

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7<sup>e</sup> Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

(86<sup>e</sup> SEANCE)

### COMPTE RENDU INTEGRAL

1<sup>re</sup> Séance du Vendredi 13 Novembre 1981.

#### SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. BERNARD STASI

1. — Loi de finances pour 1982 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3605).

Fonction publique et réformes administratives.

M. Douyère, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. le président.

Mme Gaspard, rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Le Pors, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

MM. Renard,

Lancien,

Charzat,

Ligot,

Alain Richard,

Roger Rouquette.

M. le ministre.

Les crédits concernant la fonction publique et les réformes administratives, inclus dans les crédits des services généraux du Premier ministre, seront mis aux voix ultérieurement.

★ (2 f.)

#### Travail.

M. Frelst, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Coffineau, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.

Renvol de la suite de la discussion budgétaire à la prochaine séance.

2. — Ordre du jour (p. 3623).

PRÉSIDENTE DE M. BERNARD STASI,

vice-président.

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1982 (DEUXIÈME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1982 (n° 450, 470).

### FONCTION PUBLIQUE ET REFORMES ADMINISTRATIVES

**M. le président.** Nous abordons l'examen des crédits du ministère de la fonction publique et des réformes administratives.

La parole est à M. Douyère, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Monsieur le président, monsieur le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives, mesdames, messieurs, les frais de personnel de la fonction publique représentent 37 p. 100 des dépenses de l'Etat et la fonction publique absorbe, en fait, 43 p. 100 des dépenses de l'Etat si l'on tient compte des dépenses induites, c'est-à-dire celles qui sont entraînées par l'évolution des rémunérations, notamment l'augmentation des pensions des anciens combattants et les subventions à l'enseignement privé. Le budget de la fonction publique est-il budgétivore, est-il improductif, qualitatifs auxquels nous ont habitués les gouvernements précédents à propos de la fonction publique ?

La commission des finances, au travers de ce rapport, a essayé de retracer autant que faire se pouvait, les difficultés auxquelles est confronté le nouveau ministre face à une situation aussi controversée.

Le rapport examine successivement : les effectifs et les rémunérations dans la fonction publique ; les problèmes posés et la nouvelle politique que le Gouvernement entend mener ; enfin, les crédits du ministère.

Examinons d'abord les effectifs de la fonction publique.

Si la fonction publique, au sens large du terme, a enregistré une croissance globale d'un peu plus de 12 p. 100 en six ans de ses effectifs, la répartition en a été inégale. En effet, les effectifs de la fonction publique d'Etat ont stagné, la régression a été importante dans les services publics, alors que dans les administrations locales, la croissance a été assez considérable.

Les créations d'emplois de 1977 à 1981 ont été en constante régression. En effet, 66 000 emplois avaient été créés en 1977 dans la fonction publique ; en 1981, il n'y en a eu que 18 900 ! Au 1<sup>er</sup> janvier 1981, 78 p. 100 des fonctionnaires gagnaient moins de 6 500 francs par mois.

De la même façon, un enfant d'ouvrier avait 372 fois moins de chances qu'un enfant de cadre supérieur de parvenir à la haute fonction publique.

Telle est la réalité de la fonction publique, monsieur le ministre.

Au début de l'année, les effectifs des agents de l'Etat s'élevaient à 2,6 millions, répartis à raison de 2,46 millions dans les administrations d'Etat et de 142 000 dans les établissements publics nationaux.

La répartition en est la suivante : 44,7 p. 100, soit 950 000 dans les ministères enseignants ; 21 p. 100, soit 419 000 dans les P. T. T. ; 8,7 p. 100, soit 185 000, au ministère de l'économie et des finances ; 6,4 p. 100, soit 136 000, au ministère de l'intérieur et 6,7 p. 100, soit 142 000, au ministère de la défense.

En 1981, les titulaires représentaient 1 778 000 personnes, avec un accroissement de 140 000, soit 0,8 p. 100, les non-titulaires représentant 348 000 et il n'y avait pas eu pratiquement de régression du nombre de ces non-titulaires.

Quant à la fonction publique locale, elle employait 1 423 000 agents.

La répartition hiérarchique des agents de l'Etat est la suivante : 473 711, soit 26,65 p. 100 pour la catégorie A ; 581 617, soit 32,72 p. 100, pour la catégorie B ; 617 003, soit 34,71 p. 100 pour la catégorie C ; 103 331, soit 5,92 p. 100 pour la catégorie D.

A l'intérieur même de ces catégories, les variations sont considérables selon les ministères. Et l'importance numérique des différentes catégories varie considérablement en fonction des ministères.

Les trois quarts des fonctionnaires de catégorie A, ainsi que 60 p. 100 des agents de catégorie B, sont employés par les ministères enseignants. Inversement, les trois quarts des agents d'exécution de catégorie C sont concentrés dans trois administrations : les P. T. T., l'intérieur et les finances.

Le nombre des non-titulaires peut être estimé aux alentours de 350 000, dont 180 000 personnels sans statut, 110 000 ouvriers et 60 000 contractuels. Au début de l'année, sur ces 350 000 non-titulaires, 116 000, soit un tiers, étaient employés par les trois ministères enseignants ; 110 000, soit près d'un tiers, par le

ministère de la défense ; 9,8 p. 100 étaient employés par les P. T. T., essentiellement à temps partiel ; enfin, 25 000, soit 7,2 p. 100, l'étaient par le ministère de l'environnement et du cadre de vie.

J'en viens aux rémunérations des fonctionnaires — sujet si souvent controversé, si l'on se souvient de la phrase fameuse de M. Barre concernant les « nantis ».

Il importe, à cet égard, de bien distinguer les rémunérations de base des primes et rémunérations annexes.

Actuellement, la politique qui est suivie par le ministre, M. Anicet Le Pors, tend à une revalorisation des bas salaires et à une augmentation non hiérarchisée de l'ensemble des rémunérations de la fonction publique, de façon à permettre une augmentation plus rapide des faibles rémunérations et un maintien des rémunérations moyennes.

Si l'on considère l'évolution des rémunérations mensuelles brutes entre le 1<sup>er</sup> janvier 1980 et le 1<sup>er</sup> juillet 1981 aux différents niveaux hiérarchiques, on s'aperçoit que le minimum garanti, qui se situait, au 1<sup>er</sup> janvier 1980, à 2 832,45 francs, et au 1<sup>er</sup> janvier 1981, à 3 533,23 francs, a augmenté de 22,58 p. 100. Dans le même temps, les autres rémunérations, c'est-à-dire celles du milieu de la grille et du sommet hors échelle, ont progressé de 20,99 p. 100. Il y a donc eu sensiblement, jusqu'à présent, évolution parallèle des rémunérations du bas et du haut de l'échelle.

Il importe donc que, dans la future politique salariale, qui ne peut pas se fonder sur ce qui s'est passé jusqu'à présent, un accord salarial prévoie une remise en ordre des rémunérations publiques, qui s'inspire des principes suivants.

Premièrement, une grille indiciaire unique devra être établie pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

Deuxièmement, il importera de mettre au point un système de revalorisation différenciée des rémunérations qui permette, sans entraîner de répercussions automatiques et multipliées sur l'ensemble de la grille indiciaire, d'augmenter les rémunérations les plus modestes. Un tel système devrait être appliqué pendant tout le temps nécessaire pour parvenir à un éventail hiérarchique satisfaisant, à déterminer après consultation des organisations syndicales représentatives.

Troisièmement, il faudra parvenir à la clarté et à la transparence des rémunérations publiques.

Avant d'établir la nouvelle grille, cette transparence de l'ensemble des rémunérations annexes et accessoires sera indispensable. Je rappellerai à cet égard — sans reprendre l'ensemble des termes de mon rapport écrit — quelques données.

D'après les résultats du dépouillement automatisé des « verts » 1981, le montant des fonds de concours destinés à abonder des crédits de rémunérations s'élève pour cette année à 6,63 milliards de francs, soit à 3,6 p. 100 des crédits de rémunérations inscrits dans le budget général de l'Etat et les budgets annexes.

Tandis que ces fonds de concours n'abondent pratiquement aucun chapitre de rémunérations à l'intérieur, à la justice, au travail et à la santé, ils représentent 25,4 p. 100 des crédits de rémunérations aux transports, 18,7 p. 100 à l'industrie, 12 p. 100 à l'environnement et 11,2 p. 100 à la défense.

Ces primes et indemnités sont abondées par les fonds de concours dans de beaucoup plus fortes proportions que les autres éléments de rémunérations. Ainsi, 9 p. 100 des crédits de primes sont financés par cette voie.

Pour bien préciser l'importance d'une telle proportion, il faut rappeler que seules quelques administrations sont concernées, au sein de celles-ci quelques services seulement et, enfin, que la répartition de ces primes est très fortement hiérarchisée.

Je m'arrêterai un instant sur les rémunérations annexes.

Les primes et indemnités représentent, en moyenne, environ 10 p. 100 des rémunérations des agents de l'Etat. Très variables selon les corps concernés, le niveau hiérarchique atteint et les administrations intéressées, elles s'élèvent, par exemple, après deux ans de carrière, pour un fonctionnaire sans enfant demeurant à Paris, à : 25 p. 100 de son traitement de base pour un inspecteur de police, 39 p. 100 pour un commissaire de police, 46 p. 100 pour un auditeur au Conseil d'Etat, 57 p. 100 pour un administrateur civil au ministère de l'économie et des finances, 79 p. 100 pour un ingénieur des ponts et chaussées.

