'impôts, que moyennant des ajustements complexes et incertains.

C'est sans doute par une amélioration du système fiscal et par le renforcement du contrôle et de l'action directe contre la fraude qu'il sera possible de lutter efficacement contre de telles situations.

Il serait cependant opportun de prévoir des dispositions légales rendant possible une plus large utilisation des déclarations ou évaluations fiscales, à titre de preuve ou de présomption, dans les relations juridiques. C'est en se fondant sur ces constatations et sur cet objectif que le Comité recommande les mesures suivantes, à la fois pour les relations de droit public et pour les relations de droit privé :

##### *1° Pour les relations de droit public*

L'application très ferme des dispositions portant référence aux valeurs fiscales dans tous les cas où le code général des impôts le prévoit.

Les services administratifs intéressés et les parquets devraient être invités à faire respecter ces prescriptions dans tous les cas où des circonstances exceptionnelles ne justifient pas une dérogation.

La généralisation et l'unification de ces procédures, en les rendant applicables et obligatoires dans tous les cas où une personne physique ou morale demande à l'État ou à une collectivité ou entreprise publique, le bénéfice d'un droit, l'octroi d'une prestation ou la réparation d'un dommage.

L'administration et le juge devraient être liés par ces valeurs fiscales, en vertu d'une disposition légale, sauf preuve contraire dans deux hypothèses :

- preuve à la charge de l'administration, si elle est en mesure de démontrer que les déclarations sont minorées, lorsqu'une prestation est liée à l'insuffisance des ressources du demandeur;
- preuve à la charge du demandeur, si la prestation réclamée par lui est d'autant plus importante que les valeurs fiscales de référence sont plus élevées.

Dans ce dernier cas, le demandeur serait alors tenu de payer le montant des droits éludés et des pénalités, sans pouvoir invoquer une éventuelle prescription.

##### *2° Pour les relations de droit privé.*

L'application de règles analogues dans les rapports de droit privé, en les assortissant de conditions plus restrictives cependant, pour éviter les abus.

L'obligation, dans tous les cas, de viser l'examen des déclarations fiscales dans les motifs du jugement, dont l'omission ou le refus constituerait dès lors un moyen d'appel ou de cassation.

La possibilité pour l'administration fiscale de réclamer les suppléments de droits, malgré une prescription, dans tous les cas où un jugement accorderait une prestation ou une indemnité supérieure à celle qui découlerait des déclarations ou évaluations fiscales.

L'étude de mesures de sauvegarde pour limiter les fraudes à la loi. Le juge pourrait notamment ordonner la communication des déclarations par un jugement avant dire droit, constatant la réalité et la consistance du litige et serait dans l'obligation de pénaliser sévèrement les actions en justice téméraires.

### **3. ÉCARTER LES OBSTACLES A UNE CROISSANCE HARMONIEUSE.**

Le Comité a voulu d'abord écarter certains obstacles à une utilisation imparfaite des ressources et des possibilités économiques. C'est à ce titre qu'il a examiné les problèmes généraux de la distribution et le cas particulier des pêcheries et du marché des produits de la mer, les besoins de normalisation et de standardisation et les moyens de lutter contre la spéculation foncière pour mieux assurer l'urbanisation.

Il s'est ensuite préoccupé du meilleur emploi des hommes, par une recommandation générale sur les problèmes de le emploi, suivie de recommandations particulières sur les problèmes du travail à temps partiel, de l'immigration et de l'aménagement des temps de travail.

Il a enfin examiné certaines difficultés des politiques régionales.

#### Utilisation des ressources

- 3.11.1. Problèmes de la distribution.
- 3.11.2. Pêcheries et produits de la mer.
- 3.12. Problèmes fonciers de l'urbanisation.
- 3.13. Normalisation et standardisation.

#### Emploi des hommes

- 3.20. Problèmes généraux de l'emploi.
- 3.22. Travail à temps partiel.
- 3.23. Immigration.
- 3.24. Aménagement du temps de travail.

#### Equilibre des régions

- 3.31. Politiques régionales

### 3.11.1. LES PROBLÈMES DE DISTRIBUTION.

Le Comité a formulé, en des textes séparés, des recommandations tendant à l'assouplissement du régime de la propriété commerciale, à l'ouverture de certaines professions réglementées et à une répression plus efficace des pratiques restrictives dans le commerce et l'industrie. Il considère que leur application apporterait une première amélioration à la situation existante.

Le Comité n'a pas eu la possibilité, dans le temps qui lui était imparti, de recueillir une documentation suffisante qui, seule, lui aurait permis de présenter des recommandations précises relatives à des problèmes tels que :

Crédit. - Réorganisation des Halles. -Rôle des mandataires et commissionnaires. - Régime des importations. - Renforcement de la loi du 30 août 1947 sur les qualités morales du commerçant. - Collaboration production-commerce. - Simplification du Code du Commerce.

Le Comité souhaite que ces problèmes qui, par certains aspects, constituent des entraves à l'amélioration de la distribution, fassent l'objet d'une étude approfondie.

Le Comité a pris note de la circulaire du 31 mars 1960, du Secrétariat d'État au Commerce, relative aux barèmes quantitatif et qualitatif des producteurs, à l'interdiction des prix imposés et du refus de vente.

Sans se prononcer sur le détail de ce texte, il estime que les principes qui l'inspirent contribueront à redresser des pratiques de nature à fausser la concurrence et à freiner une saine expansion du commerce.

Sans prétendre définir une politique générale de la distribution, le Comité s'est efforcé, dans les recommandations qui suivent, d'établir ou de parfaire les conditions d'une véritable concurrence, qui assure aux consommateurs le meilleur service au moindre coût et permette aux commerçants attachés aux techniques les plus modernes de la distribution (chaînes volontaires, associations de détaillants, centrales d'achats, coopératives de consommation, maisons intégrées), ainsi qu'aux formes d'établissements les mieux adaptées, d'étendre leur activité.

Ses recommandations sont fondées sur les principes suivants :

#### **I. ÉTABLIR L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES DIVERSES ENTREPRISES COMMERCIALES**

a. La réglementation de l'ouverture des magasins à prix unique et de l'exploitation des camions bazars, reprise par la loi du 24 mai 1951, peut décourager la création d'entreprises nouvelles, bien que les autorisations qu'elle prévoit soient accordées sans difficultés.

Le Comité propose l'abrogation de ce texte.

b. Le décret du 20 mai 1955, qui réglemente l'activité des coopératives d'entreprise ou d'administration tout en tenant compte de leur caractère particulier, n'est pas toujours respecté.

Le Comité recommande l'application stricte de ce texte.

c. La majoration du taux de la patente en fonction du nombre des établissements constitue une discrimination fiscale à l'encontre de certaines entreprises.

Le Comité propose la suppression du taux majoré.

d. En admettant chez ses bénéficiaires l'absence ou l'insuffisance de comptabilité, le régime du forfait concernant les impôts sur les revenus ou les taxes sur le chiffre d'affaires, apparaît souvent comme une reconnaissance de modes de gestion désuets qu'il est de nature à perpétuer.

Le Comité recommande que le plafond du chiffre d'affaires au-dessous duquel l'imposition au forfait est de droit commun, ne soit plus relevé et soit même, si possible, abaissé.

e. La pratique de la fraude fiscale, dans la mesure où certains commerçants l'utilisent comme un mode particulier de concurrence, crée des inégalités d'autant plus graves qu'il s'agit de taxes sur le chiffre d'affaires à un taux élevé et de dissimulation importante d'une partie du bénéfice.

Pour lutter contre la fraude, le Comité recommande la mise en application rapide et effective des dispositions de l'article de l'ordonnance portant loi de finances pour 1959, qui prévoit la transmission à l'Administration des relevés de ventes faites par les producteurs et les grossistes à leurs clients détaillants.

Il souhaite également que tous les moyens soient donnés à l'Administration fiscale pour lutter, en liaison avec les organisations professionnelles, contre ce facteur d'inégalité.

f. Considérant que, malgré les réformes apportées par le décret du 20 mai 1955, la faillite ne joue pas son rôle d'assainissement de la profession avec une efficacité suffisante, le Comité attire l'attention sur les inconvénients que présente l'accumulation de créances non inscrites du Trésor et de la Sécurité Sociale.

Il recommande en outre que la liquidation de la faillite soit rendue plus rapide et plus utile pour les créanciers par la réorganisation et le contrôle de la profession de syndic.

Il demande que des instructions plus fermes soient données aux services du recouvrement, qui ne devraient jamais faire jouer à l'État un rôle de banquier, en accordant de trop longues facilités de paiement à des débiteurs habituels.

## **II. AMÉLIORER LA PRODUCTIVITÉ DU SECTEUR DISTRIBUTIF**

a. Des études étant en cours pour remédier aux lacunes et insuffisances de l'enseignement commercial<sup>10</sup>, le Comité insiste seulement sur la nécessité d'améliorer la formation du corps enseignant par l'ouverture d'une section spéciale à l'École Normale Supérieure de l'Enseignement Technique et par une collaboration plus étroite entre le Ministre de l'Éducation Nationale et le monde des affaires, en offrant notamment des stages aux professeurs et des chaires aux professionnels,

b. Le Comité estime également nécessaire d'encourager par tous les moyens appropriés, y compris éventuellement des subventions, la formation d'assistants techniques du commerce, en nombre au moins égal à 40 par an, afin que soient couverts le plus rapidement possible les besoins existants, notamment auprès des chambres de commerce.

c. La création d'un réseau de marchés d'intérêt national et d'abattoirs industriels sur les lieux de production, est de nature à remédier à l'insuffisance actuelle des installations matérielles.

Toutefois, le Comité recommande aux Pouvoirs publics :

- de prévoir pour les marchés d'intérêt national des installations matérielles légères et transformables ;
- de limiter les périmètres de protection aux dimensions exigées par la bonne organisation des transactions et non à celles qui résulteraient du souci d'amortir rapidement les installations créées ; ceci implique pour les marchés de production et mixte, que le périmètre ne soit pas étendu au-delà des abords immédiats du marché et pour les marchés de consommation, qu'il ne déborde pas les limites de l'agglomération ;

<sup>10</sup> Groupe d'étude des problèmes de formation et de perfectionnement des commerçants, cadres et employés de commerce.

- pour les abattoirs, d'élaborer sous l'autorité du Commissariat au Plan un programme d'ensemble couvrant les régions de production.

d. A certains stades de la commercialisation, les rémunérations sont fixées en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé. En ce qui concerne les gérants-mandataires, ce pourcentage a été rendu immuable par l'arrêté du 10 mai 1948. Un élément de rigidité est introduit ainsi dans le calcul des marges. Il constitue en outre un obstacle à la concentration et incite les entreprises à remplacer les gérants-mandataires par des salariés.

Le Comité propose l'abrogation de cet arrêté<sup>11</sup>.

### III. ÉCLAIRER LE MARCHÉ

a. Pour permettre une meilleure connaissance des coûts et des qualités des produits offerts, notamment pour les fruits et légumes et les viandes, le Comité recommande aux Pouvoirs publics :

- de mettre en place un réseau de télécommunication diffusant de manière instantanée les cours et les quantités traitées sur les marchés ;
- de favoriser la normalisation en hâtant la mise au point des normes pour les fruits, légumes et viandes, ce qui rendrait possible l'application des dispositions réglant les transactions sur produits normalisés dans les marchés d'intérêt national, et en affectant par priorité des crédits publics d'investissement aux installations de tri et de conditionnement ;
- de développer les moyens dont dispose le Service de la répression des fraudes, aussi bien en matériel par la modernisation et le regroupement de ses laboratoires, qu'en personnel par l'amélioration du recrutement et de la rémunération de ses techniciens et de ses contrôleurs.

b. En ce qui concerne la demande, le Comité propose de favoriser le groupement, l'information et l'action des consommateurs :

- en apportant un soutien moral ou matériel, au besoin par subvention, aux groupements représentatifs et efficaces ;
- en assurant à ces groupements une participation à tous les organismes où sont en cause les intérêts des consommateurs ;
- en encourageant de tels organismes, selon l'exemple de plusieurs pays étrangers, à informer les consommateurs sur les qualités et les prix des produits manufacturés de série, selon les principes suivants :
  - examen systématique de tous les articles de même nature; - contrôle permanent de la qualité ;
  - comparaison des prix et des qualités ;
  - large diffusion des résultats dans le public ;
  - en utilisant de façon plus large et systématique les moyens modernes d'information (télévision, radio...) pour donner aux consommateurs une connaissance objective des arrivages, des cours et des qualités ;
- en favorisant la création de comités de liaison production-commerce-consommation, selon la formule indiquée par la circulaire du Ministre de l'Intérieur n° 397 du 18 août 1959.

#### 3.11.2. LES PROBLÈMES DES PÊCHES MARITIMES, DE L'INDUSTRIE DE LA CONSERVE ET DU MARCHÉ DES PRODUITS DE LA MER.

L'expansion du marché du poisson est freinée, de quelque manière, à tous les stades de la production, mais une étude détaillée de l'ensemble de la chaîne de production et de distribution de ce secteur révèle que le frein principal est constitué par l'équilibre de sous-consommation qui s'établit au stade final du marché.