Il convient de préciser qu'il s'agit ici de niveaux moyens de primes, qui recouvrent des écarts parfois non négligeables selon les services, les régions et les agents concernés.

Le rapporteur spécial formule, au nom de la commission des finances, deux remarques importantes.

Tout d'abord, les données fournies cette année s'écartent parfois considérablement des informations correspondantes communiquées l'an dernier. Ainsi, en l'espace d'une seule année, le pourcentage des primes par rapport au traitement de base est passé de 37,3 p. 100 à 46 p. 100 pour un auditeur de première classe au Conseil d'Etat, ce qui correspond à un accroissement de plus de 23 p. 100, et de 23,5 p. 100 à 52 p. 100 pour un administrateur civil au ministère de l'intérieur, ce qui traduit une progression de 121 p. 100.

L'ampleur des écarts est considérable. Ou bien ces variations traduisent des évolutions réelles, et nous devons mettre un terme à ces divergences. Ou bien les données fournies l'an dernier étaient fausses et le Parlement avait été induit en erreur sur un élément important de la politique menée en matière de rémunérations publiques.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur spécial, vous avez dépassé le temps de parole qui vous était imparti. Je vous demande donc de bien vouloir conclure.

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Je vais essayer d'abrégé, monsieur le président.

Par ailleurs, nous avons été très étonnés devant les pratiques adoptées par l'administration pour la présentation de l'ensemble des informations communiquées qui consistent à majorer de façon tendancieuse les chiffres relatifs aux pourcentages des primes accordées aux catégories les moins favorisées.

La nouvelle politique suivie par le ministre et l'administration concernée a porté sur une nouvelle disposition de la politique salariale au travers des négociations menées cette année. Le traitement de base a été majoré de 4,3 p. 100 à compter du 1<sup>er</sup> octobre, cette augmentation s'ajoutant aux 6,5 p. 100 déjà accordés au titre de 1981. En outre, une clause de sauvegarde prévoit un apurement au 1<sup>er</sup> janvier, de façon à revaloriser les traitements de la différence entre la hausse des prix enregistrée en 1981 et l'accroissement des traitements au cours de l'année.

Ce dispositif jouera pour la dernière fois cette année. En effet, l'ensemble des organisations syndicales, depuis fort longtemps, mettent en doute l'indice publié par l'I.N.S.E.E. sur lequel sont basées les différentes augmentations nouvelles.

Conscient des limites d'un tel accord, le ministre de la fonction publique et des réformes administratives a déclaré que les rémunérations des fonctionnaires en 1981 révèlent une incontestable participation à l'effort de solidarité nationale. Cet accord salarial de 1981 prévoit des dispositions en faveur des agents les moins rémunérés, des retraités et des non-titulaires.

Pour répondre à la demande de M. le président, je formulerai deux observations à ce sujet.

**M. le président.** Très brièvement, mon cher collègue.

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** S'agissant des agents les moins rémunérés, une prime exceptionnelle différenciée a été accordée, d'un montant de 600 francs jusqu'à l'indice 220 et de 150 francs jusqu'à l'indice 344.

Pour les retraités, il a été procédé à l'intégration d'un point de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue pour pension. De plus, le traitement de référence du minimum de pension a été porté de l'indice nouveau majoré 192 à l'indice nouveau majoré 194, soit un montant de 2 872,89 francs net par mois.

Enfin, un certain nombre de départements appliqueront le système du paiement mensuel des pensions.

**M. Christian Goux, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Très bien !

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Le coût de cette extension peut être évalué à 500 millions. La mensualisation des centres de paiement, qui n'est pas prise en compte dans le projet de budget pour 1982, se chiffrera à 3 000 millions. Ce point a fait l'objet d'une observation de la commission des finances.

Après avoir tenté de brosser de façon très succincte...

**M. le président.** Tout est relatif ! (Sourires.)

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** ... la politique nouvelle conduite par M. le ministre et analysé les rémunérations actuelles dans la fonction publique ainsi que les différentes

primes et rémunérations annexes dont nous souhaitons connaître de façon claire et objective, au travers des budgets futurs, l'étendue et la portée, la commission des finances vous demande, mes chers collègues, de voter le projet de budget de la fonction publique. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. le président.** Je me permets de rappeler que les rapporteurs ont l'avantage, sur les autres orateurs, de disposer d'un rapport écrit auquel ils peuvent renvoyer leurs collègues et le Gouvernement. Dans ces conditions, plus que les autres intervenants, ils sont tenus de respecter leur temps de parole, ce que ne manquera pas de faire Mme Gaspard. (Sourires.)

La parole est à Mme Gaspard, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**Mme Françoise Gaspard, rapporteur pour avis.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, s'il est un secteur qui, au cours des dernières années, a sombré dans le mépris et l'abandon, c'est bien celui de la fonction publique.

Aussi le rapporteur, pour mieux appréhender le contenu du projet de budget consacré à la fonction publique dans le projet de loi de finances pour 1982 et la politique nouvelle qui se met en place, a-t-il éprouvé le besoin de procéder à un rapide bilan de la situation des fonctionnaires à la veille du 10 mai 1981. Ce bilan nous permettra de mieux comprendre que, si les efforts proposés aujourd'hui ne constituent qu'une première étape, ils n'en marquent pas moins un retournement spectaculaire et l'amorce d'une nouvelle politique.

Ce bilan que je qualifierai de sombre peut s'apprécier de diverses manières. Je tenterai de l'illustrer en rappelant les discours des responsables politiques de l'ancienne majorité sur l'administration et ses fonctionnaires et en citant des faits de nature à vous éclairer.

Les discours, les fonctionnaires ne les ont pas oubliés. Ils retentissent encore dans leur mémoire. Comment les agents de l'Etat n'auraient-ils pas été meurtris en entendant l'ancien Premier ministre les qualifier de « nantis » ? Ils se souviennent aussi du débat budgétaire de l'an dernier, des appels démagogiques à la réduction des emplois publics. Ils n'ont pas oublié les propos de mon prédécesseur considérant comme positive la limitation du nombre des emplois créés dans la loi de finances pour 1981.

Les effets de ces déclarations, qui mettent en cause plus de deux millions d'agents civils de l'Etat, plus de cinq millions d'agents publics, ne pouvaient être que dramatiques et néfastes. Ils conduisaient à couper la nation de ses fonctionnaires, en les désignant à tort comme des privilégiés dans une société en crise, et à couper les fonctionnaires de la nation, en tentant à leur faire perdre confiance dans l'Etat par la dévalorisation de leur mission, c'est-à-dire le service public.

Ces discours et ces déclarations n'étaient, en fait, que la transcription d'une idéologie qui débouchait sur la désagrégation de la notion de service public, sur son démantèlement au profit du secteur privé. Pendant ce temps, les attentes aux guichets se prolongeaient, le service de la poste se dégradait, les classes restaient surchargées, la sécurité n'était plus assurée dans nos villes, les services hospitaliers étaient dans l'état que nous connaissons. Hélas ! il ne s'agissait pas uniquement de discours. Les faits sont là, brutaux et inquiétants, car il faut aujourd'hui reconstruire un édifice bien ébranlé.

Les faits, c'est d'abord la stagnation des effectifs dans la fonction publique, qui laisse apparaître, ici ou là, des nuances. En fait, les services qui ne dépendent pas de l'Etat ont créé le plus d'emplois au cours des dernières années. La croissance des emplois publics locaux, par exemple, ne fait que traduire le désengagement de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales, qui s'est répercuté sur la pression fiscale locale. Un chiffre illustre cette politique : 66 000 emplois ont été créés en 1977, 1 890 étaient prévus dans la loi de finances pour 1981.

C'est ensuite l'existence dans la fonction publique d'une très forte proportion de basses rémunérations. Les fonctionnaires sont-ils des « nantis » ? Oui, si l'on considère qu'être nanti c'est appartenir à la catégorie de ceux qui, en 1981, avaient un salaire inférieur ou égal à 5 376 francs par mois. Si je cite ce chiffre, c'est parce que, en octobre 1981, 1,5 million sur les 2,5 millions de fonctionnaires ont bénéficié de la prime exceptionnelle de rentrée accordée à ceux dont l'indice correspondait à une rémunération inférieure à 5 376 francs. Aujourd'hui, 23 p. 100 des « nantis » gagnent moins de 4 000 francs, 48 p. 100 moins de 5 000 francs, 79 p. 100 moins de 6 500 francs.

Peut-être M. Barre voulait-il, en s'exprimant en ces termes, évoquer le statut dont bénéficient les fonctionnaires ?

Il faut d'abord faire remarquer que le droit au travail est inscrit dans la Constitution et que la garantie de l'emploi qui théoriquement caractérise la fonction publique, n'est pas un mal en soi et est même consubstantielle de la notion même de fonction publique. Il est ensuite nécessaire de rappeler que, sur les 2,1 millions de fonctionnaires que l'on comptait en janvier 1981, près de 500 000, en réalité, étaient des agents non titulaires dont la situation se caractérise par la précarité de l'emploi, la faiblesse des rémunérations, l'absence presque totale de carrière, sans parler de la limitation des droits syndicaux. Le plan Perronnet de résorption de l'auxiliaire, annoncé à grand renfort de publicité en 1975, a été un échec dans la mesure où, à chaque fois que l'on titularisait, on créait, souvent pour des raisons électorales, des emplois de non-titulaires.