---

<sup>11</sup> Un membre du Comité a considéré que le problème traité dans cet alinéa était du ressort des conventions collectives et ne ressortissait pas à un projet de réforme de la distribution.

Ceci conduit à une première conclusion : toute structure administrative ou professionnelle englobant l'ensemble du marché, depuis la production jusqu'au stade de l'achat par le consommateur, permettrait de mieux organiser l'activité des pêches maritimes et l'écoulement du produit. C'est dans cette perspective que les recommandations les plus générales doivent être formulées.

Il apparaît ensuite que si les obstacles institutionnels à l'expansion du marché sont rares et difficiles à contourner, au contraire le développement de la concurrence reste, sur ce marché un peu spéculatif, le meilleur atout de ceux qui recherchent à la fois la baisse des prix et l'expansion des ventes. L'action des pouvoirs publics devrait donc aussi tendre à promouvoir des formes de marché plus concurrentielles, au sein desquels les vendeurs et les acheteurs disposeraient d'une meilleure information.

Mais il convient également de faciliter au maximum l'équipement et la modernisation des entreprises existantes. Les actions utiles en ce domaine n'ont cependant pas à être évoquées par le Comité, qui se borne à en marquer l'intérêt.

Au contraire les mesures tendant à améliorer la qualité du produit à tous les stades et à perfectionner les marchés où il se traite, ressortissent à la compétence du Comité.

Pour le poisson frais et congelé, le frein à l'achat constitué par le niveau du prix de vente au détail risque de subsister, quelles que soient les mesures d'assainissement prises au stade de la production, si, dans le même temps on ne modifie pas les structures du marché en vue de lui donner plus d'homogénéité, plus de fluidité et plus de transparence, toutes qualités indispensables à l'exercice d'une vraie et libre concurrence.

Pour atteindre ces divers objectifs, le Comité recommande :

## **1. L'AMÉLIORATION DES LIAISONS ADMINISTRATIVES ET PROFESSIONNELLES**

Création d'une réunion interprofessionnelle groupant les représentants des différentes professions intéressées à la production des pêcheries et à la transformation ou à la commercialisation sous toutes ses formes des produits de la mer. Cette réunion interprofessionnelle aurait pour mission d'étudier et de proposer les moyens propres à améliorer et à étendre le marché du poisson et des coquillages.

Création d'un comité interministériel du poisson et de la conchyliculture, chargé de coordonner l'ensemble des mesures à prendre à tous les stades de la production et du commerce pour assurer une expansion continue des débouchés sur le marché et pour faciliter les extensions d'activité des professionnels. Cet organisme serait consulté à l'occasion de la mise au point des directives du Plan.

Création de centres d'études techniques de la conchyliculture, encadrés par les conseillers techniques récemment mis en place.

Négociations avec les homologues européens de la Direction des Pêches Maritimes en vue de l'interdiction de tous procédés de pêche entraînant la raréfaction des espèces.

## **2. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU PRODUIT**

*Sur le navire.* - Instauration d'un contrôle sanitaire de l'I.S.T.P.M. sur l'état des cales au moment du départ des navires.

*Sur les quais.* - Transfert à l'I.S.T.P.M. du contrôle de la qualité du poisson débarqué.

*Aux Halles.* - Généralisation de la vente sur échantillon des poissons amenés en caissettes bénéficiant du label qualité et portant le nom de l'armateur et de l'expéditeur :

- à l'occasion du transfert des Halles, entrepôt des caissettes hors du marché lui-même.

*Au stade du détail.* - Délivrance d'un panneau spécial aux possesseurs d'un équipement technique agréé, comportant notamment des réfrigérateurs spéciaux pour la vente du poisson congelé en filet.

### **3. UNE MEILLEURE FLUIDITÉ DU MARCHÉ NOTAMMENT PAR UNE INFORMATION PLUS COMPLÈTE**

*Au stade de la production :*

- concession aux enchères des parcs à moules et à huîtres, créés ou devenus disponibles, pour éviter la permanence des droits acquis ;
- assouplissement général des règles restrictives d'établissement et de production pour les huîtres et les moules.

*Au stade de la vente de gros :*

- installation dans les « criées » des grands ports et aux Halles, d'un réseau de téléscripteurs publics destinés à renseigner les mareyeurs sur l'évolution des cours et des quantités débarquées ;
- affichage obligatoire aux Halles par chaque mareyeur des prix des espèces courantes. Pour chaque espèce, mention des prix supérieur (qualité «label»), moyen et inférieur. Dans une première étape, le nombre des prix affichés pourrait ne concerner qu'un petit nombre d'espèces ;
- dans l'attente de la suppression des licences, révision de trois ans en trois ans de la grille de répartition des licences d'importation en fonction de la variation d'activité des importateurs.

*Au stade du détail :*

- information de la clientèle sur les prix du poisson et des coquillages, leurs qualités nutritives et leur valeur d'aliment de substitution de la viande. La radio, la télévision et la presse pourront être utilisées à cette fin ;
- lancement par le C.R.E.D.O.C. d'une étude de marché sur les possibilités de développement des ventes de poisson frais et de poisson congelé.

#### **3.12. LES PROBLÈMES FONCIERS D'URBANISATION.**

Si, pendant longtemps, en France, le problème foncier a surtout été étudié sous l'angle de la simple récupération des plus-values nées de la création d'un ouvrage public, les effets combinés de l'expansion économique et démographique, de l'effort massif de construction et de la réglementation de l'urbanisme, le posent aujourd'hui sous la forme suivante :

Sera-t-il possible de mettre à la disposition des constructeurs, publics ou privés, des terrains en nombre suffisant et à des prix raisonnables ?

Un chiffre suffit, à lui seul, à montrer à la fois l'origine du problème et son extrême degré d'acuité : au rythme actuel de la construction, on estime qu'il faut pouvoir disposer, dans la seule région parisienne, d'environ 6.000 hectares tous les cinq ans. Une demande aussi massive, et qu'il est impossible de différer, a pour conséquence nécessaire une hausse continue et exagérée du prix des terrains. N'a-t-on pas vu, dans une zone en voie d'aménagement aux portes de Paris, le prix du mètre carré passer, en peu de temps, de 10 à 1.000 NF ? L'effort de la collectivité s'en trouve partiellement réduit au seul profit de quelques propriétaires fonciers et de quelques spéculateurs.

On comprend l'importance actuelle de l'enjeu, puisque la disponibilité des terrains conditionne le rythme de la construction. Cependant ce serait une erreur de croire que le problème cessera de se poser avec l'achèvement de l'effort de construction. En effet, il semble qu'une fois la crise actuelle du logement résolue, les collectivités devront s'attaquer à la tâche aussi lourde et urgente qu'impose la rénovation de nos agglomérations urbaines dont la situation ne correspond plus aux exigences actuelles de l'habitat. Une semblable entreprise se heurtera nécessairement aux difficultés susindiquées et ne pourra être menée à bien que si une solution est trouvée aux problèmes fonciers de l'urbanisation.

C'est dire que le Comité est convaincu que, non seulement pour le présent immédiat mais aussi pour le futur, il est indispensable de porter remède aux maux actuels.

Après avoir examiné ce qui, dans ce domaine, a été tenté, soit en France, soit à l'étranger, il n'a pas paru possible au Comité de limiter ses recommandations à une seule méthode, plusieurs étant à la fois possibles et efficaces, et pouvant au surplus être combinées.

## I

La méthode dite des *réserves foncières*, par laquelle la puissance publique acquiert longtemps à l'avance les terrains promis à l'urbanisation, les conserve, éventuellement les équipe, puis les loue ou les revend, paraît être, de loin, celle dont l'efficacité est la plus grande, la mise en œuvre la moins complexe sur le plan juridique ou psychologique.

Malheureusement, l'efficacité de cette procédure est directement fonction des moyens financiers qu'on y consacre et qui, en tout état de cause, doivent être très importants.

Selon le mode de financement choisi, une telle politique pourrait avoir éventuellement un effet inflationniste. Le Comité estime que pour parer à cet inconvénient, il conviendrait que les sommes utilisées fussent demandées à l'épargne et proviennent essentiellement d'emprunts émis sur le marché.

Des emprunts de cette nature ne paraissent pas irréalisables, les obligations émises pouvant être gagées sur l'actif immobilier dont la collectivité se rendrait propriétaire et sur les recettes qu'elle en tirerait.

Sur le plan pratique, la mise à exécution d'une politique de réserves foncières devrait être confiée à un ou à plusieurs organismes publics ayant la faculté d'emprunter et d'investir le produit de leurs emprunts en des acquisitions immobilières effectuées selon des procédures de droit privé ou de droit public. La forme exacte à donner à ce ou à ces organismes devrait faire l'objet d'études qui permettraient de choisir entre plusieurs possibilités : Établissement Public, Société d'économie mixte, Caisse, Service déjà existant mais réorganisé (par exemple, Fonds National d'Aménagement du Territoire).

Toutefois, l'action du ou des organismes à créer devrait être très strictement contrôlée pour éviter qu'elle soit détournée de son objet.

## II

L'expérience acquise depuis la création des « zones à urbaniser en priorité » par le décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958, permet de penser que l'on peut également agir avec efficacité sur les prix des terrains en s'inspirant largement de la procédure instituée par ce décret, à condition de *l'étendre et de la préciser*.

Il s'agirait de prévoir la délimitation de vastes zones choisies en raison des perspectives lointaines d'urbanisation et à l'intérieur desquelles la puissance publique pourrait, lors de toute transaction immobilière :

- soit faire usage du droit de préemption, comme cela existe pour les Z.U.P. actuelles, et comme notre législation en offre d'autres exemples (statut du fermage), le prix des terrains devant alors être fixé par référence à ceux pratiqués antérieurement à la création de la zone ;
- soit, au cas où il ne serait pas fait usage du droit de préemption, assaier une taxe sur la plus-value réalisée depuis la dernière transaction.

Dans ces deux cas, il devrait naturellement être tenu compte de l'évolution générale des prix et des améliorations justifiées apportées au fonds par le propriétaire.

Le droit commun d'expropriation, aux conditions de prix ci-dessus indiquées, permettrait en outre l'acquisition de terrains en dehors de toute transaction.

D'une manière générale, dans ces zones, l'administration des finances devrait user très largement de son droit de préemption fiscal.

Pour arriver à ce résultat, des modifications devraient être apportées aux règles définissant les Z.U.P. actuelles :

- en premier lieu, la puissance publique devrait être autorisée à faire usage du droit de préemption pendant un délai sensiblement plus long que celui de deux ans prévu par le décret du 31 décembre 1958 à dater de la création de la zone ;

- en second lieu, si le financement des achats devait continuer à être assuré par le Fonds National d'Aménagement du Territoire, celui-ci devrait voir ses règles de fonctionnement modifiées de telle sorte que les opérations entreprises ne soient pas obligatoirement dénouées avant un laps de temps suffisamment long (dix ans par exemple).

De toutes manières, le Comité pense :

- que l'emploi d'une pareille procédure pourrait éventuellement comporter certains dangers si elle devait être utilisée un jour à des fins autres que purement foncières, et que, par suite, comme il a été dit ci-dessus en matière de réserves foncières, il conviendrait qu'un contrôle extrêmement sérieux de son emploi fût institué. La création des zones pourrait, par exemple, devoir faire l'objet d'un décret en Conseil d'État, peut-être même sur avis conforme de cette Haute Assemblée ;

- qu'il conviendrait de demander à la Chancellerie d'attirer l'attention des magistrats sur les obligations que leur impose l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux termes duquel :

« Le juge doit également tenir compte dans l'évaluation des indemnités allouées aux propriétaires..., de la valeur résultant des déclarations faites par les contribuables ou des évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales.

« En toute hypothèse, la valeur donnée aux immeubles et droits réels expropriés ne peut excéder, sauf modification justifiée dans la consistance et l'état des lieux, l'estimation donnée à ces immeubles lors de leur plus récente mutation à titre gratuit ou onéreux, soit dans les contrats conclus ou les déclarations effectuées à cette occasion, soit dans les évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales lorsque cette mutation est antérieure de moins de cinq ans à la décision. »

### III

Le Comité a également examiné la possibilité d'un recours au blocage du prix des terrains. Il ne lui a pas paru nécessaire de préconiser expressément semblable procédure, celle qui fait l'objet de la recommandation n° II ci-dessus aboutissant à un blocage de fait dans les zones où elle serait appliquée.

#### **3.13. LA NORMALISATION ET LA STANDARDISATION, FACTEURS DE PROGRÈS ÉCONOMIQUE.**

L'absence de standardisation et de normalisation constitue un obstacle au progrès économique.

Elle encourage trop souvent le gaspillage des ressources, la mauvaise productivité des matériels et l'insuffisance de la production.

De trop nombreux exemples des inconvénients engendrés par cette situation existent notamment pour les marchés de l'État, qui demeurent souvent isolés et sans lien entre eux.

Le Comité n'a pas été en mesure d'étudier tous les problèmes posés par ces situations. Il estime cependant nécessaire de lutter contre de tels obstacles et recommande aux Pouvoirs publics :

1° D'accentuer et d'accélérer, en matière de marchés publics, l'effort d'unification des spécifications techniques dans les nombreux cas où il est possible de le faire :

- en demandant à la Commission des Marchés de procéder aux études indispensables ;
- en lui donnant les moyens juridiques et techniques nécessaires pour assurer une coordination efficace en ce domaine.

2° D'orienter l'activité de l'A.F.N.O.R. vers la coordination des normes particulières :

- en recherchant une définition plus rapide des normes pour leur donner une valeur réelle sans entraver le progrès technique ;
- en étudiant la possibilité de renforcer le caractère obligatoire des normes et standards établis.

3° D'organiser un contrôle pour lutter contre la prolifération de labels de normalisation ou de qualité octroyés à des fins plus publicitaires qu'objectives.

#### **3.20. LES PROBLÈMES DE L'EMPLOI.**

Le Comité a considéré qu'il ne pouvait examiner les problèmes de l'immigration et du travail à temps partiel, sans les replacer dans le cadre du problème général de l'emploi.

Le maintien d'un niveau élevé de l'emploi est à la fois la cause et l'effet de l'expansion de l'économie. C'est également une des conditions essentielles de la réussite des conversions nécessaires et des réformes que le Comité a recommandées dans divers domaines.

Certes, le Comité croit à l'expansion ; ses recommandations tendent à en augmenter l'ampleur. Il a pris, au cours de ses travaux, une conscience encore plus nette de la grandeur des tâches à réaliser pour améliorer le niveau de vie des Français et le rayonnement de la nation. Il pense qu'il y aura demain du travail pour tous et qu'il faut rassurer les inquiets et décourager les sceptiques.

Toutefois des craintes ont été exprimées dans l'opinion publique sur le maintien, dans les années à venir, du plein emploi. On allègue l'afflux des jeunes sur le marché du travail, la poursuite sinon l'augmentation de l'exode rural, les difficultés propres à certaines branches industrielles, comme les charbonnages, les textiles ou les constructions navales, et les réductions d'emploi que le progrès technique peut provoquer.

L'accès de générations plus nombreuses au marché du travail n'aura pas, en raison de la prolongation de la scolarité, obligatoire à partir de 1967, et dès maintenant spontanément, l'effet de masse

que l'on craint. Il ne compensera pas avant de nombreuses années les effets, dès aujourd'hui sensibles, du vieillissement de la population.

Les besoins en main-d'œuvre de la plupart des branches industrielles, notamment dans le bâtiment ou les travaux publics, les industries chimiques, mécaniques et électriques, ainsi que dans les activités de service, seront importants, comme le montrent les prévisions du Commissariat Général du Plan. Loin de toujours réduire l'emploi, le progrès technique crée à terme plus d'emplois qu'il n'en supprime.

Toutefois le Comité a constaté que l'on était à la fois optimiste pour l'avenir et souvent impuissant dans le présent à assurer la reconversion d'une entreprise, d'une branche, d'une région.

Certes il est impossible de garantir à tous le même emploi au même endroit, et si les problèmes de reconversion sont actuellement difficiles à résoudre, c'est parce qu'ils sont locaux, et que l'on cherche à les résoudre localement.

Quoi qu'il en soit, des adaptations constantes seront nécessaires entre les capacités des hommes et les besoins de l'économie. Il faut que ces indispensables adaptations soient prévues, que les entreprises et les agents économiques en soient informés, que les reconversions indispensables soient rendues faciles.

Le rapport de la Commission de la Main-d'œuvre du Troisième Plan a constaté les lacunes de notre appareil statistique en matière d'emploi. Les améliorations nécessaires doivent être apportées ; elles présentent un intérêt primordial. Mais il sera parfois moins nécessaire de créer que de rassembler et de coordonner. De nombreux organismes étudient les problèmes de l'emploi à divers titres :

- les services du Ministère du Travail, du Ministère de l'Industrie et d'autres ministères techniques;
- les centres techniques professionnels ;
- les centres régionaux d'expansion économique ;
- les A.S.S.E.D.I.C. (Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce).

Pour mieux assurer l'examen d'ensemble des problèmes de l'emploi, le Comité recommande une action coordonnée et cohérente :

1° Par un travail permanent de prévision à court, moyen et même long terme, quelles qu'en soient les difficultés, pour définir les secteurs en développement et en régression, les zones critiques et les pôles de croissance.

Ces prévisions orienteront l'enseignement, la formation professionnelle et la promotion du travail.

On devra notamment tenir compte du fait qu'il est dans la logique du progrès technique que celui-ci soit accompagné d'une réduction progressive des temps de travail.

2° Par une intervention systématique pour traiter, non seulement les problèmes collectifs, mais aussi les cas individuels.

Il existe à l'étranger, aux États-Unis, et plus récemment en Grande-Bretagne et en Belgique, dans les services de l'emploi, un corps de conseillers professionnels, qui étudient le cas des individus qui se présentent à eux, qu'ils soient chômeurs ou non, et les orientent vers telles branches, telles régions ou tels stages de formation ou de promotion qui leur conviennent.

Le Comité estime qu'une telle expérience, qui nécessite des spécialistes de qualité, pourrait être introduite en France. Elle favoriserait la mobilité professionnelle et géographique, et résoudrait de nombreux problèmes économiques et humains.

### **3.22. L'EMPLOI A TEMPS PARTIEL.**

Le Comité a constaté que le travail à temps partiel était moins en usage en France que dans des pays comme la Suède, la Grande-Bretagne et le Canada.

Tout en étant bien adapté aux besoins, non seulement des femmes à qui il permet de concilier le travail ménager et le travail professionnel, mais aussi des personnes âgées ou de certains handicapés physiques, le travail à temps partiel peut être un élément de souplesse et de progrès pour l'économie. Cette forme de travail convient particulièrement aux activités de service (services domestiques, distribution, tâches administratives) qui, dans une société avancée, connaissent un développement important. Elle peut permettre de faire face aux pointes journalières ou hebdomadaires et de supprimer des goulots d'étranglement en faisant appel à une réserve de main-d'œuvre de qualifications requises. L'enquête effectuée par l'I.N.S.E.E. à la demande du Commissariat au Plan en 1958 a montré que de nombreuses femmes souhaitaient pouvoir exercer une activité à temps partiel.

Pour assurer le succès d'une entreprise tendant à développer dans l'économie française le travail à mi-temps, il faut agir progressivement en commençant par des secteurs ou emplois où les chances de réussite sont les plus grandes. Tout risque d'abus doit être banni au sujet des conditions de durée de travail et de salaire, qui doivent être fixées par les conventions collectives, ainsi que l'a prévu la loi du 11 février 1950.

Il faudrait également que certains obstacles qui tiennent à la législation fiscale ou de la Sécurité Sociale fussent éliminés ou réduits.

C'est pourquoi le Comité recommande :

- 1° Que la moitié de l'allocation de salaire unique puisse être versée aux femmes qui travaillent à mi-temps ;
- 2° Que le plafond du salaire assujetti aux cotisations de la Sécurité Sociale soit diminué de moitié pour les emplois à mi-temps ;
- 3° Que pour le calcul de la patente, les employés travaillant, à mi-temps ou moins soient comptés pour une demi-unité.

### **3.23. LE PROBLÈME DE L'IMMIGRATION.**

Le Comité a constaté que les entrées de travailleurs étrangers en France, depuis 1945, avaient été très sensiblement inférieures aux prévisions établies à la Libération par le Ministère de la Santé Publique et de la Population. A la préoccupation démographique que le « Plan Prigent » exprimait, a été en fait, substituée une pratique inspirée de la presque exclusive considération de l'emploi, laquelle n'admet de recours aux travailleurs étrangers qu'en dernier ressort et à titre provisoire lorsqu'une vacance d'emploi est déclarée.

Cette attitude a été souvent jugée malthusienne, notamment par le Haut Comité de la Population. Il est incontestable que la réglementation en vigueur et les pratiques actuelles témoignent d'une conception restrictive de l'immigration. On a méconnu que l'immigration pouvait être créatrice d'emplois si elle s'intégrait dans le processus de développement économique, comme le prouve l'exemple allemand.

Mais les services compétents font état de la nécessaire prudence qu'ils doivent observer. Ils soulignent l'existence de la main-d'œuvre algérienne employée en métropole. Ils font remarquer que, lorsque les circonstances l'ont exigé, comme en 1956 et 1957, des mesures ont été prises qui ont permis d'augmenter dans de larges proportions les entrées de travailleurs étrangers. Enfin, des assouplissements sont également intervenus à la suite d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec certains pays européens, en ce qui concerne l'introduction ou le maintien des travailleurs étrangers.

L'application du Traité de Rome aux mouvements de travailleurs, dont les modalités restent à déterminer, aura sans doute à terme forcément pour effet de rendre moins rigides les réglementations des pays du Marché commun. Aussi le Comité considère-t-il que les réformes qui peuvent paraître nécessaires, sur le plan des structures administratives comme sur celui des procédures, devront être effectuées dans le cadre de la politique qui sera mise en œuvre pour l'application du Traité de Rome.

Toutefois le Comité a constaté que le monopole de l'Office National de l'Immigration, en ce qui concerne l'entrée des travailleurs étrangers permanents, était devenu fictif, puisque la procédure normale ne concerne plus, en fait, que la moitié environ de ces travailleurs. L'importance prise par les régularisations semble montrer que la demande effective de travailleurs étrangers est supérieure au nombre de contrats transmis aux services du Travail ou visés par eux et que, dans une large mesure, les procédures sont mal adaptées aux conditions particulières de certaines catégories d'emploi, comme la main-d'œuvre agricole et le personnel domestique.

Le Comité souhaite le maintien de la procédure de régularisation, qui pourrait être automatique pour certaines catégories d'emploi, comme ceux qu'occupent les techniciens et les bonnes à tout faire.

Plus généralement, la transition vers des pratiques plus libérales devrait s'effectuer pendant la période où la population active peut avoir besoin d'être renforcée, afin d'éviter que l'application du Traité de Rome, en ce qui concerne l'immigration, ne coïncide avec l'arrivée des classes plus nombreuses sur le marché du travail.

Le Comité estime qu'un effort doit être fait pour rendre plus commode l'ensemble des formalités demandées par divers services, aux employeurs comme aux salariés, pour les introductions normales comme pour les régularisations. L'accueil dans les services de la main-d'œuvre doit en particulier être amélioré.

Il paraît également essentiel au Comité que les Pouvoirs publics disposent d'un appareil de prévisions adapté aux problèmes de l'immigration. Faute de prévisions à court ou moyen terme valables, les instructions données aux services locaux ou à l'étranger peuvent correspondre à une situation déjà dépassée.

Pour ces raisons, le Comité recommande :

1° Que l'accueil des travailleurs étrangers soit amélioré et que les formalités exigées par les services des Ministères du Travail, de la Santé Publique et de l'Intérieur, soient rendues plus commodes aux employeurs et aux travailleurs étrangers, tant pour les introductions par l'Office National que pour les régularisations, par exemple par la désignation d'un mandataire commun à ces trois ministères ;

2° Que la procédure de régularisation soit maintenue et même systématisée pour les catégories d'emploi qui apparaissent déficitaires actuellement et dans le proche avenir, notamment pour le personnel des services ménagers et certains techniciens ;

3° Qu'une procédure d'urgence soit prévue, dont on pourrait user dans des cas exceptionnels, notamment en faveur de spécialistes étrangers de haute et rare qualification, où la rapidité de la décision est essentielle ;

4° Que soient établies, après consultation des représentants des employeurs et des salariés, des prévisions à court et moyen terme, concernant les besoins de main-d'œuvre de l'économie française, pour permettre de dresser des programmes d'immigration, d'explorer les possibilités des pays étrangers et de guider les services centraux et locaux dans l'appréciation des demandes d'introduction de travailleurs étrangers.

### **3.24. L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL.**

Le Comité ayant examiné les problèmes soulevés par la tendance croissante à la synchronisation, aussi bien en ce qui concerne les horaires de travail dans l'agglomération parisienne que la concentration des vacances annuelles sur le mois d'août, est arrivé aux conclusions suivantes :

- sur le plan social, les pointes ainsi créées ont les conséquences les plus défavorables, tant par l'aggravation des difficultés de circulation entre le lieu de travail et le domicile, que par les obstacles qu'elles opposent à une meilleure complémentarité dans le temps des diverses activités professionnelles et à l'utilisation la plus satisfaisante des loisirs.

- sur le plan économique, on assiste à une insuffisante utilisation de l'équipement existant, aussi bien en ce qui concerne l'outillage industriel que la capacité hôtelière. Par contre, d'importants investissements sont nécessités dans les transports et d'autres services publics, dont le plein emploi n'est assuré que pendant des périodes très limitées. Enfin, la concentration excessive des congés conduit à une véritable mise en sommeil de l'appareil économique, qui n'est pas sans entraîner de graves inconvénients sur le plan de l'économie générale.