Ce bilan, qu'on pourrait encore développer, ce sont enfin les remises en cause multiples des garanties statutaires. Il suffit de rappeler la loi du « trentième indivisible », celle du « service fait » ou encore les recrutements de fonctionnaires en complète dérogation avec les règles statutaires.

Il fallait revenir sur ce passé pour mieux saisir l'amorce du changement et mieux comprendre que ce n'est pas en une seule année budgétaire que l'on pourra corriger les effets de la politique du passé.

Nous ne pouvons que saluer avec satisfaction le fait que ce soit aujourd'hui un ministre à part entière, et non un secrétaire d'Etat, dont la fonction était d'ailleurs fort éphémère, qui ait aujourd'hui en charge le devenir de la fonction publique. Nous ne pouvons bien sûr que considérer comme positive la politique qui s'exprime aujourd'hui. Je me contenterai d'en souligner deux aspects.

Le premier a trait à la création d'emplois publics qui est doublement positive.

D'une part, les effets sur la résorption du chômage sont incontestables : en moins de dix-huit mois, quelque 125 000 emplois auront été créés, ce qui représente 6 p. 100 des demandeurs d'emploi actuels. Or la création de ces emplois aura un effet sur la relance. En outre, ils sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des services publics. Leur création est prévue là où les renforcements d'effectifs sont le plus ressentis par les citoyens : 70 p. 100 des emplois inscrits dans le projet de loi de finances seront créés aux ministères de l'éducation nationale et des P. T. T., dans les services de la police et aux ministères sociaux.

D'autre part, nous ne pouvons qu'apprécier la priorité qui est accordée à la création d'emplois sur le terrain, en contact direct avec le public, et l'aide de l'Etat à la création de 10 000 emplois sur l'initiative locale.

Le deuxième aspect concerne la relance de la politique contractuelle, qui est très positif dans le cadre de la politique nouvelle. Il fallait incontestablement changer le climat et redonner confiance en eux-mêmes aux agents de l'Etat.

L'accord salarial du 30 septembre a montré la volonté d'un dialogue constructif et, même si toutes les centrales syndicales ne l'ont pas signé, nous pouvons penser que l'ensemble des travailleurs de la fonction publique ont apprécié le nouvel esprit qui se dégage du dialogue et mesurer aussi les contraintes qui s'imposent aujourd'hui à l'Etat.

Il reste beaucoup à faire. Des mesures de nature législative, réglementaire, contractuelle ont été annoncées. D'autres s'imposent, notamment en matière de résorption de l'auxiliaire, de remise en ordre de la grille, de politique de formation initiale ou professionnelle ou de politique sociale.

J'insisterai particulièrement sur un point qui a retenu l'attention de la commission, et qui tient à cœur au rapporteur, il s'agit de la nécessaire transparence des rémunérations.

Je répète que la grande majorité des fonctionnaires n'appartiennent pas, en terme de revenus, aux catégories privilégiées. En effet, 99 p. 100 des agents de l'Etat se situent dans un éventail de rémunérations qui va de 1 à 3,8, alors que l'éventail hiérarchique s'ouvre en 1981 entre 1 et 7,2. Or la prolifération des primes et indemnités de toute nature modifie ces données, d'autant plus qu'elles tendent à accroître notablement les inégalités au profit d'un petit nombre.

Il est essentiel de s'attacher à la sincérité des documents budgétaires. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir fait le nécessaire auprès de votre collègue du budget pour que j'obtienne hier — mieux vaut tard que jamais ! — la réponse à

la question que j'avais adressée début août sur les dépassements des crédits de personnel dans certaines administrations. Il est toutefois dommage que cette réponse me soit parvenue si tardivement, ce qui m'a empêché de l'exploiter comme je l'aurais souhaité.

Qu'apprend-on dans cette réponse ?

Premièrement, que les crédits de personnel consommés par certaines administrations ne ressemblent que d'assez loin — c'est le moins que l'on puisse dire — aux crédits votés par le Parlement. C'est ainsi que, pour le seul ministère des finances, les dépassements de crédits ont été l'an dernier de 2,8 milliards et même, plus vraisemblablement, de 3,6 milliards, puisqu'une regrettable omission semble s'être produite dans la réponse qui m'a été transmise, et qui a eu pour effet de faire disparaître un chapitre de plus de 800 millions de francs. Peut-on encore parler d'autorisation parlementaire lorsque les dépassements atteignent 39 p. 100 des crédits votés ?

Le deuxième enseignement tient à l'origine de ces dépassements. Pour l'essentiel, ils proviennent de fonds de concours, c'est-à-dire de recettes qui ne figurent pas dans la loi de finances et que l'on ne trouve que *a posteriori* dans la loi de règlement. En ce qui concerne le ministère des finances, les fonds de concours proviennent, par exemple, des prélèvements opérés sur les frais d'assiette des impôts locaux ou sur les redressements fiscaux.

Le dernier enseignement tient à l'usage qui est fait des dépassements de crédits. Dans quelques cas, cela permet de recruter des auxiliaires supplémentaires, mais pour l'essentiel cela sert à majorer les chapitres destinés à verser des primes et indemnités. C'est ainsi que les chapitres de cette nature ont été l'an dernier majorés jusqu'à 1 178 p. 100 à la direction générale des impôts. Je tiens mes calculs à votre disposition. Lorsque les crédits réellement consommés présentent avec le budget voté de telles disparités, on ne peut guère parler des droits du Parlement !

En conclusion, la fonction publique, dans sa composition, n'est pas le reflet de la société, ou, plus exactement, elle n'est que le reflet de ses inégalités et de ses discriminations. Vous avez signalé devant le conseil d'administration de l'E.N.A., sans être toujours bien compris, que cette école transposait les inégalités sociales : un fils d'ouvrier y entre moins facilement qu'un fils de bourgeois, un provincial moins aisément qu'un Parisien. Mais lorsqu'il s'agit d'une fille, les distorsions sont encore plus criantes. En ce qui concerne les femmes, l'E.N.A. n'est qu'un petit exemple des discriminations dont elles sont l'objet dans l'administration. Alors que la fonction publique devrait être exemplaire, on constate qu'il n'en est rien. Certes, globalement, un agent public sur deux est une femme. En revanche, le nombre de femmes domine chez les non-titulaires. Alors même que, dans certains ministères, elles constituent une majorité écrasante des effectifs, elles restent très majoritaires dans les catégories « C » et « D » et en nombre infime dans la catégorie « A ».

Une nouvelle rédaction de l'article 7 du statut de la fonction publique ne sera que symbolique et sans effet sur la réalité que vivent les femmes, agents de l'Etat, si ne s'instaure pas une véritable politique concertée en la matière.

Ce n'est pas nécessairement le maintien ou la création d'un quota d'hommes à l'entrée des écoles normales qui permettra de corriger les inégalités, à moins d'instaurer aussi un quota d'hommes pour l'accès aux fonctions de personnel de service et, pourquoi pas, si l'on reste dans cette logique, un quota de femmes à l'entrée à l'E.N.A.

Les fausses querelles qui ont été récemment entretenues par une certaine presse sur un prétendu risque de politisation de la haute fonction publique apparaissent comme dérisoires au regard de ce que nous avons examiné aujourd'hui, et tendent à masquer la réalité. Nous souhaitons que la fonction publique soit indépendante, qu'elle ait confiance en elle-même, afin que la France regarde ses fonctionnaires comme ce qu'ils sont : des agents de l'Etat qui consacrent leur vie professionnelle au service du public, c'est-à-dire à la nation, avec compétence et dévouement, et qui attendent que la nation les considère comme tels, à travers une politique qui ne les enferme pas dans un monde à part en les laissant pour compte.

Parce qu'elle a trouvé, dans le projet de budget qui vous est présenté, des mesures de nature à favoriser le changement que nous attendons, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, en charge de la fonction publique et des réformes administratives.

**M. Anicet Le Pors, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Je remercie très vivement M. le rapporteur de la commission des finances, M. Raymond Douyère, et Mme le rapporteur de la commission des lois, Mme Françoise Gaspard, pour les excellents rapports écrits et oraux qu'ils ont présentés, et dont les développements qu'ils contiennent sur la place de la fonction publique dans le pays, sur la politique de démocratisation actuellement conduite par le Gouvernement me permettront, après une brève présentation du budget de la fonction publique, de développer les orientations et les perspectives ouvertes par la grande concertation sociale dont la fonction publique est aujourd'hui le lieu.

Car le budget de la fonction publique lui-même est de définition délicate. En effet, il peut être considéré selon trois acceptions.

Premièrement, si l'on s'en tient aux dotations qui concernent directement l'administration de la fonction publique et les organismes qui lui sont plus ou moins rattachés, on aboutit à un total modeste de 77,9 millions de francs, hors crédits affectés à l'école nationale d'administration, qui s'élèvent pour 1982 à 101,8 millions de francs, soit, si l'on prend en compte ces deux sommes, un total de crédits de 176,7 millions de francs, ce qui représente deux dix millièmes de l'ensemble de notre budget.

Deuxièmement, la fonction publique c'est aussi 2 601 000 personnes, représentant 12 p. 100 de la population active occupée. Si l'on englobe également dans le secteur public les 1 423 000 agents des collectivités locales et les 1 023 000 travailleurs des services et entreprises publics, on aboutit à un ensemble de 5 047 000 personnes relevant du secteur public au sens large. Celui-ci représente alors 28,7 p. 100 des salariés et 23,8 p. 100 de la population active occupée.