En conséquence, le Comité a été amené à formuler les recommandations suivantes, sous réserve d'aspects familiaux dont l'importance ne saurait être négligée :

1° Une désynchronisation des horaires de travail doit être recherchée dans la région parisienne :

- les études déjà entreprises sur la méthode dite des « fuseaux horaires », qui consiste à introduire des décalages entre les heures de début et de fin de travail des différents groupes d'activités professionnelles, semblent fournir les éléments de la solution la plus constructive, et leur mise en œuvre devrait être envisagée dans les délais les plus rapprochés ;
- il apparaît notamment indispensable de demander aux activités de « services » et tout spécialement aux administrations en contact avec le public de donner l'exemple, tout en sauvegardant le caractère cohérent du plan de désynchronisation.

2° L'étalement de la période des vacances sur une durée de 3 ou 4 mois peut être favorisé :

- par le développement de la pratique des congés échelonnés quand elle est techniquement possible ;
- par la désynchronisation des jours et même des périodes de fermeture des entreprises les plus importantes ;
- et par une certaine diversification sur le plan régional des vacances scolaires.

Une campagne d'information et d'éducation du public pourrait jouer un rôle efficace en la matière, lorsque le schéma de désynchronisation sera suffisamment mis au point. L'adhésion des organisations professionnelles et syndicales intéressées doit être recherchée pour la mise en œuvre de ces recommandations.

### **3.31. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE RÉGIONALE**

L'aménagement régional n'est pas une fin en soi, mais un moyen en vue de fins multiples, essentiellement économiques, sociales et humaines, qui, malheureusement, ne sont pas toujours compatibles.

Il n'est pas dans les attributions du Comité de définir une politique de développement des différentes régions, mais seulement de chercher les obstacles à l'expansion économique générale dont l'élimination ressortit à une telle politique.

De ce point de vue, le Comité insiste sur la nécessité de ne favoriser dans le cadre d'une politique d'aménagement régional que des entreprises rentables sur le plan national et international.

Le Comité a ainsi constaté les faits suivants :

- les entreprises et les pouvoirs publics ne sont pas assez bien renseignés sur les caractéristiques de l'économie dans chaque région et ils n'ont pas à leur disposition les méthodes les meilleures pour choisir, en fonction de ces caractéristiques, la localisation de chaque activité la plus favorable à l'expansion ;
- la distribution actuelle des entreprises et de la population entre les régions de France ne correspond certainement pas, dans plusieurs cas importants, aux conditions de l'expansion globale maximum ;
- la politique actuelle des pouvoirs publics vise à remédier à ces défauts déjà connus, mais elle ne serait pleinement efficace que si elle était, en certains cas, plus systématique, plus vigoureuse et mieux coordonnée.

*1. Le Comité recommande :*

1° La mise au point par le Comité compétent de la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique de deux programmes de recherches :

- l'un, à mettre en œuvre par divers instituts nationaux, tendant à définir les critères de localisation optimum de l'activité ;
- l'autre, à confier aux Instituts d'Économie Régionale ou éventuellement à d'autres organismes qualifiés, tendant à préciser les caractéristiques économiques de chaque région.

2° L'établissement, par le Commissariat Général du Plan, l'Institut National de la Statistique, et le Comité des Plans régionaux :

- de la liste des renseignements statistiques qu'il serait utile de collecter régulièrement à l'échelon régional ;
- de la liste des travaux périodiques d'exploitation et de synthèse des statistiques à faire sur place, et d'un programme d'enquêtes régionales par sondage.

3° L'établissement par l'Institut National de la Statistique d'un programme tendant à le doter de 21 directions régionales, encadrées chacune par au moins trois administrateurs, assistés d'un personnel suffisant pour faire la synthèse de toutes les informations statistiques collectées conformément aux programmes mentionnés au paragraphe 2.

Pour parvenir à ce but, il faut :

- offrir à ces Administrateurs des perspectives de carrière de nature à les retenir ;
- doter l'I.N.S.E.E. des crédits qui seraient nécessaires pour l'application de ce programme.

4° L'utilisation systématique des procédures de secours aux chômeurs dans une voie leur garantissant une aide efficace pour la recherche d'une nouvelle résidence, d'une nouvelle qualification et d'un nouvel emploi.

La coordination de toutes les institutions ayant pour but d'étudier les prévisions d'emplois et de favoriser les possibilités de reclassement de la main-d'œuvre.

5° L'utilisation pour le calcul des variations du S.M.I.G. d'indices de prix nationaux et non plus parisiens ; on évitera ainsi les anomalies dues au maintien artificiel de certains tarifs dans la région parisienne.

6° La systématisation et la coordination des perspectives de l'administration et des entreprises en matière de localisation. Ce résultat sera obtenu par l'application progressive aux plans régionaux des méthodes de préparation et d'exécution des plans nationaux, grâce à l'intégration des plans régionaux et du plan national.

7° La réanimation de l'activité financière régionale, en particulier par l'extension des ressources et des initiatives des Sociétés de Développement régional.

8° La mise en œuvre des projets existants de décentralisation des services publics nationaux installés à Paris.

De telles mesures faciliteraient notamment la constitution en province de quelques centres spécialisés d'enseignement supérieur et de recherches.

II. Par ailleurs, le Comité est convaincu que l'expansion trop rapide de la région parisienne est un très grave danger et qu'elle joue à contresens d'un développement régional équilibré.

C'est là un problème d'une grande complexité pour lequel le Comité n'a pas estimé disposer d'éléments de jugement suffisants. Il a seulement constaté que ce problème ne devait pas être isolé et que sa solution devait être étroitement liée aux solutions qui seraient mises en œuvre pour les économies régionales.

#### **4. REMÉDIER AUX INSUFFISANCES DE L'INFORMATION ET DE L'INSTRUCTION.**

Le Comité présente sous ce titre une recommandation générale sur les problèmes de l'éducation, complétée par deux recommandations particulières : l'une sur l'enseignement des jeunes ruraux, à cause de l'urgence des solutions requises par les besoins de la conversion, - l'autre sur le service militaire et l'enseignement, parce que les tâches d'éducation exigent actuellement une véritable mobilisation de toutes les énergies.

En matière d'information, le Comité a retenu une recommandation sur les besoins de l'information statistique et a également présenté un avis sur les problèmes de la formation et de l'information économiques.

##### Enseignement

- 4.10. Problèmes généraux de l'éducation.
- 4.12. Enseignement des jeunes ruraux.
- 4.14. Service militaire et enseignement.

##### Information

- 4.20. Information statistique
- 4.21. Formation et information économiques

#### 4.10. LES PROBLÈMES DE L'ENSEIGNEMENT.

La concomitance :

- du progrès accéléré de la science et des techniques,
- du développement démographique,
- et de l'aspiration générale à un meilleur niveau de vie,

devrait être très favorable puisque l'élan vers le mieux-être est un puissant générateur d'efforts et que, simultanément, ceux-ci peuvent être amplifiés par l'accroissement du nombre des travailleurs et par l'augmentation de productivité due au progrès de l'équipement.

Mais si l'harmonie nécessaire n'était pas réalisée entre ces facteurs fondamentaux de l'évolution, il faudrait craindre des convulsions sociales et une succession de crises graves, au lieu d'une régulière expansion.

Il est clair que c'est à l'Éducation qu'incombe le grand devoir d'assurer cette harmonie, en préparant au Pays les hommes qui sauront utiliser au maximum les nouvelles forces techniques et s'adapter aux progrès comme aux « reconversions » nécessaires, qui sauront aussi s'unir dans ce « travail d'équipe » qui est désormais la condition de toute réalisation importante, et qui sauront, dans leur activité, reconnaître une permanente priorité à l'intérêt général.

Plus et mieux que jamais, il faut que l'éducation se donne d'abord pour tâche d'ouvrir les intelligences et les cœurs, puis, beaucoup plus et beaucoup mieux qu'à présent, il faut qu'elle munisse chacun du maximum des connaissances générales à sa portée, car elles sont le fondement de toutes les autres ; seules, elles permettent adaptation et promotion.

Il faut encore que notre éducation pousse la formation humaine et la préparation professionnelle de façon bien plus efficace, bien plus directe qu'actuellement.

Il faut enfin qu'elle apprenne à tous à toujours apprendre : « L'objet doit être de former des hommes pour un monde dont nous ne savons rien, si ce n'est qu'il subira constamment des modifications surprenantes. »

Malgré l'urgence des solutions indispensables, de nombreux obstacles existent, qui limitent ou retardent la solution du problème.

Le Comité n'a pas abordé les questions relatives aux très importantes constructions scolaires rendues nécessaires par le développement démographique, ni celles concernant la modernisation des établissements existants. Outre que l'examen de ces questions n'était pas de sa compétence, il a paru évident au Comité qu'il y aurait toujours unanimité dans la Nation pour reconnaître aux programmes justifiés d'équipement scolaire un caractère de première urgence.

Le Comité a porté essentiellement son attention sur les insuffisances de structure de l'enseignement, qui intéressent à la fois les conceptions d'ensemble, les moyens mis en œuvre, les programmes et les méthodes, et l'organisation administrative.

C'est à ces obstacles que le Comité consacre les recommandations suivantes :

##### **A. En ce qui concerne les structures générales**

1° Dans toute la mesure où des possibilités économiques et financières pourront être dégagées, les consacrer, par priorité sur tout autre objectif économique et social, à avancer la mise en application, prévue seulement pour 1967, de la prolongation de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans.

2° Accélérer la formation des groupements ruraux<sup>12</sup> prévue dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 6 janvier 1959 et en renforcer. l'équipement scolaire, de façon à :

---

<sup>12</sup> Ces questions sont reprises dans la recommandation spécialement consacrée à l'enseignement des jeunes ruraux

- grouper dans le cadre d'une procédure présentant les garanties d'objectivité indispensables les écoles communales ayant un nombre insuffisant d'élèves et dégager ainsi pour d'autres postes les instituteurs ayant un rendement trop faible ;

- organiser le « ramassage » des élèves ;

- doter les écoles rurales ainsi regroupées des cycles d'observation (classes de 6e et 5e modernes et classiques) bénéficiant également des organisations de « ramassage » à mettre en place ;

- les doter aussi de collèges d'enseignement technique comprenant une section agricole, et accueillant les élèves renonçant à suivre l'enseignement général.

3° Organiser les « collèges d'enseignement général », qu'ils soient intercommunaux, cantonaux ou urbains, de façon que loin d'être des « culs-de-sac » (comme le fait craindre l'ordonnance de 1959), ils facilitent au contraire, sans la retarder, la poursuite des études de ceux de leurs élèves qui manifesteront les aptitudes nécessaires. Cette continuation sera effectuée dans les lycées classiques, modernes et techniques (ces derniers étant dotés de sections agricoles), les uns et les autres comportant des organisations de « ramassage » et des internats largement ouverts aux élèves ruraux.

4° Pour l'enseignement général « long », adapter l'institution du baccalauréat, de telle façon qu'elle représente surtout une préparation utile aux étapes ultérieures. Celles-ci pourront être alors plus largement ouvertes et moins longues, ce qui permettra de former plus d'étudiants, de leur économiser du temps et de limiter les besoins nouveaux en professeurs.

5° Fusionner les anciens enseignements technique et agricole dans le nouvel « enseignement professionnel ». Les collèges et lycées techniques comporteraient désormais des sections industrielles et commerciales et des sections agricoles, ayant d'ailleurs un certain nombre de cours communs. Pour les sections agricoles, le Ministère de l'Agriculture conserverait des fonctions de Conseiller technique et pourrait remplir en outre le rôle que le Ministère du Travail assume à l'égard des sections industrielles.

6° Développer beaucoup, dans l'enseignement professionnel, la formation des techniciens et cadres moyens. Donner à cette formation et au diplôme qui la consacre, l'importance qu'ils ont réellement à l'égard des entreprises.

7° Orienter davantage l'enseignement supérieur vers la satisfaction des besoins résultant de l'évolution actuelle, en développant particulièrement :

- les disciplines scientifiques et la pratique de la recherche ;

- les Instituts de préparation à l'enseignement du second degré (I.P.E.S.) ;

- les moyens d'accès des étudiants des Facultés aux Écoles d'Ingénieurs ;

- l'accès des Universités et des Grandes Écoles aux candidats préparés par la « promotion du travail » ;

- les centres de préparation aux études économiques, à l'administration des entreprises, non seulement à l'intention des étudiants poursuivant une formation d'ingénieur ou des études de commerce et de droit, mais aussi pour l'acheminement d'un certain nombre d'étudiants de lettres vers les entreprises où des carrières nouvelles leur sont désormais ouvertes (notamment dans le domaine social et économique).