Ce poids élevé du secteur public dans la population active le place évidemment au premier rang des instruments de lutte pour l'emploi, ce qui se justifie pleinement car, contrairement à bien des idées reçues, la France n'est pas sur-administrée, mais sous-administrée.

C'est pourquoi, pour la seule fonction publique d'Etat, le Gouvernement a créé 37 700 emplois en 1981 et le projet de loi de finances pour 1982 envisage 46 500 créations d'emplois. Ces chiffres sont à rapporter à une moyenne de 25 000 créations d'emplois dans la fonction publique au cours des dernières années et surtout aux 1 890 créations d'emplois qui étaient envisagées dans la loi de finances pour 1981 par le gouvernement de M. Barre.

On mesure par ces rapprochements l'effort considérable du Gouvernement au sein du secteur dans lequel on peut considérer qu'il a une responsabilité directe d'employeur. En quelque sorte, il paie d'exemple.

J'ajouterai, pour bien caractériser l'importance du poids économique de la fonction publique, qu'elle induit 326 milliards de francs de dépenses en 1981, soit 43,2 p. 100 du budget de l'Etat. Dans ce montant, 269 milliards de francs correspondent à des frais de personnels et je préciserai encore qu'une augmentation de 1 p. 100 du point d'indice entraîne, en 1981, une dépense publique de 2 844 millions de francs. Il y a donc là incontestablement un instrument de politique économique extrêmement puissant.

Troisièmement, la fonction publique est aussi une grande référence de société car elle constitue une forme d'organisation sociale particulièrement développée, complexe, élaborée.

La politique qui y est conduite a, on le sait, des effets diffus et multiples dans tout le corps social. C'est pour cette raison qu'il importe surtout que je vous rende compte de la politique que j'ai menée dans la fonction publique au cours des cinq derniers mois et que je vous précise quelles sont mes perspectives pour les mois à venir. Au risque d'être fastidieux, je m'attacherai essentiellement aux données purement factuelles.

Après que j'eus recueilli, à mon arrivée au ministère, dès la fin juin et les premiers jours de juillet, le sentiment des organisations syndicales, des circulaires ont été publiées à mon initiative dans le courant du mois d'août. Elles avaient pour objet de régler immédiatement un certain nombre de problèmes urgents et de marquer en même temps les orientations que j'entendais donner à mon action. Elles portaient sur les sujets suivants : non-licenciement des personnels non titulaires, fon-

ctionnement régulier des organismes paritaires, exercice des droits syndicaux, recrutements exceptionnels liés au vote du collectif budgétaire, application aux agents publics de la loi portant amnistie, accès des handicapés aux emplois de l'Etat, aménagement des épreuves des concours pour les travailleurs handicapés, utilisation des locaux administratifs pour des motifs autres que les activités de service.

En septembre, de nouvelles circulaires ont traité des facilités d'horaires accordées à l'occasion de la rentrée scolaire de 1981 aux pères de famille dans les mêmes conditions qu'aux mères, de la simplification des formalités d'inscription aux concours administratifs, de la liberté d'accès aux documents administratifs et, plus récemment, de l'inscription du 8 Mai au calendrier des fêtes légales.

J'ai ouvert, le 3 septembre, avec l'ensemble des organisations syndicales de fonctionnaires, une concertation dont l'ampleur et la portée n'ont pas de précédent. Le bilan de la situation de la fonction publique que j'avais fait établir immédiatement après mon arrivée portait témoignage de l'accumulation par les gouvernements de droite des problèmes restés sans solution, des atteintes portées aux garanties fondamentales et, d'une façon plus générale, à la situation matérielle et morale des agents de l'Etat.

Les discussions avec les organisations syndicales ont abouti fin septembre à la signature de deux textes.

Le premier, qui est un « relevé de conclusions immédiates établi à l'issue des négociations salariales pour la fin de l'année 1981 », prend acte, en premier lieu, de trois séries de mesures importantes marquant un net progrès par rapport à la situation antérieure : les créations d'emplois que je viens d'évoquer ; la diminution de deux heures au 1<sup>er</sup> janvier 1982 de la durée hebdomadaire réglementaire dans la fonction publique ; la progression de 56 p. 100 par rapport à l'exercice 1981 des crédits sociaux à vocation interministérielle.

En ce qui concerne l'évolution des traitements des fonctionnaires pour la fin de l'année 1981, il a fallu tenir compte, bien sûr, des difficultés budgétaires et économiques léguées par les gouvernements de droite. Cependant, le dispositif adopté, dont les mécanismes ne pouvaient être substantiellement modifiés, dans une aussi courte période, pour des raisons essentiellement techniques, assure le maintien du pouvoir d'achat de la plus grande partie des fonctionnaires.

Ce dispositif a été complété par une mesure en faveur des salaires modestes et moyens par l'attribution d'une prime unique et exceptionnelle dégressive qui concerne environ 1 million et demi de personnes.

Ont été retenues en outre les mesures suivantes : l'intégration d'un point de l'indemnité de résidence ; l'alignement du minimum de pension sur le minimum de rémunération ; la suppression de l'abattement de 10 p. 100 que subissaient les rémunérations des agents non titulaires âgés de moins de dix-huit ans. Enfin, le relevé de conclusions constate l'extension du système de paiement mensuel des pensions à onze nouveaux départements, ce qui porte le nombre total à 71.

Ce relevé de conclusions avait une ambition à vrai dire limitée, puisqu'il visait seulement à apurer la situation de 1981 ; les limites dans lesquelles il a dû être conçu m'ont amené à souligner qu'il représente, après des années d'austérité, « une incontestable participation des fonctionnaires à l'effort de solidarité nationale », accentué pour les agents dont la rémunération est située hors échelle.

Il y a donc lieu de se féliciter que le paiement par les fonctionnaires d'une cotisation chômage, et contre laquelle je m'étais clairement prononcé en pleine conformité d'ailleurs avec les appréciations énoncées par le Président de la République dans la campagne de l'élection présidentielle, n'ait finalement pas été retenu.

Le texte a été signé par quatre des organisations syndicales représentatives : la fédération de l'éducation nationale, F.O., la C.F.T.C. et la fédération autonome.

Le deuxième texte adopté, auquel j'attache une importance toute particulière, est un « relevé des engagements des négociations au 30 septembre 1981 ». Il a été signé par cinq organisations syndicales représentatives, F.E.N., F.O., C.F.T.C., les autonomes, auxquelles s'est jointe la C.G.T. qui signait ainsi, pour la première fois dans la fonction publique, un acte concluant une telle négociation. Les deux organisations qui n'ont pas signé — la C.F.D.T. et la C.G.C. — ont exprimé, comme les organisations signataires, leur accord avec ce qui fait l'originalité profonde de la négociation, dont le document marque les deux traits essentiels.

D'une part, il affirme sans ambiguïté la volonté du Gouvernement de développer dans la fonction publique une concertation de type nouveau supposant, comme l'indique le texte : « l'information des organisations syndicales, la détermination en commun avec elles des méthodes de discussion, leur consultation sur le fond des problèmes, leur participation à l'élaboration des décisions ».

D'autre part, il consacre l'engagement effectif des discussions sur quatre grands dossiers de la fonction publique et leur donne pour la première fois une portée réellement générale : emploi, durée du travail et non-titulaires ; revalorisation des rémunérations et remise en ordre ; droits nouveaux des fonctionnaires ; réformes administratives et décentralisation.

Ce document contient une disposition novatrice prévoyant que des relevés de conclusions sanctionneront, en tant que de besoin, les phases ultérieures des négociations. Ce qui fait justice des affirmations de certains qui prétendaient que je faisais obstacle aux accords dans la fonction publique. Non seulement je suis pour ces accords, mais je m'efforce de recueillir le maximum de signatures sanctionnant une politique de marche en avant vers le progrès social et la démocratie.

Les groupes de travail constitués avec les organisations syndicales dès la mi-septembre ont poursuivi leurs travaux tout au long des semaines suivantes. Dans le même temps, j'ai chargé plusieurs personnalités de missions précises sur des sujets importants, tels que les problèmes sociaux, la titularisation des non-titulaires, l'application de la loi d'amnistie, les réformes administratives, l'application de la bureaucratie à l'administration, vue sous ses aspects techniques, administratifs, sociaux et industriels.

La première phase de la concertation qui a essentiellement consisté en des échanges de vues approfondis entre les organisations syndicales et mon département ministériel représenté par des conseillers techniques de mon cabinet et des fonctionnaires de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, est pratiquement achevée.

La négociation entre maintenant dans une nouvelle phase, consistant dans l'élaboration d'un premier train de projets de lois, décrets et circulaires qui seront soumis, au terme d'une procédure très active de concertations interministérielles et de discussions au sein des groupes de travail, à l'avis du conseil supérieur de la fonction publique dont l'assemblée plénière se réunira le 17 décembre prochain.

J'entends en effet rythmer dans la plus large mesure possible la négociation sociale par les sessions de cet organisme dont il importe de rénover le rôle et le fonctionnement. Il faut rompre avec une détestable pratique des gouvernements précédents qui a fait de cette instance, la plus élevée pourtant, chargée de délibérer sur les questions d'ordre général intéressant la fonction publique et les fonctionnaires, une simple chambre d'enregistrement limitant son horizon aux fiches indiciaires et statutaires, d'ailleurs de plus en plus rares ces dernières années.

L'énumération des textes qui seront soumis au conseil ou feront l'objet d'une communication dans sa prochaine session me dispensera de plus longs commentaires sur la réalité et sur la portée de cette négociation.

En matière d'hygiène et de sécurité du travail, il s'agit d'un projet de loi visant à ajouter un article au statut général des fonctionnaires et de deux projets de décret, le premier instituant une formation spéciale du conseil supérieur de la fonction publique, le second fixant les règles relatives à l'hygiène et à la sécurité, à la médecine et à la prévention, et constituant les organismes de participation des personnels.

En ce qui concerne le temps partiel, il s'agit d'un projet de loi reprenant l'économie générale de la loi du 23 décembre 1980 et de quatre projets de décret ayant pour objet d'en définir les modalités.

L'exercice des droits syndicaux fera l'objet d'un décret améliorant les dispositions de l'instruction du 14 septembre 1970 et fixant un ensemble de principes statutaires et de libertés. Un décret modifiant les décrets relatifs aux organismes paritaires — commissions administratives, comités techniques, conseil supérieur de la fonction publique — élargira les attributions de ces organismes, améliorera leur fonctionnement et assurera mieux l'efficacité de leurs avis.

La loi du 22 juillet 1977 relative au « service fait », qui portait une grave atteinte au droit de grève, m'a conduit à rédiger un projet de loi visant à son abrogation.

**M. Guy Ducoloné.** Très bien !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Dans le même temps mes services étudient, avec ceux du ministère du budget, un projet d'aménagement de la règle du trentième indivisible systématiquement utilisée depuis 1961 comme un moyen de faire échec à l'exercice du droit de grève.

Un décret se substituera au décret de mars 1977, en application des modifications apportées à l'article 7 du statut général des fonctionnaires, pour réduire les discriminations sexistes sévissant encore dans la fonction publique et faisant l'objet d'un projet de loi déposé sur le bureau du Sénat.

La réduction de deux heures de la durée hebdomadaire réglementaire au 1<sup>er</sup> janvier 1982 sera fixée par un décret et une circulaire. Une autre circulaire traitera de l'aménagement des congés annuels.

Cette activité tous azimuts traduit bien la volonté concertée du ministre chargé de la fonction publique et des organisations syndicales d'améliorer et d'étendre les droits des agents de l'Etat. J'estime que cette démarche est une contribution directe à l'efficacité de l'administration, à son aptitude à accomplir ses missions au service de l'Etat. La nation a besoin, à cet égard, de fonctionnaires libres et responsables.

Mais dans le même temps, et sans plus attendre, j'ai estimé qu'il convenait de s'atteler directement à un domaine que les gouvernements précédents ont laissé dans un lamentable état de délabrement alors qu'il requiert un immense effort collectif, celui des réformes administratives et de l'établissement durable de nouveaux rapports entre l'administration et ses administrés.

Au-delà de toutes polémiques, un fait hautement significatif emporte condamnation sans appel de la gestion précédente.

**M. Philippe Séguin.** Les condamnations sans appel, ça vous connaît !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** La direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui est le support essentiel du ministère, ne dispose ni d'une structure ni même d'un seul fonctionnaire chargé de traiter de ces problèmes. Je me suis donc résolulement engagé dans la voie de l'innovation.

De ce point de vue, la circulaire du Premier ministre en date du 15 septembre 1981 a fort opportunément précisé mes attributions en la matière. Ce texte traduit la volonté du Gouvernement d'assumer les transformations qui résulteront de la mise en œuvre de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, mais aussi celle d'assurer concrètement un certain nombre de missions : coordination de l'action des ministères en matière de définition et de recrutement des effectifs ; réformes administratives à entreprendre, notamment celles qui découlent de l'introduction de l'innovation technologique ; élaboration de projets intéressant l'organisation et les méthodes des services de chaque ministère. Diverses démarches et initiatives sont en cours dans ces domaines.

Je m'emploie, naturellement, à faire doter la direction générale de l'administration et de la fonction publique des moyens en hommes, en locaux et en matériel qui lui font cruellement défaut, car la compétence et le dévouement de ses fonctionnaires, à tous égards remarquables, ne sauraient compenser le vide laissé par nos prédécesseurs.

Une mission de caractère interministériel travaille sur les questions relatives à l'implantation de la bureaucratie dans l'administration. D'autres travaux sont actuellement menés au sein du ministère sur un triple thème : un service mieux assuré, des administrés mieux protégés, des citoyens mieux associés.

Il est probable que ces dernières réflexions déboucheront en décembre sur une communication au conseil des ministres et au conseil supérieur de la fonction publique avant de conduire à l'élaboration de nouveaux textes.

Ainsi cette phase de concertation sociale et de la fonction publique se traduira dès le mois de décembre par un ensemble de textes législatifs et réglementaires, dix-huit projets de loi, treize projets de décret, plusieurs projets de décret.

Il apparaît donc que le relevé des engagements de négociations n'était pas, comme certains l'affirmaient, un simple catalogue d'intentions, mais un acte aboutissant réellement à des réalisations dont l'énoncé des textes soumis à la session du conseil supérieur de la fonction publique de décembre ne donne qu'une idée partielle. Rien à voir, en tout cas, avec la politique des revenus des années 70.

D'autres travaux également importants déboucheront sur de nouveaux projets de textes qui seront soumis au Conseil supérieur de la fonction publique au cours d'une session ultérieure qui aura sans doute lieu au début de février 1982 et sera probablement présidée par le Premier ministre lui-même. Il en sera ainsi notamment du projet de loi et du plan de titularisation permettant la titularisation progressive des centaines de milliers d'agents non titulaires de toutes catégories, et des textes qui seront élaborés au terme des études actuellement en cours sur la politique sociale dans la fonction publique et les modalités de participation des personnels à sa gestion.

A ce deuxième train de mesures directement issu du relevé des engagements de négociations signé à la fin de septembre 1981 viendront s'ajouter une série de textes essentiels élaborés en concertation avec M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, relatifs aux aspects statutaires et fonctionnels de cette grande œuvre entreprise par le Gouvernement.

Mon souci de rénovation de la fonction publique s'exprime aussi dans un domaine dont la presse et certaines personnalités du monde syndical ont abondamment traité, bien souvent pour déformer mes intentions et mes propos, à partir de supputations qui ne résistaient pas à un examen un tant soit peu sérieux.

**M. Jean Combasteil.** Très bien !

**M. Philippe Séguin.** Que ne va-t-on pas chercher !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** ... pour mener sur cette base fallacieuse une campagne sur une prétendue politisation de la fonction publique. Je ne reviendrai pas sur ce sujet, puisque j'ai eu déjà l'occasion de m'en expliquer devant l'Assemblée le 4 novembre dernier, en réponse à une question d'actualité. J'ajoute que je méprise largement ces affabulations et ces discours tonitruants aux relents anticommunistes qui nous rappellent une autre époque.

**M. Philippe Séguin.** Bergeron !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Je dirai quelques mots de la réforme de l'administration et du recrutement de la haute fonction publique.

Dans une allocution prononcée devant le conseil d'administration de l'Ecole nationale d'administration le 24 septembre dernier, j'ai avancé quelques idées tendant à démocratiser cette école et j'ai chargé trois personnalités de la mission d'explorer ces voies de recherche. Ce groupe de personnalités, qui m'a déjà fait ses premières propositions, déposera son rapport en janvier 1982. Sur la base de ce rapport, et après concertation, je formulerai à mon tour des propositions qui, après étude par les autorités compétentes, serviront de base à la rédaction de nouveaux textes réglementaires, voire législatifs, qui concrétiseront la démarche de démocratisation engagée.

J'ai indiqué, au début de mon exposé, que les discussions salariales de septembre avaient une ambition limitée. Il faut maintenant s'engager, au-delà de la détermination du dispositif salarial pour 1982 qui fera, le moment venu, l'objet des discussions utiles, dans une œuvre de grande envergure en matière de remise en ordre des rémunérations.

Sans anticiper sur des discussions qui ne sont pas encore engagées, on peut affirmer dès maintenant que les discussions salariales de 1982, qui s'ouvriront en temps opportun, devront s'inscrire dans la perspective d'une remise en ordre en allant, par la mise en place d'un système de revalorisation différencié applicable dès la première majoration des traitements, dans le sens d'un relèvement du minimum de rémunération et des salaires les plus modestes et d'une réduction de l'éventail hiérarchique.

Il est en effet établi que ces deux objectifs sont admis par toutes les parties en présence.

Après étude approfondie de ce problème complexe et concertation avec les organisations syndicales des fonctionnaires, une communication fixant les orientations générales sera présentée à l'un des conseils des ministres de la fin de l'année.

D'ores et déjà, il est possible d'affirmer que les travaux en cours visent en premier lieu à donner au système de rémunération des agents de l'Etat trois qualités essentielles que les manipulations, les expédients et les palliatifs du passé lui ont fait perdre : simplicité, unicité, transparence.

Mais il n'y aurait pas de véritable remise en ordre du système des rémunérations si on laissait subsister, ainsi que Mme et M. les rapporteurs l'ont abondamment souligné, le flou, voire

l'obscurité qui persiste sur le système des primes et indemnités. Je tiens cependant à répéter, car c'est là une donnée essentielle, que celles-ci ne représentent qu'environ 10 p. 100 de la masse salariale, même s'il convient d'ajouter qu'elles sont inégalement réparties entre les ministères et les administrations et, au sein même de chaque administration, entre les diverses catégories de personnels.

Les réponses aux questionnaires des commissions parlementaires ont marqué, je crois — et je suis heureux que vous l'ayez souligné — même si le pas en avant est encore modeste, un progrès par rapport aux pratiques antérieures.