8° Donner à l'enseignement postscolaire la structure très large qui lui manque, et notamment :

- développer beaucoup le nombre et l'importance des centres de formation professionnelle pour adultes (F.P.A.) dans leur conception générale actuelle, jugée excellente, mais en y incorporant des sections agricoles partout où il sera jugé utile de le faire ;

- développer les cours de « promotion du travail » en faisant surtout porter l'effort sur l'institution de cycles « courts » destinés à former des techniciens et cadres moyens, et en tenant compte, dans l'énoncé des conditions d'obtention du diplôme correspondant, de l'expérience professionnelle des candidats ;

- développer, pour cet enseignement professionnel postscolaire du premier et du second degré - et plus encore bien entendu pour l'enseignement de « promotion supérieure du travail » prévu pour la formation d'ingénieurs - le régime de l'enseignement à « plein temps », tel qu'il

fonctionne dans les F.P.A. actuelles. Les bourses nécessaires, compensant les salaires perdus, devront être fournies en nombre suffisant par l'État et par les entreprises ;

- encourager - pour les généraliser ensuite - les initiatives tendant à instituer des dispositifs d'« éducation permanente » dont pourront bénéficier des effectifs importants de travailleurs. Ces dispositifs exigent la formation pédagogique préalable - par les soins de l'Éducation Nationale - de professeurs appartenant aux entreprises elles-mêmes, ces premiers professeurs devant à leur tour former chacun un certain nombre de moniteurs, et ainsi de suite de façon à transmettre par une sorte de progression géométrique, ou de « pyramide descendante », à tous les travailleurs qui le désireront et avec les méthodes appropriées, les connaissances reconnues utiles. De telles institutions, déjà en cours de réalisation dans certains secteurs industriels, sont également souhaitées au bénéfice des exploitants et salariés agricoles ainsi que du personnel des entreprises commerciales.

## **B. En ce qui concerne le développement du recrutement des maîtres et la meilleure utilisation de leurs possibilités**

1° Augmenter l'attrait de la carrière professorale en particulier dans les branches scientifiques, techniques, et de recherche concurrencées par l'industrie privée. En contrepartie, organiser l'ensemble de l'enseignement pour donner au travail des maîtres une efficacité plus grande.

2° Établir d'urgence un règlement des enseignants contractuels afin de pouvoir généraliser l'intervention de maîtres-adjoints, tout en donnant des garanties équitables aux professeurs de carrière en activité. Les maîtres adjoints pourront être choisis parmi les professeurs sans chaire ou les retraités, ou les étudiants, ou parmi les ingénieurs et autres diplômés ayant des activités en dehors de l'enseignement, mais pouvant mettre à sa disposition une partie de leur temps, et ayant des aptitudes pédagogiques certaines.

3° Faciliter, sur une large échelle, dans l'enseignement supérieur, l'engagement de professeurs « associés », ce qui ne sera possible qu'en supprimant l'absurde limitation à deux ans actuellement en vigueur pour leurs contrats d'engagement.

4° Pendant toute la période où sévira une grave insuffisance des enseignants, inciter les maîtres, au moyen d'avantages appropriés, à prolonger leur activité au-delà de l'âge actuellement prévu pour la retraite.

5° Favoriser, notamment par les développements déjà évoqués pour les I.P.E.S., la formation d'un beaucoup plus grand nombre de licenciés d'enseignement.

6° Favoriser l'efficacité des professeurs et maîtres titulaires :

- par la diminution, dans les établissements du second degré et de l'enseignement supérieur, du nombre des matières professées « magistralement » au cours d'une même année d'enseignement;

- par des regroupements systématiques soit géographiques (cas des trop petites écoles), soit pédagogiques (fusion des enseignements technique et agricole) ;

- en accordant aux professeurs, pour leurs secrétariats et leurs laboratoires, le personnel nécessaire, les déchargeant de tout ou partie des tâches administratives ou matérielles qui sont la cause de lourdes pertes de temps et de fatigues improductives pour beaucoup d'entre eux. Ces conditions de travail ont d'ailleurs un grand coefficient dans l'appréciation de l'attrait offert par la carrière professorale.

- en faisant en sorte que les effectifs de classe ne dépassent pas les limites pédagogiquement admissibles.

## **C. En ce qui concerne les programmes et les méthodes d'enseignement**

1° D'une façon générale, comme déjà mentionné plus haut, réduire le nombre de matières enseignées « magistralement » au cours d'une même année, afin de pouvoir approfondir et faire acquérir réellement aux élèves les connaissances qui leur seront indispensables.

2° Donner une large priorité aux connaissances générales, non seulement pour permettre l'accession à la carrière préparée, mais en prévision des adaptations et « reconversions » que l'accélération du progrès rendra de plus en plus fréquentes et nécessaires. Ces connaissances doivent en tout cas comprendre le français, les mathématiques, et au moins une langue vivante (pour les langues vivantes, commencer, partout où on le peut, l'initiation dès les classes enfantines, par échanges d'enseignants avec les pays étrangers). Faire partout une place à la formation humaine, celle-ci comprenant notamment l'acquisition de notions courantes en matière économique et sociale et une pratique suffisante des moyens d'expression (écrits et parlés).

3° Assurer aussi à chacun, à un stade convenablement choisi de l'enseignement, une initiation concrète, dans les ateliers ou les exploitations agricoles ou commerciales, par un ou plusieurs stages dans les entreprises. Ces stages, qui permettront aussi une meilleure interpénétration des divers groupes sociaux, devront être soigneusement préparés et suivis. Ils feront partie intégrante de l'enseignement et auront un coefficient important dans l'appréciation des études de l'élève.

4° Fixer partout les programmes en fonction, des buts réels à atteindre, dont le premier est de faciliter les étapes successives qui conduiront l'instruction de l'élève aussi loin qu'il en est capable, sans surmenage inutile, comme sans perte de temps.

Les programmes des divers ordres d'enseignement doivent aussi permettre d'établir entre eux de nombreuses « passerelles » facilitant les changements d'orientation jugés utiles en cours d'études.

Enfin et surtout, ils doivent être étudiés en fonction des besoins de toutes les activités du pays, tant à long terme qu'à court terme. L'accord à réaliser entre les aspirations des élèves et les besoins recensés doit être poursuivi, non seulement par une orientation en fonction des aptitudes, mais aussi en éveillant et favorisant les vocations les plus utiles.

L'ensemble de cette action fondamentale appelle une structure permanente, qui pourrait comprendre :

- d'une part, un service de prévision à long terme plus largement équipé que les bureaux universitaires actuels, et collaborant étroitement avec l'Institut National de la Statistique ;
- d'autre part, un réseau de commissions consultatives régionales, coordonnées par une commission nationale. Ces commissions auraient pour but d'instaurer, tant par la définition des besoins que par l'élaboration continue des programmes et l'éveil des vocations, un dialogue permanent entre les responsables de l'enseignement et des personnalités extérieures bien placées pour apprécier les exigences du présent et porter un jugement prospectif sur l'avenir. Il appartiendrait aux maîtres, surtout au passage entre les cycles successifs, de transmettre aux élèves les conseils résultant de ces consultations.

4° Généraliser les méthodes d'efficacité qui substituent au cours dicté du haut de la chaire, le commentaire explicatif d'un document écrit distribué à l'avance, commentaire prolongé par des exercices pratiques d'application faits en petits groupes, avec les conseils de maîtres adjoints sous la surveillance du professeur titulaire.

5° La réduction du nombre des matières enseignées doit permettre une large application de ces méthodes, particulièrement utiles dans le domaine des sciences appliquées, et préparant les étudiants au « travail en équipe ».

6° Utiliser davantage les procédés « audio-visuels » qui peuvent faire l'économie de nombreux professeurs, tout en donnant aux élèves une instruction attrayante et valable, grâce à des disques et des films de qualité. Ces procédés conviennent en particulier pour les matières sur lesquelles il s'agit surtout d'acquérir des connaissances du type « leçon de choses ».

7° Remplacer le plus possible, sous réserve de contrôles indispensables, les examens de fin d'année ou de fin d'études, par l'appréciation permanente des professeurs, beaucoup plus sûre que celle résultant d'un examen sommairement préparé par un « bachotage » de quelques semaines.

Cette réforme, jointe aux autres dispositions précédemment recommandées, doit permettre, sans compromettre – bien au contraire – le niveau des diplômés, de vaincre ce qu'il est courant d'appeler le « malthusianisme des diplômes ». Ceux-ci devront, en effet, dans l'avenir, grâce à des méthodes d'enseignement plus efficaces et mieux contrôlées, être attribués à la fois en plus grand nombre et à meilleur escient.

#### **D. En ce qui concerne l'organisation administrative et la décentralisation**

1° Faire tomber définitivement les cloisonnements verticaux subsistant entre les divers ordres d'enseignement. Pour y parvenir, hâter la réorganisation du Ministère de l'Éducation Nationale, dont les directions ne devraient plus correspondre à des « degrés » d'enseignement mais à des tâches fonctionnelles générales, chacune d'elles s'appliquant à l'ensemble des enseignements. Cependant, cette réforme ne devrait pas porter atteinte aux liaisons nécessaires entre les divers enseignements techniques et les professions.

2° Simplifier la besogne administrative incombant aux enseignants, déléguer aux recteurs d'Académie des pouvoirs d'exécution évitant les inconvénients d'une centralisation excessive, adapter les règles concernant les règlements des honoraires et les remboursements de frais à la réalité des besoins.

3° Favoriser, par tous moyens efficaces, notamment à l'égard du corps enseignant, le développement en province des facultés et autres établissements d'enseignement supérieur.

Dans le même sens, poursuivre avec discernement l'action entreprise pour décongestionner la capitale d'une partie de ses établissements d'enseignement dont l'installation en province réunira de nombreux avantages :

- pour ces établissements eux-mêmes ;
- et pour entretenir, en de nombreux points du territoire, des « pôles intellectuels » dont l'existence conditionne étroitement l'activité régionale et le succès des « pôles de croissance » destinés à permettre aux zones sous-développées de survivre puis de progresser.

#### **E. Enfin, dans le domaine psychologique**

Faire comprendre au pays, par la presse et par des conférences sur tous les points du territoire, la nécessité et les modalités de l'adaptation de notre enseignement aux besoins nouveaux.

Faire comprendre que l'expansion du pays, l'amélioration du bien-être de ses citoyens, l'obtention d'une position favorable sur le Marché commun européen, et la solution des graves problèmes posés à l'intérieur comme à l'extérieur de la Communauté française dépendent étroitement de l'efficacité et du niveau de l'enseignement dispensé à chaque Français.

Faire reconnaître le devoir de solidarité s'imposant à tous pour cette action éducative dont l'ampleur est telle que son succès ne sera assuré que par une sorte de « mobilisation » des hommes et des ressources au profit de l'instruction générale.

#### **4.12. L'ENSEIGNEMENT DES JEUNES RURAUX.**

L'insuffisance des moyens d'éducation - tant professionnelle que générale - offerts aux enfants et aux jeunes gens du monde rural, est un des principaux obstacles à la transformation du mode de vie des agriculteurs et aux reconversions nécessaires. D'une part, les jeunes ruraux n'ont pas les mêmes chances que les enfants des familles urbaines d'accéder à la connaissance et aux débouchés les plus divers ; d'autre part, leur formation professionnelle est souvent insuffisante et les empêche de gérer leurs exploitations dans les conditions les meilleures de rentabilité.

Deux objectifs doivent en conséquence être recherchés :

- 1° Améliorer la formation de base et les connaissances générales des jeunes ruraux ;
- 2° Apporter à ceux d'entre eux qui resteront à la terre une formation professionnelle efficace.

Les recommandations du Comité ont été élaborées dans la conception générale d'une agriculture offrant des conditions d'existence qui ne soient pas inférieures à celles des autres activités de la nation.

#### **I. L'AMÉLIORATION DE LA FORMATION DE BASE ET DES CONNAISSANCES GÉNÉRALES**

Cet objectif pourra être atteint :

- A. En préparant les conditions dans lesquelles sera réalisée la prolongation de la scolarité.

Dans cette perspective le Comité recommande :

- de grouper sur le plan intercommunal ou cantonal, dans le cadre d'une procédure présentant les garanties d'objectivité indispensables, les écoles communales ayant un nombre insuffisant d'élèves ;

- soit en laissant les communes libres de s'organiser en syndicats ou en ententes pour parvenir à ce but, sous contrôle de l'autorité de tutelle ;
- soit, si besoin est, en imposant les « groupements ruraux » par voie réglementaire ;
- de préparer dès maintenant la carte scolaire de 1966 et de planifier l'effort d'investissement nécessaire :
  - seules seront subventionnées les constructions scolaires conformes à cette carte ;
  - les regroupements ne seront pas systématiques, les élèves pouvant être répartis par classe d'âge entre plusieurs des écoles existant dans un groupement de communes déterminé ;
  - de préparer la mise en place d'un réseau très dense de ramassage scolaire ;
  - soit en aménageant les services réguliers de transport publics actuellement en place ;
  - soit en créant des circuits nouveaux, les collectivités publiques passant avec des transporteurs, sous le contrôle des administrations intéressées, un contrat. Un cahier des clauses et conditions générales type devrait être élaboré à cet effet.

B. En permettant aux jeunes ruraux de suivre un enseignement général analogue à celui qui sera dispensé dans les centres urbains.