Je suis décidé à avancer dans la voie de la transparence au cours de la prochaine période et à jeter ainsi une des bases essentielles de la remise en ordre. Certes, il faudra sans doute du temps pour résorber toutes les anomalies, réduire les inégalités, prendre réellement en compte les multiples aspects de cet immense problème. Mais il fallait, dans ce domaine comme dans bien d'autres, commencer par affirmer une volonté politique d'agir et commencer à le faire.

Je pense avoir montré, mesdames, messieurs les députés, en exposant devant vous le premier bilan et les principales perspectives de mon action, que la « concertation sociale de type nouveau » dont j'avais parlé en septembre est bien, dans la fonction publique, le moteur des transformations démocratiques et que celles-ci sont résolument engagées. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

**M. le président.** Dans la discussion, la parole est à M. Renard.

**M. Roland Renard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'articulerai mon intervention autour de deux idées principales qui sont l'obligation pour la fonction publique de s'insérer dans la politique gouvernementale de lutte contre le chômage, de relance de l'économie, et la nécessité de définir une nouvelle fonction publique concrétisant dans les rapports Etat-fonctionnaires le changement choisi par les Français.

En ce qui concerne la lutte contre le chômage, la création nette de 46 284 emplois s'ajoutant aux 30 869 du collectif budgétaire est indéniablement positive et permettra à un certain nombre de services publics asphyxiés jusqu'alors de mieux fonctionner. Il faudra poursuivre ce rythme pour satisfaire les besoins immenses en ce domaine.

L'augmentation des effectifs de fonctionnaires doit s'accompagner de mesures permettant la résorption de l'auxiliaire, qui touche 500 000 travailleurs. Ces mesures et leur échéancier sont à négocier, mais il est clair que la titularisation doit s'effectuer sans léser les actuels fonctionnaires et sans que les auxiliaires acquièrent leur titularisation au prix d'un rachat de cotisations à l'I. R. C. A. N. T. E. C.

Une volonté sans équivoque doit être exprimée : il s'agit d'organiser la résorption globale des non-titulaires selon les idées directrices suivantes.

Le statut des fonctionnaires représente une série de garanties juridiques et sociales limitativement applicables aux titulaires. Il convient donc, pour mettre fin à l'instabilité due à l'absence de ces garanties juridiques, de supprimer toute discrimination entre titulaires du statut et non-titulaires par la titularisation dans le cadre du statut général des fonctionnaires de l'ensemble des non-titulaires.

Deuxièmement, le principe de la titularisation pour tous étant admis avec reconstitution de carrière, il serait imprudent de négliger l'extrême variété des situations réelles. Il paraît donc indispensable de définir transitoirement une titularisation sans contrainte impliquant, d'une part, la possibilité pour ceux qui le souhaiteraient de rester sous contrat et, d'autre part, la limitation ultérieure de recrutement de non-titulaires à des emplois à compétence exceptionnelle.

En outre, réaliser la titularisation, c'est mettre en place les moyens propres à organiser une meilleure promotion, c'est contribuer à mettre fin au déclassement de la fonction publique, c'est supprimer les blocages dus essentiellement à un recrutement intensif de non-titulaires.

L'augmentation du pouvoir d'achat des cinq millions de travailleurs concernés par la fonction publique relancerait de façon conséquente la consommation populaire, condition impérative du redémarrage économique.

Dans cette optique, il est nécessaire d'atteindre dans l'immédiat une rémunération minimale de 3 800 francs et d'opter résolument pour la relance du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Cependant, le prélèvement de 1 p. 100 décidé par le Gouvernement pour combler le déficit de la sécurité sociale va contrarier cette relance et la nécessaire lutte pour l'emploi. Le groupe communiste a déjà fait connaître son sentiment sur cette ponction qui va frapper une nouvelle fois les travailleurs de notre pays. Nous maintenons notre désapprobation devant cette décision et demandons que l'assainissement de la gestion financière de la sécurité sociale passe par des mesures faisant payer le patronat en fonction de ses profits.

Il s'agit aussi de refuser toute nouvelle mouture d'une politique des revenus qui a démontré sa nocivité sous les gouvernements passés. A cet égard, nul doute que les voix qui se sont fait entendre pour préconiser un retour à une telle politique se verront opposer la réponse qu'il se doit de la part des travailleurs.

Les retraités aussi ont vu dans le changement survenu le 10 mai un grand espoir. Si le Gouvernement a pris une série de mesures positives les concernant, il n'en reste pas moins de grandes revendications à satisfaire, notamment au niveau de la revalorisation générale des retraites et pensions, de l'augmentation du taux de la pension de réversion, qui doit être portée progressivement de 50 p. 100 à 75 p. 100, de la généralisation du paiement mensuel des pensions à tous les départements, de l'intégration totale de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue pour pension.

La définition d'une nouvelle fonction publique ne se fera que par une réponse statutaire et par l'extension des droits des fonctionnaires ainsi que de leur liberté syndicale.

La réforme statutaire, qui reste à établir en concertation avec les personnels, en fonction de la décentralisation, doit répondre à deux exigences : étendre les acquis du statut général, qui demeure la référence, et décentraliser les pouvoirs sans pour autant détruire la dimension nationale de la fonction publique.

Dans cet esprit, nous nous prononçons pour l'unité de la fonction publique, au niveau départemental comme au niveau national, et nous proposons une véritable fonction publique locale.

L'harmonisation de ces deux fonctions publiques, permettant à chaque fonctionnaire de passer indifféremment de l'une à l'autre, nécessite une sérieuse revalorisation du statut des agents communaux.

La fonction publique de demain suppose que soit reconnue aux fonctionnaires leur qualité de citoyen. A cet égard, il est positif que le Gouvernement, par la voix du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives, se soit engagé dans une concertation que l'on a pu qualifier « de type nouveau », associant les fonctionnaires à toutes les étapes du processus de prise de décision les concernant. Cela change de l'époque où les serviteurs de l'Etat n'avaient pour droits que ceux de se taire et d'appliquer !

La fonction publique doit s'ouvrir aux problèmes contemporains. Cette ouverture nécessite que la parole soit donnée aux courants politiques nationaux car la neutralité du service public passe par la pluralité d'expression.

A ce sujet, une campagne est menée contre un prétendu noyautage de l'administration par les communistes. Au nom de quel principe la droite entend-elle imposer le maintien d'un interdit qu'elle a, au mépris de la Constitution, appliqué systématiquement dans la haute administration comme ailleurs ? Oui, à compétence égale, un communiste peut être nommé à un poste responsable, comme tous les citoyens. En France, le délit d'opinion n'existe pas et l'administration est ouverte à tous. Et parce qu'elle est ouverte à tous, il faut démocratiser la fonction publique. A commencer par son recrutement. Il est nécessaire que les forces vives de la nation soient représentées dans les grands corps de l'Etat.

A cet égard, la démocratisation du recrutement de l'E. N. A. s'avère indispensable et nous nous félicitons que le Gouvernement ait décidé d'aborder ce problème.

Démocratiser la fonction publique, c'est accroître la liberté syndicale des fonctionnaires. Pour cela, il faut reconnaître sur le plan juridique les fédérations syndicales de fonctionnaires ; il faut doter l'exercice des fonctions syndicales de moyens importants, notamment en matière de décharge syndicale.

Démocratiser la fonction publique, c'est aussi revitaliser les organismes paritaires ; c'est doter les corps qui en sont dépourvus, notamment celui des administrateurs civils, d'organismes statutaires les représentant ; c'est conférer à la fonction publique toute sa dimension de service public national par la représentation d'élus au sein du conseil supérieur de la fonction publique.

Voilà, mes chers collègues, les grandes orientations que doit suivre le Gouvernement en matière de fonction publique. L'action du Gouvernement et le projet de budget pour 1982 en sont imprégnés. C'est pourquoi le groupe communiste votera ce projet de budget. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

**M. le président.** La parole est à M. Lancien.

**M. Yves Lancien.** Monsieur le président, monsieur le ministre, je m'exprime en fait au nom de mon collègue François Fillon qui, retenu dans la Sarthe par une session du conseil général, ne peut être présent ce matin alors qu'il avait préparé cette intervention.

Ce sera donc moi qui parlerai, mais c'est lui qui s'exprime.

Vous nous parlez beaucoup, monsieur le ministre, des droits des fonctionnaires, de leurs libertés, de leurs syndicats, de leur participation à la gestion des services. Est-il permis de poser ici la question : et l'Etat dans tout cela ?

On peut s'interroger, en effet, alors que l'Etat républicain apparaît moins, dans vos discours, comme l'incarnation de la nation pour la sauvegarde de ses intérêts permanents que comme une machine uniquement destinée à donner des satisfactions aux uns et aux autres, et pourquoi pas d'abord aux fonctionnaires ?

Devons-nous penser que les grands principes qui gouvernent notre fonction publique, et qu'ont successivement affirmés Napoléon, la III<sup>e</sup> République et les grands textes de 1945, sont toujours en vigueur ?

Est-il toujours vrai que les garanties données aux fonctionnaires, notamment celle de l'emploi, le sont, non pas dans leur propre intérêt mais dans celui du bon fonctionnement de l'administration ?

Est-il toujours exact qu'après les avoir recrutés par des procédures assurant l'égal accès de tous sans autre distinction que celle du mérite...

**M. René Rieubon.** C'est vous qui le dites !

**M. Yves Lancien.** ...l'Etat offre à ses agents une carrière dont le seul but est de les inciter à se dévouer toute une vie durant au service de l'intérêt général ? Est-il toujours exact que le fonctionnaire, tout en gardant une totale liberté d'opinion, assortie d'un non moins strict devoir de réserve, doit agir en gardant la neutralité pour première règle ?

**M. Philippe Séguin.** Très bonne question !

**M. Yves Lancien.** Pouvons-nous encore croire que nos gouvernants considèrent l'administration qui est à leur disposition, selon les termes de la Constitution, comme ce grand corps de grands Français qui, dans une remarquable continuité d'obéissance, de dévouement et d'intégrité, a participé à la construction de la France moderne ?

Continuité : voilà le grand mot de la fonction publique. Il est celui qui inspire toute son histoire et toute sa conception juridique parce qu'il est de l'essence de l'Etat que les services qui gèrent ses intérêts le fassent avec permanence et en s'adaptant aux circonstances.

Qu'on ne s'y trompe pas en effet. La continuité n'est pas pour nous le refus de l'évolution et de l'adaptation aux circonstances économiques ou du respect des volontés démocratiquement exprimées.

L'administration française a montré depuis 1945 puis, après 1958, à travers les grands mouvements qui ont bouleversé nos conditions de vie, comment elle avait su évoluer et jouer son rôle, souvent le premier, dans les mutations économiques ou sociales que nous avons connues.

Or, monsieur le ministre, je crois que si vous niez cette continuité, ce n'est pas parce que vous faites du changement le maître mot de votre politique ; si vous vous écarterez des grands principes que j'ai évoqués, si, dans tout ce que vous nous dites, l'Etat n'apparaît pas comme l'objectif premier, c'est parce qu'en fait vous vous méfiez de l'administration.

Situation paradoxale d'un gouvernement de gauche qui en vient à douter de l'Etat et de ses agents !

Je ne pense pas, monsieur le ministre, aux quelques dizaines de hauts fonctionnaires dont il est admis, et conforme à notre tradition républicaine, que le Gouvernement dispose de leur emploi comme il l'entend. J'ose à peine demander pour eux le

respect et la considération dus à de grands commis de l'Etat qui, en appliquant une politique, servaient d'abord et avant tout l'Etat, et participaient à sa continuité.

**M. Philippe Séguin.** Très bien !

**M. Yves Lancien.** Nous n'en sommes hélas plus là, puisqu'il s'agit désormais de faire tomber, et vite, des têtes, ou alors, autre formule, de faire jouer une « clause de conscience » semblable à celle des journalistes. Nous avons ainsi appris qu'il fallait assimiler les uns aux autres ce dont aucun d'eux, je pense, n'a été enthousiaste.

Ce faisant, monsieur le ministre, vous nous rejetez plusieurs siècles en arrière au temps de la féodalité ou plusieurs milliers de kilomètres à l'Ouest, là où il est de règle que le nouveau maître installe sa propre troupe.

Mais plus qu'aux directeurs, je pense à tous ces fonctionnaires de moins hauts grades des administrations de Paris ou des départements, qui, à tous les niveaux, de la hiérarchie, constatent que le Gouvernement ne leur fait pas confiance, élabore les projets de texte, fixe les axes de sa politique en dehors d'eux, de leurs travaux et de leurs avis.

**M. Philippe Séguin.** C'est exact !

**M. Yves Lancien.** Jugez de leur déception lorsqu'eux mêmes, et c'était fréquent, avaient, dans le respect de la neutralité et de la liberté d'expression que les gouvernements précédents avaient toujours scrupuleusement garanties, quelques sympathies pour les programmes électoraux de la gauche. Tous ces fonctionnaires constatent aujourd'hui, plusieurs mois après votre arrivée aux affaires, que la nouvelle majorité ne parvient pas à « embrayer » sur l'appareil d'Etat.

Cela est vrai dans tous les ministères et dans chacun des grands domaines de souveraineté que vous prétendez faire évoluer, qu'il s'agisse de secteurs économiques ou sociaux.

Cela est vrai de votre politique de la fonction publique. Je n'évoque que pour mémoire la déception qu'a provoquée la piètre augmentation des traitements intervenue au début de l'été, bien en deçà de toutes vos promesses électorales.

Vos circulaires sur les droits syndicaux — dont l'application, par exemple dans les services hospitaliers, fait frissonner les responsables hiérarchiques — ou sur l'expression des courants politiques au sein même de l'administration ; vos propos sur l'école nationale d'administration dont nous attendons de voir comment vous allez instituer des candidats « plus égaux que les autres » afin d'opérer un recrutement plus conforme à l'image sociale de la nation, comme vous le dites ; votre décision de créer avant la fin de 1983 les 210 000 emplois publics — dont 130 000 de fonctionnaires — promis par M. Mitterrand ; tout cela témoigne de votre volonté de remettre systématiquement en cause tous les principes qui font, depuis toujours, la force de notre administration.

Qu'en est-il en effet aujourd'hui dans la vie administrative quotidienne ? Peut-on dire que le principe de hiérarchie est respecté lorsque les responsables de toutes les administrations apprennent, par voie syndicale, les décisions prises par les ministres sur l'organisation des services ou sur la politique à appliquer ?

**M. Philippe Séguin.** C'est vrai !

**M. Yves Lancien.** Peut-on dire que la neutralité est respectée lorsque la préfecture de Paris a pratiquement décidé de soustraire aux organisations syndicales l'opération de régularisation des « sans-papiers » ?

Vous vous êtes engagés à recruter 130 000 fonctionnaires d'ici à 1983. Nous attendons encore de connaître les modalités pratiques de ces recrutements. Nous souhaitons, en effet, savoir s'ils seront effectués selon les mêmes procédures et dans les conditions utilisées jusqu'à présent qui garantissaient très précisément l'égalité des chances de tous les candidats. Comment cela sera-t-il matériellement possible alors que vous allez doubler le rythme de ce recrutement ?

J'observe également que si l'Etat apportera momentanément par cet effort un certain concours à la lutte contre le chômage, ces entrées massives de nouveaux agents, vraisemblablement jeunes pour la plupart, dans les corps de fonctionnaires posera ultérieurement de redoutables problèmes de gestion des carrières.

Vous savez comme moi, monsieur le ministre, que la politique des « coups d'accordéon » en matière de fonction publique crée, à terme, des difficultés insurmontables, ou qui ne pourront être

surmontées que par des mesures artificielles de reclassement, de création de nouveaux grades, de restructurations indiciaires. Jé doute que l'architecture de notre administration y gagne en simplicité et en efficacité ; on peut s'attendre à ce que les finances publiques aient à supporter non seulement la masse des traitements initiaux des nouveaux personnels, mais encore le coût de toutes ces mesures ultérieures dont la nécessité apparaît, d'ores et déjà, évidente.

Détrompez-moi, monsieur le ministre ; éclairez-moi sur votre politique à long terme ; assurez-moi qu'ici comme ailleurs le Gouvernement ne pratique pas une fuite en avant éperdue et qu'au prix de satisfactions immédiates et démagogiques, vous n'instituez pas, dans le proche avenir, une situation révolutionnaire.

Voilà des questions simples que se posent non seulement les fonctionnaires, mais également de nombreux concitoyens.

Au-delà de ces problèmes importants, répondez, monsieur le ministre, à la question qui préoccupe d'abord les élus de la nation : où est l'Etat dans votre politique ? Vous qui vous méfiez de l'administration et qui parfois la suspectez des desseins les plus tortueux, à quel rôle appelez-vous les fonctionnaires qui, à tous les niveaux de la hiérarchie, sont conscients d'incarner une part de son autorité et de sa permanence ?

Vous avez dit, dans un entretien paru dans un journal du soir : « La technocratie diminuera si la démocratie progresse. » Vous n'ignorez pas, monsieur le ministre, qu'il y a bien longtemps que le sobriquet de technocrate ne s'applique plus seulement à quelques hauts fonctionnaires bardés de diplômes et d'autorité, mais plus généralement, et comme le disait le chroniqueur, à « tout fonctionnaire avec lequel on n'est pas d'accord ». Tous les fonctionnaires se sentent concernés par le surnom de technocrate.

La démocratie est un remède en effet. Mais n'oubliez pas que notre administration la respecte et la cultive parce que c'est elle qui a su forger ce mélange inégalable d'autorité et de liberté qui fait sa force. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République.)

**M. le président.** La parole est à M. Charzat.

**M. Michel Charzat.** La création, auprès du Premier ministre, d'un ministère de plein exercice chargé de la fonction publique et des réformes administratives a immédiatement permis de rompre avec la politique des gouvernements précédents.

Le changement d'orientation a commencé à prendre forme dès le mois de juin dernier. Les objectifs définis, et pour certains d'entre eux déjà mis en œuvre par le Gouvernement, rencontrent notre adhésion. Certains problèmes n'ont sans doute pas encore été résolus et mes collègues M. Rouquette et M. Alain Richard s'en feront l'écho dans leurs interventions.

Mais la direction est clairement indiquée : il s'agit d'en finir avec le temps du mépris pour la fonction publique et pour les citoyens.

En effet, sous les gouvernements précédents, une évolution inquiétante s'était manifestée. La dégradation des relations entre les citoyens et leur administration s'était accentuée avec le recul des services rendus par la collectivité.

La politique néo-libérale se heurtait aux règles du service public. La fonction publique, comme le secteur public, en l'absence d'un devoir d'Etat, était invitée à calquer son fonctionnement sur l'ardent impératif du marché-roi. Ainsi des pans entiers de l'appareil administratif ont été démantelés ou marginalisés. Tel a été le cas pour la direction de la prévision ou pour le service de la répression des fraudes.