Il apparaît nécessaire au Comité :

- de doter les écoles rurales regroupées des mêmes cycles d'observation (11-13 ans) et d'enseignement général court, que les écoles urbaines, et de cycles d'études terminales (13-16 ans), dont les programmes seraient axés, d'une part, sur les compléments de formation générale indispensables, d'autre part, sur les sciences d'observation et des éléments de connaissance techniques ;
  - de créer, partout où cela est possible, dans les collèges et les lycées (techniques ou polyvalents), des « sections agricoles », qui auraient un certain nombre de cours communs avec les autres sections ;
  - de favoriser par un système de bourses, l'entrée des jeunes ruraux dans les établissements dispensant un enseignement « long » (lycées classiques ou techniques, notamment) ;
  - bref, de retarder le plus possible le moment où les élèves se trouveront dans un cul-de-sac.

C. En annexant aux écoles rurales regroupées des centres d'orientation professionnelle :

- qui informeraient les agriculteurs des possibilités offertes à leurs enfants ;
- qui les guideraient dans les choix qu'ils devront faire pour leurs enfants, en cours de scolarité ou à l'issue de celle-ci.

## II. L'AMÉLIORATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Pour éviter toute « ségrégation » des enfants de la campagne, une formation professionnelle agricole complète ne devrait être dispensée qu'après l'issue du cycle de formation générale qu'ils auraient choisi.

Le Comité recommande aux Pouvoirs publics :

A. De transformer les écoles régionales d'agriculture, les écoles spécialisées et les écoles pratiques d'agriculture, en collèges et lycées techniques dotés d'une section agricole et d'une section industrielle et commerciale ;

B. De créer, au besoin auprès de ces collèges et lycées, des centres de formation professionnelle pour adultes (F.P.A.), à vocation nettement spécialisée (mécanique agricole par exemple) ; des bourses suffisantes devraient être octroyées aux participants ;

C. D'organiser le plus grand nombre possible de sessions de formation professionnelle dans ces collèges et lycées, ainsi que dans les écoles saisonnières existant actuellement ;

D. De favoriser les efforts des groupements professionnels tendant à organiser des stages de formation et des cycles courts destinés à former techniciens, cadres et vulgarisateurs ;

E. D'organiser un meilleur soutien et un contrôle plus strict des Centres d'apprentissage agricole reconnus et subventionnés par l'État ;

F. D'augmenter rapidement le nombre des « Conseillers agricoles ».

#### **4.14. LE SERVICE MILITAIRE ET L'ENSEIGNEMENT** <sup>13</sup>

Jusqu'à une époque récente, le service militaire n'a pas été mis à profit pour donner aux jeunes gens qui y sont appelés le complément de formation professionnelle ou intellectuelle qui leur fait parfois défaut. Conscient du rôle que le service militaire peut jouer dans ce domaine, à une époque où les besoins d'enseignement constituent pour la Nation une exigence de salut public, le Comité estime nécessaire d'envisager des mesures particulières, notamment pour la période actuelle de transition démographique.

Le Comité recommande aux Pouvoirs publics :

##### **1° De réduire, dans toute la mesure du possible, les inconvénients qui tiennent à la durée du service et à l'âge de l'incorporation**

Dans cet esprit, le Comité demande :

*a. Que tous les jeunes gens puissent effectuer leur service, à leur gré, entre 18 et 20 ans.*

Depuis le XIXe siècle, les jeunes gens sont incorporés à 21 ans ou, selon les époques, à 20 ans, comme actuellement. L'abaissement de l'âge d'incorporation présenterait des avantages certains, car il permettrait de diminuer les inconvénients tenant à la période d'activité réduite qui sépare actuellement les classes terminales de l'enseignement technique ou des centres d'apprentissage de l'appel sous les drapeaux.

S'il paraît difficile de fixer uniformément l'incorporation à 18 ans, par contre il conviendrait d'accorder à quiconque le désire la possibilité de devancer l'appel à partir de cet âge, sans aucune condition particulière discriminatoire. Une telle mesure permettrait en même temps de diminuer le déficit des classes creuses.

*b. Qu'une affectation dans une fonction d'enseignement soit donnée aux membres du corps enseignant.*

Quelle que soit la forme que prendra le service militaire, on ne peut pas espérer, au moins dans un avenir prévisible, que la durée puisse être réduite à moins d'un an, même dans l'hypothèse d'un retour à une situation normale en Algérie, et lorsque l'Armée pourra appeler 400.000 hommes par an sous les drapeaux à partir de 1965. Tant que l'Éducation Nationale disposera d'un nombre de maîtres et de professeurs inférieur à ses besoins, elle ressentira lourdement l'incidence d'un service d'un an ou de dix-huit mois sur l'effectif du corps enseignant.

Les instituteurs et les professeurs ne peuvent être dispensés de toute instruction militaire, mais, après quelques mois passés sous les drapeaux, ils peuvent recevoir une affectation spéciale qui les utiliserait, dans le cadre d'un service militaire inégal :

- dans un poste d'enseignement de leur lieu de garnison pour y assurer des suppléances, tout en demeurant astreints à une discipline et à certaines activités militaires (retour au quartier...) ;
- dans le cadre de l'armée même, si des tâches d'enseignement peuvent leur être confiées.

Cette affectation spéciale, comparable à celle que reçoivent dès maintenant certains techniciens de l'énergie atomique, consacrerait l'importance que représente l'enseignement pour la préparation de la jeunesse aux tâches civiles et militaires.

##### **2° De développer et de généraliser les activités éducatives auxquelles peuvent se consacrer les jeunes recrues**

---

<sup>13</sup> 3 membres du Comité se sont abstenus sur cet avis.

Il conviendrait, en particulier, tout en préservant les besoins militaires, notamment pour les troupes de couverture :

- de faire plus systématiquement appel aux enseignants présents sous les drapeaux pour l'enseignement primaire des illettrés et de ceux qui ne savent que lire et écrire ;

- d'accorder certaines facilités aux recrues pour suivre des cours, par correspondance et pour s'inscrire dans les universités des villes dans lesquelles ils se trouvent en garnison, ainsi que pour préparer et passer des examens pendant la durée de leur service ;

- de généraliser en outre la vulgarisation et l'information qui s'adressent aux jeunes agriculteurs :

- en faisant appel à l'expérience et aux moyens des Directions des Services Agricoles ;
- en limitant cette action à des programmes concrets (visites, démonstrations, à l'exclusion de tout enseignement théorique ou magistral).

### **3° De contribuer à l'éducation des jeunes gens appelés sous les drapeaux, en développant chez eux la connaissance des sciences et des techniques modernes**

L'armée, de plus en plus mécanisée, fait appel dans tous les domaines, aux sciences et aux techniques modernes ; elle peut mettre à profit, plus qu'elle ne le fait actuellement, les moyens et les cadres dont elle dispose pour initier les jeunes recrues dans de nombreux domaines aux techniques modernes, en organisant des cours spécialisés pendant toute la durée du service (cours de conduite, de mécanique, de radio...).

### **4° De permettre aux jeunes gens qui n'ont pas de métier de suivre, pendant une partie de leur service militaire, des cours d'apprentissage et de formation professionnelle**

Un certain nombre de jeunes gens en âge d'être appelés sous les drapeaux ont reçu un enseignement professionnel incomplet ou n'en ont reçu aucun ; d'autres ont appris un métier, mais, pour des raisons qui leur sont personnelles ou qui tiennent à la situation économique et sociale, ne peuvent l'exercer. Il conviendrait de profiter de la période de leur service militaire pour les former ou les réadapter à une profession :

a. Une sélection qui précéderait l'incorporation - comme la sélection actuellement pratiquée par l'armée pour ses propres besoins - permettrait de connaître le niveau d'instruction générale et professionnelle des recrues ; elle permettrait de confronter l'activité professionnelle à laquelle ils se livrent avec leurs capacités. Elle serait l'occasion de conseiller un certain nombre de jeunes gens et de les orienter vers des centres de formation professionnelle répondant à leurs capacités ;

b. Pendant la durée du service militaire, les jeunes gens désireux d'acquérir un métier et reconnus aptes à l'acquérir, pourraient suivre des cours de formation professionnelle. Les cours leur seraient donnés dans les établissements et les centres civils susceptibles d'accueillir de jeunes militaires, en observant des conditions qui devraient être définies par les autorités militaires en accord avec les services civils compétents ; les jeunes gens autorisés à suivre des cours ne seraient en aucun cas soustraits à leurs obligations militaires ; ils demeureraient placés sous le contrôle et sous la discipline de l'armée et resteraient à la disposition des corps et des unités dans lesquels ils auraient été affectés ;

c. A l'issue du service militaire, l'orientation professionnelle devrait être facilitée par une meilleure connaissance du marché de la main-d'œuvre, l'armée livrant aux services civils les éléments statistiques qu'elle peut réunir sur la qualification professionnelle des jeunes gens qui servent sous les drapeaux.

Dans leurs modalités pratiques, ces différentes mesures devraient faire l'objet d'études et de mises au point qui tiendraient compte de l'expérience et des possibilités de l'armée et des différentes administrations.

## **4.20. LES PROBLÈMES DE L'INFORMATION STATISTIQUE.**

Le Comité a constaté qu'un niveau élevé d'information statistique était nécessaire en France au développement des études économiques théoriques ou appliquées et à l'amélioration des connaissances, tant sur le plan régional que sur le plan national. Seule une telle information est de nature à permettre une action éclairée des pouvoirs publics sur les structures de l'économie.

La poursuite de cet objectif implique tout d'abord qu'administrations et entreprises communiquent de bonne grâce les renseignements nécessaires à l'élaboration des statistiques. Il suppose également que soient renforcés les moyens dont dispose l'I.N.S.E.E. La qualité des informations recueillies par cette administration est, en règle générale, très satisfaisante ; mais le champ d'observation couvert et le contrôle exercé sur les statistiques établies par d'autres organismes, sont insuffisants.

En conséquence, le Comité recommande :

*1° Pour l'amélioration de la « sincérité » statistique :*

- l'application effective des sanctions prévues pour toute information erronée ;
- la suppression de l'aide accordée dans certains cas par la puissance publique (exportation, décentralisation régionale) aux entreprises refusant de fournir les informations qui leur sont demandées ou de remplir les questionnaires qui leur sont adressés.

*2° Pour l'extension des travaux de l'I.N.S.E.E. :*

- la réalisation du recensement industriel, dont la mise à jour devra, par la suite, être régulière ;
- une périodicité suffisante du recensement général de la population, dont il est extrêmement regrettable que le renouvellement n'ait pas lieu tous les cinq ans, comme c'était le cas avant 1939 ;
- l'amélioration des enquêtes sur la population active ;
- l'amélioration des statistiques agricoles, dont les bases devraient être contrôlées par des spécialistes connaissant à la fois l'utilisation des méthodes statistiques et les particularités de la matière à étudier ;
- l'amélioration des statistiques financières, en particulier par l'établissement de séries fournies par les entreprises à intervalles réguliers ;
- l'amélioration des statistiques concernant le volume, la répartition et les effets des investissements ;
- l'institution d'enquêtes sur les principaux circuits commerciaux.

*3° Pour l'application d'une véritable coordination en matière statistique :*

- le renforcement ou la création dans tous les cas où elles n'existent pas, de liaisons organiques précises (agent spécialisé..) entre l'I.N.S.E.E. et les bureaux de statistiques des ministères techniques. L'I.N.S.E.E. doit jouer dans ce domaine un rôle de coordination et d'impulsion effective pour assurer une meilleure homogénéité des séries statistiques et des études ;
- l'obligation effective pour les services spécialisés publics et parapublics, à l'échelon central ou local, d'indiquer régulièrement à l'I.N.S.E.E. ou à ses sections régionales les séries statistiques qu'ils suivent, afin de permettre aux utilisateurs de trouver rapidement les informations nécessaires ;
- la création, à l'administration centrale de l'I.N.S.E.E., d'un répertoire permettant d'indiquer au public où trouver, en chaque matière, le renseignement statistique qu'il recherche. Un tel répertoire devrait permettre en même temps d'utiliser plus efficacement une véritable bibliothèque de statistique mieux connue et ouverte à tous.

#### **4 2 1 . LA FORMATION ET L'INFORMATION ÉCONOMIQUES.**

D'une manière générale, la formation et l'information économiques des Français apparaissent insuffisantes. Leur insuffisance constitue, en de nombreux domaines, un obstacle au développement de l'économie et à l'équilibre social. Malgré certains efforts récents, la formation économique n'est pas satisfaisante.

L'éducation économique n'est pas suffisamment axée sur l'observation des faits et demeure, souvent, trop théorique.

Par ailleurs, d'une part, la demande d'économistes n'est pas pleinement satisfaite, d'autre part, les étudiants qui, ont entrepris des études économiques ne sont pas utilisés au mieux de leurs possibilités.

Sur le plan de l'opinion publique, considérée dans son ensemble, l'information économique est très généralement mauvaise. La presse d'information, à l'exception, de quelques grands quotidiens, donne une place réduite à l'information et l'explication économiques ; quant à la presse spécialisée, elle distribue souvent à ses lecteurs une information partielle, voire partielle.

Mais, en fait, les deux problèmes que posent la formation des économistes et l'information du public, tout en se situant sur des plans différents, trouvent leurs racines communes dans l'insuffisante culture économique de base des Français. La plupart des jeunes Français n'ont en effet en cette matière que des notions très fragmentaires.

C'est en fonction de ces trois idées que le Comité présente des recommandations sur la formation des économistes, sur l'information économique du public et sur l'enseignement économique scolaire.

## **I. FORMATION DES ÉCONOMISTES**

Le Comité constate l'intérêt de la réforme des études économiques en cours dans les Facultés de Droit et Sciences Économiques, et du projet de création d'une École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique.

Il estime cependant nécessaire l'étude des conditions d'un élargissement de la future École nationale dans le sens :

1° D'un recrutement plus ouvert (notamment aux étudiants formés aux disciplines économiques dans les Facultés).

2° D'un regroupement des activités d'enseignement et de recherche économiques.

3° De rapports plus étroits avec l'Université et les Grandes Écoles.

Pour la pleine efficacité de l'effort entrepris, le Comité demande que l'on étudie l'organisation des enseignements suivants, qu'il tient pour essentiels :

1° Un enseignement de transition, qui permette de satisfaire la demande d'économistes en attendant que les nouveaux modes de formation aient atteint leur plein rendement ;

2° Un enseignement de relais, destiné aux cadres supérieurs, techniques et administratifs, des services de l'État et des entreprises, qui désireraient orienter leur activité vers les questions économiques et permettant en même temps aux responsables syndicaux de compléter leur formation par des études économiques théoriques et pratiques ;

3° Un enseignement spécialisé sur les problèmes économiques des pays en voie de développement, plus particulièrement destiné aux ressortissants des États de la Communauté et aux techniciens français chargés de mission Outre-mer.

## **II. INFORMATION ÉCONOMIQUE DU PUBLIC**

Le Comité estime nécessaire le développement de l'intérêt du public pour les questions économiques et la recherche des moyens d'une information plus complète et plus objective. Il conviendrait à cette fin :

1° De profiter, dans la mesure du possible, de toutes les circonstances qui mettent le citoyen en rapport avec les Pouvoirs publics (demandes de renseignements, de certificats, paiement d'impôts...), pour faire mieux connaître et mieux comprendre les conditions et les raisons de l'action en matière économique (brochures d'information, fonctionnement des services, etc.) ;

2° D'utiliser plus largement, en raison de leur pouvoir d'attraction, les moyens audio-visuels (télévision et cinéma) et également le support de la presse écrite (communiqués d'information générale et d'explication, etc.) ;

3° De créer une « obligation d'informer ».

Ce moyen (qui s'oppose diamétralement à tout système de censure) comporte l'obligation pour les publications professionnelles de compléter les informations données sur un sujet, lorsque l'omission de faits importants (ou à plus forte raison, la diffusion de faits inexacts) dénature une information et induit les lecteurs en erreur.

Le soin d'appliquer cette disposition serait confié à une juridiction spéciale.

### **III. ENSEIGNEMENT ÉCONOMIQUE SCOLAIRE**

Le Comité recommande que les matières économiques soient introduites dans les programmes scolaires, avant toute spécialisation.

Il estime en effet :

- souhaitable que tous les élèves puissent acquérir, au cours de leur scolarité, les connaissances économiques de base ou d'utilisation courante, indispensables à l'éducation des citoyens ;

- nécessaire de prévoir, dans les classes terminales du second degré, une initiation aux sciences économiques qui aurait principalement pour objet d'ouvrir l'esprit des élèves aux questions économiques et de les orienter vers ces secteurs d'activité.

Pour permettre d'appliquer une telle recommandation, notamment dans les classes terminales du second degré, il apparaît indispensable :

1° De faire appel à des professeurs contractuels recrutés parmi les chargés de travaux pratiques des Facultés de Droit et de Sciences économiques, ou parmi les diplômés des Facultés ou des Écoles (docteurs, ingénieurs...) pour amurer les quelques heures d'initiation souhaitables ;

2° De prévoir rapidement également l'utilisation d'enseignants de disciplines traditionnelles, après une formation adéquate pendant leurs études ou selon des procédures appropriées.

## **5. RÉFORMER L'ADMINISTRATION.**

Dans la mesure où l'administration est étroitement associée au développement économique de l'État moderne, le Comité a été amené à examiner certaines imperfections nettement délimitées de l'action administrative.

C'est à la suite de cet examen qu'il présente des recommandations d'orientation relatives aux moyens, aux structures et aux méthodes de l'administration, dans les cas où ils ne lui ont pas paru adaptés aux besoins du pays.

### Les moyens

- 5.21. Utilisation du capital immobilier des collectivités publiques.
- 5.22. Conditions des achats publics et gestion des matériels

### Les méthodes

- 5.23. Utilisation des techniques modernes d'analyse et de préparation de la décision.
- 5.24. Relations publiques dans l'Administration

### Les structures

- 5.25. Circonscriptions administratives

## **5.21. L'UTILISATION DU CAPITAL IMMOBILIER DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES.**

Pour bien employer ce capital, il faudrait en connaître la valeur et l'affectation. Sur le premier point, un progrès notable a été réalisé par l'institution du plan comptable appliqué aux petites communes ; dans la mesure, qui est grande, où il est possible et souhaitable de calculer le rendement des services publics, l'évaluation du patrimoine immobilier des collectivités intéressées doit être étendue.

D'autre part, les administrations ne sont parvenues, ni à obtenir le plein emploi de tous leurs locaux, ni à les adapter toujours à leurs besoins, en dépit d'aménagements souvent coûteux réalisés dans des monuments historiques ou des locaux d'habitation détournés de leur usage normal, ni, surtout, à éviter la dispersion de leurs services.

Nombre de constructions nouvelles ne sont pas elles-mêmes réalisées suivant des programmes coordonnés et préparés assez longtemps à l'avance, comme le voudrait la loi de finances du 9 août 1950 (art. 49 et 50). Bien des services se présentent en ordre dispersé sur le marché du bâtiment, ne bénéficiant ni des réductions de prix possibles, ni des regroupements qui amélioreraient leur rendement.

En conséquence, le Comité recommande aux Pouvoirs publics :

### **A. Pour l'évaluation du capital immobilier :**

- d'étudier la mise en place d'un système permettant de la réaliser pour le domaine de l'État ;
- d'étendre à des collectivités plus importantes, les expériences déjà effectuées au niveau des petites communes.

### **B. Pour l'emploi des immeubles des administrations publiques :**

- de vérifier l'occupation des bâtiments domaniaux en demandant aux services affectataires de produire chaque année des déclarations d'occupation, indiquant notamment l'effectif des agents du service et ses attributions ;
- de rendre progressivement à leur destination initiale les locaux utilisés par les administrations publiques lorsque ceux-ci ont le caractère de locaux d'habitation, d'hôtels de tourisme ou de monuments historiques destinés à être visités ;
- d'accélérer le regroupement des administrations publiques en multipliant le nombre des cités administratives.

### **C. Pour la construction des immeubles administratifs :**

- de grouper dans des plans homogènes les programmes de construction mis en œuvre pour le compte des collectivités publiques, notamment lorsqu'ils intéressent le budget de l'État ;
- d'ouvrir un compte spécial qui supporterait la charge du financement de ces programmes et serait notamment alimenté par le versement d'annuités supportées par le Budget du service affectataire sur la base de l'amortissement de l'immeuble mis à sa disposition.

## **5.22. CONDITIONS DES ACHATS PUBLICS ET LA GESTION DES MATÉRIELS.**

En raison de leur importance en quantité et en valeur, les achats des Administrations Publiques exercent une influence souvent considérable sur des secteurs entiers de l'économie de la Nation.

Or par suite de la dispersion des marchés publics entre de multiples services acheteurs, ces effets économiques incidents ne sont ni orientés ni contrôlés.

Certes, la Commission Centrale des Marchés, créée par le décret du 7 janvier 1959, a reçu mission d'« étudier les répercussions des marchés sur les divers secteurs de l'économie », tâche que sa section économique s'attache à accomplir. Toutefois, elle n'a pas le pouvoir d'élaborer une véritable politique des achats publics.

Dans un autre ordre d'idées, le Comité a constaté qu'il n'existait aucun contrôle de l'emploi des matériels acquis par les administrations publiques. Des installations coûteuses, notamment dans le domaine mécanographique, peuvent être sous-employées et le rendement de l'équipement de la Nation s'en trouve ainsi réduit.

Le Comité considère que l'élaboration d'une politique des achats des administrations publiques et le contrôle de l'emploi des matériels mis à leur disposition ne peuvent être menés à bien que par un service permanent conçu à l'image des autres services de l'État.

Enfin, la recherche du moindre coût dans les achats publics ne saurait couvrir des infractions à la législation sociale ou fiscale.

Le Comité recommande en conséquence :

1° La constitution, sous l'égide de la Commission Centrale des marchés, d'un service d'étude des achats publics, chargé, notamment, de soumettre au gouvernement les lignes générales d'une politique des achats publics ;

2° L'organisation d'un contrôle de l'emploi des équipements ou installations de toutes natures mises à la disposition des administrations publiques ;

3° L'application très stricte des règles prévoyant, pour tous les marchés publics, l'exclusion des entrepreneurs qui dérogent à la réglementation fiscale ou sociale.

### **5.23. L'UTILISATION DES TECHNIQUES MODERNES D'ANALYSE ET DE PRÉPARATION DE LA DÉCISION.**

La RECHERCHE OPÉRATIONNELLE et plus généralement les méthodes modernes d'élaboration des décisions paraissent trouver dans l'Administration Publique un champ d'application très vaste et pourraient y révéler en même temps une efficacité particulière.

L'emploi de ces méthodes est d'autant plus souhaitable que, du fait de l'importance des décisions prises par les pouvoirs publics et de l'étendue du champ d'application de celles-ci, l'action rationnelle est requise plus encore que dans l'entreprise privée.

En raison de la complexité des problèmes, des risques qu'il assume, des résistances que ses décisions peuvent rencontrer et de la difficulté des retours en arrière, l'État ne peut plus agir en fonction de présomptions.

La préparation rationnelle des décisions n'a d'ailleurs nullement pour effet de réduire le rôle de l'autorité responsable. Éclairée sur les différentes options et sur leurs conséquences, celle-ci est au contraire mieux à même d'exercer pleinement sa fonction de choix et de commandement.

Pour parvenir à ces objectifs, le Comité recommande :

**1° Que les méthodes nouvelles de gestion et les techniques de préparation des décisions soient appliquées de façon systématique :**

a. Dans le fonctionnement de l'Administration pour :

- améliorer le rendement des services publics ;
- permettre un meilleur déroulement des procédures administratives ;
- étudier la réorganisation des structures ;

b. Dans l'action économique et sociale pour :

- la solution des problèmes d'équilibre partiel ;
- l'élaboration des politiques économiques régionales ;
- la mise en œuvre des éléments d'une politique économique nationale.

**2° Que les moyens nécessaires soient donnés à l'Administration pour lui permettre d'utiliser ces techniques :**

- en renforçant la coordination des organes de prévision et d'action économiques ;

- en améliorant la structure et les moyens des organismes actuels d'analyse et d'information ;
- en confiant, dans un premier temps, à des organismes privés spécialisés, les travaux d'économétrie, de recherche opérationnelle et les études sociologiques qui ne peuvent actuellement être directement entreprises par les administrations ou services ;
- et enfin en envisageant, dans un deuxième stade, la création d'un organisme de caractère public ou semi-public qui travaillerait pour le compte de l'État, les entreprises nationales, les régions et les villes, et qui permettrait de faire bénéficier les, pouvoirs publics des moyens d'analyse à la fois souples et efficaces qui leur sont nécessaires.

## **5.24. RELATIONS PUBLIQUES DANS L'ADMINISTRATION<sup>14</sup>.**

### **I. DANS LES RELATIONS AVEC LE PERSONNEL**

Depuis l'intervention du statut de 1946, les relations des administrations publiques avec leur personnel ont été institutionnalisées, en ce qui concerne les services de l'État, par la création de comités techniques paritaires. Toutefois ces organismes n'ont pas généralement joué le rôle que les textes constitutifs leur assignaient dans le domaine de la modernisation des services et de leurs méthodes.

Il s'ensuit que le personnel des administrations publiques ne s'adapte pas toujours avec aisance aux transformations de structure et aux modifications de méthode nécessitées par l'évolution économique et sociale du pays ou par l'apparition de techniques nouvelles.

Le Comité considère que cet état d'esprit est de nature à entraver l'expansion de l'économie nationale s'il n'y est pas porté remède; il recommande en conséquence aux Pouvoirs publics :

- a. D'intéresser de façon systématique le personnel des administrations publiques à la réorganisation des services ou à la révision de leurs méthodes, notamment en diffusant des publications ou en organisant des cycles d'information susceptibles de faire comprendre aux agents la nécessité de ces transformations ;
- b. De recueillir les suggestions du personnel dans le domaine des réformes de structure ou de méthode ;
- c. D'examiner, avec les organisations syndicales, les moyens qui permettraient d'inciter les comités techniques paritaires à se consacrer plus activement à l'étude des réformes de toute nature visant leurs attributions statutaires.

### **II. DANS LES RELATIONS AVEC LES ADMINISTRÉS**

Les administrations ont parfois tendance à se retirer dans un anonymat qui leur confère un caractère abstrait. Par ailleurs, les décisions administratives sont en général insuffisamment présentées ou expliquées.

Il importe au contraire de tout mettre en œuvre pour que le fonctionnaire apparaisse comme étant au service du public et que celui-ci se sente accueilli avec faveur au moment où il a besoin des services de l'Administration.

Le Comité présente en conséquence les recommandations suivantes :

#### **1° Pour les horaires d'ouverture**

A l'initiative du Commissariat Général à la Productivité, plusieurs services d'accueil et de renseignement ont été créés au cours des dernières années. Le Comité les considère comme particulièrement utiles, mais il insiste pour que toutes les administrations en contact avec le public soient ouvertes pendant les heures et les jours qui correspondent le mieux aux besoins des usagers.

Aussi le Comité recommande aux Pouvoirs publics d'étudier, après consultation des intéressés :

- a. Le décalage des heures d'ouverture des bureaux en contact avec le public par rapport à celles qui sont en vigueur dans les entreprises privées ou les grandes administrations (voir les avis et recommandations sur l'aménagement des temps de travail) ;
- b. De laisser aux chefs de services départementaux le soin d'arrêter les horaires compte tenu des besoins locaux.

#### **2° Pour la personnalisation des relations avec le public**

---

<sup>14</sup> Un membre du Comité s'est abstenu sur cet avis.

Dans l'organisation administrative française, l'agent du service public a en général une situation anonyme vis-à-vis de l'utilisateur du service. Celui-ci a trop souvent l'impression de se trouver en face d'un interlocuteur abstrait qui comprend mal ses préoccupations et sur lequel il sera, le cas échéant, sans moyen d'action.

Dans les pays étrangers, au contraire, notamment dans les pays anglo-saxons, l'usage s'est établi de désigner nominativement l'agent du service, de manière à établir sur des bases plus humaines les relations avec les usagers. Le Comité considère que ces réalisations constituent un bon exemple de ce qui pourrait être fait pour faciliter les relations entre l'Administration et le public. Il recommande de faire connaître aux usagers, d'une façon ou d'une autre, le nom de tous les fonctionnaires avec lesquels ils sont en relations et notamment de munir tout guichet de l'indication bien apparente du nom de l'agent qui l'occupe.

### **3° Pour l'application des décisions de l'Administration**

#### *a. Un effort d'explication.*

Les décisions prises par les administrations publiques sont généralement diffusées sans être accompagnées d'un commentaire justificatif destiné à en établir l'opportunité. Elles sont ainsi mal comprises par le public qui, dans la mesure où il les considère comme injustifiées, s'emploie souvent à les tourner.

Le personnel chargé de les exécuter manque d'autre part d'éléments pour les interpréter et se trouve ainsi tout naturellement conduit à en référer aux autorités supérieures pour leur application.

Ces éléments étant de nature à limiter le rendement des administrations publiques, le Comité appelle l'attention des pouvoirs publics sur l'intérêt d'un commentaire ou d'un exposé de présentation destiné à faciliter la compréhension par le public de toutes les décisions administratives de caractère général.

#### *b. Un effort de présentation.*

A la suite de traditions qui remontent parfois à plusieurs siècles, la rédaction des textes réglementaires ou des décisions de l'Administration revêt souvent un caractère très juridique qui n'en facilite pas la compréhension.

Par ailleurs, les imprimés diffusés par l'Administration dans le public - déclarations fiscales, documents à établir pour les chèques postaux, par exemple - sont parfois compliqués et difficiles à utiliser par l'utilisateur.

Cette situation n'est pas de nature à améliorer les relations des services administratifs avec les usagers. Le Comité estime nécessaire :

- d'inviter les services à simplifier le libellé des textes ou décisions diffusés dans le public en adoptant une rédaction plus conforme aux usages commerciaux ;
- de réviser la présentation des imprimés administratifs, de manière à en simplifier l'usage.

#### *c. Un effort de codification.*

Les textes législatifs ou réglementaires sont généralement dispersés dans des documents nombreux et d'utilisation difficile. Leur regroupement, entrepris par la Commission de codification créée par le décret du 10 mai 1948, paraît avoir été interrompu au cours des dernières années.

Il s'ensuit que les services administratifs, ainsi que les entreprises ou personnes privées, ne disposent pas des instruments de travail qui leur permettraient d'avoir rapidement connaissance des règles de toute nature s'appliquant aux affaires qu'ils ont à examiner.

D'autre part, les réglementations ou législations dont il s'agit sont fréquemment modifiées et les services ne sont pas toujours à même d'insérer ces modifications dans les textes de base.

Le Comité considère que cette situation apporte une gêne sérieuse au fonctionnement des services publics et aux relations que les usagers entretiennent avec eux. Il convient alors :

- de reprendre dès que possible la tâche de codification en l'appliquant aux textes à caractère réglementaire ;
- de généraliser l'emploi des volumes à feuillets mobiles pour permettre en permanence l'adaptation des codes ou règlements existants aux modifications qui leur sont apportées.

### **5.25. LE PROBLÈME DES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES.**

L'organisation et le découpage du territoire français ont donné satisfaction pendant 150 ans. Départements et communes constituaient les cadres dans lesquels se développaient et se coordonnaient l'action administrative et économique ainsi que la vie politique régionale et locale.

Cette harmonie a été rompue par les bouleversements qui sont intervenus dans la géographie économique du pays et dans les techniques : exode rural, concentration de la population au sein de grandes agglomérations débordant de plus en plus fréquemment les limites de la commune, parfois même du département, développement des moyens de communication, importance grandissante des équipements collectifs.

Les diverses administrations ont été ainsi conduites à établir de nouvelles structures présentant un caractère régional, mais ces découpages ont été effectués en ordre dispersé et de façon purement empirique, de sorte que les limites des différentes régions ne coïncident que de façon tout à fait exceptionnelle.

Le décret du 2 juin 1960 n'a pas entièrement porté remède à cette situation. Le problème présente d'ailleurs une grande complexité et on peut, à cet égard, souligner la difficulté et en même temps l'intérêt d'un regroupement régional qui affecterait les Cours d'Appel et les Universités elles-mêmes.

Le décret précité ne résout aucun des autres problèmes posés à l'échelle régionale. Les diverses administrations ne sont pas coordonnées ; les nouvelles structures sont superposées aux anciennes qu'elles ne remplacent pas.

Au stade local, des réformes profondes semblent également nécessaires. Vidées progressivement de la plus grande partie de leur population, beaucoup de communes rurales sont aujourd'hui trop peu peuplées pour pouvoir être correctement administrées. Maintenir 38.000 communes, dont près de la moitié comptent moins de 300 habitants, c'est rendre plus difficiles pour nombre d'entre elles le développement et l'équipement collectifs qui donneraient à leurs habitants, et en particulier aux jeunes, la possibilité de s'instruire, de se distraire et de vivre avec leur époque. C'est en définitive leur retirer les bienfaits d'une liberté qui n'existe pas sans moyens suffisants.

Sans vouloir aller jusqu'au terme d'une évolution qui lui paraît souhaitable et nécessaire, le Comité se borne à présenter un certain nombre de mesures de transition.

Le Comité recommande ainsi aux Pouvoirs publics :

#### **A. Pour l'ensemble des services de l'État :**

- de supprimer les postes qui n'ont pas un rendement suffisant ;
- de constituer simultanément des équipes itinérantes, pour ne pas éloigner l'Administration des administrés.

#### **B. Au niveau de la région :**

- de poursuivre activement le regroupement ou, à défaut, l'harmonisation des circonscriptions des services régionaux sur la base des régions de programme ;
- de désigner rapidement les autorités administratives chargées d'animer les régions de programme et, notamment, de présider les conférences interdépartementales, en leur accordant les délégations de pouvoir nécessaires à leur mission ;

- de définir le rattachement administratif de ces autorités au niveau du pouvoir central, pour, leur permettre d'avoir réellement un rôle de coordination interministériel, notamment pour les questions économiques.

**C. Au niveau du département et des communes :**

- d'harmoniser, autant qu'il est possible, les circonscriptions locales des différents services de nature équivalente (financière, agricole, etc.) ;
- de reconsidérer dans chaque département les limites actuelles des arrondissements ;
- de regrouper en tout état de cause et sauf exceptions très particulières, les communes de population inférieure à un certain seuil (100 à 300 habitants, suivant la dispersion géographique des populations), en recourant largement à la formule des sections de communes.

**ANNEXE I****EXTRAIT DU JOURNAL OFFICIEL DU 14 NOVEMBRE 1959****DÉCRET N° 59-1284 DU 13 NOVEMBRE 1959  
instituant un comité auprès du Premier Ministre**

LE PREMIER MINISTRE

DÉCRÈTE

ART. PREMIER. - Il est institué, auprès du Premier Ministre, un comité chargé d'examiner les situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion de l'économie et de proposer les réformes de nature à mettre fin à ces situations.

ART. 2. - Les membres du Comité sont désignés par le Premier Ministre. Le Comité est présidé par le Premier Ministre qui peut nommer des vice-présidents.

ART. 3. - Le comité peut constituer des groupes de travail, procéder à toutes les consultations nécessaires, convoquer les représentants des administrations, entreprises nationalisées, établissements publics et des professions soumises à réglementation obligatoire ; ces représentants sont tenus de fournir tous les renseignements utiles à l'accomplissement de la mission du comité. Celui-ci peut également demander aux ministres compétents le concours des corps d'inspection et de contrôle en vue de procéder, à l'intérieur ou à l'extérieur des administrations, aux études ou enquêtes nécessaires.

ART. 4. - Le Comité devra établir dans un délai de quatre mois un premier rapport contenant des propositions accompagnées, s'il y a lieu, de projets de textes ou de réformes.

Il devra, sauf dérogation par décret, avoir terminé ses travaux dans un délai de huit mois à dater du 15 novembre 1959.

Fait à Paris, le 13 novembre 1959

Michel DEBRÉ.

**ANNEXE II****RAPPORTEURS SPÉCIAUX DU COMITÉ**

MM.

ALBERT, Inspecteur des Finances.  
ALLAIN, Administrateur civil au Ministère des Finances.  
AUCAGNE, Administrateur civil au Ministère des Finances.  
BARTON, Maître des Requêtes au Conseil d'État.  
BAVELIER, Administrateur civil aux Affaires Économiques.  
BILLY, Administrateur civil au Ministère des Finances.  
BONIN, Inspecteur des Finances.  
CARRON DE LA CARRIÈRE, attaché commercial.  
CHERAMY, Auditeur au Conseil d'État.  
COCRELLE, Auditeur à la Cour des Comptes.  
DROMER, Inspecteur des Finances.  
DUCAMIN, Auditeur au Conseil d'État.  
DUMAS, Inspecteur des Finances.  
DUGUE, Administrateur civil au Ministère des Finances.  
FORESTIER, Attaché agricole près l'Ambassade de France à Bruxelles.  
FOURRE, Auditeur au Conseil d'État.  
FRANÇOIS-PONCET, Secrétaire des Affaires Étrangères.  
GABRIEL, Inspecteur de l'Économie Nationale.  
GALLOT, Inspecteur des Finances.  
GENTOT, Auditeur au Conseil d'État.  
GOURNAY, Auditeur à la Cour des Comptes.  
GUIBERT, Administrateur civil au Ministère des Finances.  
LABUSSIÈRE, Inspecteur des Finances.  
LAGAILLARDE, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes.  
LASRY, Maître des Requêtes au Conseil d'État.  
LAPAUTRE, Inspecteur des Finances.  
LELONG, Administrateur civil au Ministère des Finances.  
LEMERLE, Inspecteur des Finances.  
LIGOT, Sous-Préfet.  
MAHEU, Auditeur à la Cour des Comptes.  
MEHL, Maître des Requêtes au Conseil d'État.  
MESMIN, Inspecteur des Finances.  
D'ORGEVAL, Commissaire aux Prix.  
PRIOUX, Sous-Préfet.  
PIC, Administrateur civil au Ministère des Finances.  
POYET, Administrateur civil à la Caisse des Dépôts et Consignations.  
RESETTE, Administrateur civil au Ministère des Finances.  
ROSON, Auditeur au Conseil d'État.  
SALLEBERT, Auditeur à la Cour des Comptes.  
SALMON-LEGAGNEUR, Auditeur à la Cour des Comptes.  
SANTINI, Auditeur à la Cour des Comptes.  
ULLMO, Auditeur à la Cour des Comptes.  
VASSEUR, Professeur à la Faculté de Droit de Lille.