En fait, sous le précédent septennat, on se méfiait de la fonction publique ; on préparait même son éclatement ainsi que le proposait le rapport Longuet.

Faute de pouvoir parvenir rapidement à cette remise en question des fondements statutaires de la fonction publique, on a laissé le système s'ankyloser, une bureaucratie tatillonne se développer, le corporatisme et l'esprit catégoriel se nourrir du dépérissement de l'esprit public.

L'« Etat-Giscard » était placé sous le signe de la montée en puissance du clientélisme, des filières parallèles et du secret. Au cours de cette période, la politisation fonctionnelle a atteint un paroxysme avec la colonisation de l'Etat par une caste étroite, colonisation qui s'est effectuée, non seulement contre la gauche, mais également contre les autres composantes de la droite. C'est ainsi que l'on a institué des emplois fonctionnels tant pour les

chefs d'établissement d'enseignement secondaire que pour les chefs des services régionaux ou départementaux des services extérieurs de la plupart des administrations de l'Etat.

Face aux résistances que leur politique rencontrait dans le pays, les précédents gouvernements ont utilisé la tactique démagogique du bouc émissaire, en dénonçant les propres serviteurs de l'Etat à la vindicte de la population. Ils n'ont pas hésité à mettre en cause ces prétendus « nantis », ces prétendus « privilégiés », renouant ainsi avec l'inspiration des décrets-loi pris par Pierre Laval en 1934.

Pourtant, mes chers collègues, la sécurité de l'emploi est précisément une garantie fondamentale contre toute forme de clientélisme, contre toute pression provenant des intérêts particuliers. Pourtant, une fonction publique respectée, dynamique, est l'une des conditions essentielles d'un Etat moderne et démocratique. Pourtant, dans un Etat développé comme le nôtre, la sécurité de l'emploi est un objectif dont le service public préfigure la réalisation ultérieure.

Eh bien ! désormais, c'en est fini de cette période sombre. La fonction publique et, avec elle, l'ensemble des salariés de l'Etat, retrouvent leur dignité de travailleurs et leur responsabilité de citoyens au service de la nation.

Il convient désormais de parler d'une réhabilitation de la fonction publique, d'une restauration nécessaire du service public, hier dénigré de façon irresponsable mais politiquement significative.

Cette réhabilitation interviendra, d'abord, par l'accroissement des moyens en personnel. Il est heureux que l'on ait mit fin, dès le collectif budgétaire adopté au mois de juillet dernier, à la politique d'asphyxie des budgets précédents. Il est heureux que les engagements de la campagne présidentielle soient largement pris en compte par le projet de loi de finances pour 1962. Il est heureux que l'on s'occupe du problème des personnels non titulaires pour le régler complètement d'ici à 1965. Il est heureux enfin que le Gouvernement souhaite utiliser la réduction du temps de travail pour engager des expériences originales. Encore convient-il que cette évolution permette à la fois de créer des emplois et de mieux satisfaire les besoins du public, notamment dans le domaine des horaires d'ouverture des services publics.

Cette réhabilitation découlera également de la mise en œuvre de droits élargis pour les travailleurs de la fonction publique. A cet égard, les garanties statutaires fondamentales doivent être étendues, qu'il s'agisse du droit de grève, des principes généraux de recrutement et d'avancement ou de la refonte — certes difficile à conduire — de la grille indiciaire.

Les droits nouveaux doivent permettre d'améliorer les relations entre la hiérarchie et les fonctionnaires en donnant, en particulier, toute leur place à des organismes paritaires réactifs ainsi qu'à la négociation, comme cela est pratiqué au niveau national depuis quelques mois.

Enfin, la démocratisation de la gestion des services sociaux est un impératif qui doit, dans un premier temps, conduire au moins à aligner leur situation sur celle du secteur privé.

La nécessaire réhabilitation de la fonction publique appelle, plus encore, la restauration de l'esprit du service public.

La lutte contre la bureaucratie, contre le secret administratif, en un mot la recherche d'un fonctionnement du service public plus simple et plus proche des préoccupations des administrés, exige que souffle à nouveau l'esprit de la République. Il faut que les élus du suffrage universel et les représentants des forces sociales disposent d'un contrôle renforcé sur le fonctionnement du service public. La décentralisation est certes une réponse fondamentale à cette exigence démocratique de notre temps. Mais cette réforme, comme toutes celles qui concernent les fonctionnaires, doit se réaliser avec eux ; personne ne doit être mis devant le fait accompli. Les transformations rendues nécessaires ne doivent pas remettre en cause unilatéralement les droits acquis. Aussi le Gouvernement doit-il prendre largement le temps de mener la concertation nécessaire. Il me paraît utile, monsieur le ministre, que le Gouvernement précise ses intentions à propos d'une réforme qui suscite encore bien des appréhensions chez ceux qui seront chargés de la mettre en œuvre.

Restaurer l'esprit du service public c'est, enfin, clarifier les relations entre le pouvoir exécutif et la fonction publique.

En la matière, la nouvelle donne démocratique et les orientations ratifiées à deux reprises par le corps électoral doivent être loyalement et efficacement mises en œuvre par les fonctionnaires.

Conduire le changement, c'est indiquer clairement aux fonctionnaires leur mission, c'est définir les nouveaux impératifs du service public. La fonction publique a souffert d'avoir été négligée par le précédent pouvoir exécutif qui, faute de directives simples, a laissé trop souvent la fonction publique livrée à elle-même, face aux intérêts privés et particuliers.

L'immense majorité des fonctionnaires attend des directives pour accomplir mieux encore son devoir. Il faut restaurer le sens de l'intérêt général, exalter la mission du service public, en faire à nouveau le moteur d'un idéal au service de l'intérêt collectif.

Restaurer l'esprit du service public doit nous permettre de surmonter les problèmes suscités par la mise en œuvre du changement. Un fonctionnement rénové des services publics ne pourra en effet être efficace que si, au préalable, l'orientation à suivre par chaque service est définie et contrôlée clairement.

Cette responsabilité ne peut être que politique. C'est la raison pour laquelle, après la « giscardisation » systématique de l'appareil d'Etat, un retour aux règles de la République s'imposait. Il convient donc, dans le strict respect de ces règles, de confirmer ou, éventuellement, de mettre en place les hommes et les femmes capables d'appliquer loyalement la politique voulue par le pays.

**M. Philippe Séguin.** Nous y voilà !

**M. Michel Charzat.** Cette réflexion concerne bien évidemment, dans mon esprit, les postes pour lesquels il appartient au Gouvernement de choisir discrétionnairement les titulaires en fonction des règles de la République. Les représentants d'une droite qui s'est illustrée par une pratique perverse de la confusion entre la République et les affaires privées ne sauraient en aucune façon nous faire la leçon.

Chacun sait d'ailleurs qu'il ne s'agit que de quelques dizaines, au plus de quelques centaines de postes dont la liste est arrêtée en vertu d'un décret de mars 1959. Les détenteurs de ces postes, si ne se sentiraient pas qualifiés pour assumer leurs nouvelles responsabilités se retrouveront pour la plupart d'entre eux dans leur corps d'origine, sans aucun préjudice pour leurs droits acquis. Dans ces conditions, parler, comme certains, d'épuration, voire de *spoils system*, relève de la confusion intellectuelle ou d'une passion partisane qu'un minimum de décence aurait dû contenir.

Au-delà de ces situations particulières, 2 600 000 fonctionnaires doivent pouvoir accomplir leur mission en toute tranquillité d'esprit. Leur devoir de neutralité aura, demain, pour contrepartie le renforcement de leurs droits et de leurs libertés individuelles et collectives.

La transparence de la fonction publique, sa pleine adéquation à la nation est à ce prix. Alors, il sera possible de démocratiser véritablement le fonctionnement de la fonction publique, d'aborder ce problème non seulement par le sommet, en envisageant la nécessaire ouverture du recrutement de l'E.N.A. à de nouvelles couches sociales, mais aussi et surtout en organisant la promotion interne des salariés de l'Etat grâce à la formation continue.

Seul le retour à l'esprit du service public peut créer les conditions du dépassement de certaines scléroses et de certaines contradictions, hier encore exacerbées, entre usagers et fonctionnaires. Dans cette perspective, la lutte contre la bureaucratie, contre les cloisonnements administratifs, contre les « courts-circuitages » entre les cabinets et les services prendra sa véritable dimension.

La démocratisation et la rénovation du service public doivent rendre à la fonction publique sa dignité. En votant ce projet de budget, le groupe socialiste affirmera sa confiance dans l'entreprise de rénovation civique conduite depuis le mois de juin dernier. La République a besoin d'un grand projet de justice sociale et de progrès économique. Elle a plus que jamais besoin d'un corps de fonctionnaires respectés et placés exclusivement au service du bien commun. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. le président.** La parole est à M. Ligot.

**M. Maurice Ligot.** La fonction publique, cette « grande muette » qui est le corps même de l'Etat et qui, comme lui, en vertu de principes traditionnels depuis plus d'un siècle, n'appartient à personne, se trouve placée depuis le 10 mai au premier plan de l'actualité. Cela ne tient certes pas à l'accord salarial que vous avez conclu avec les organisations syndicales représentatives des personnels de la fonction publique pour la fin

de 1981 et qui se contente pratiquement de reconduire les accords passés par le gouvernement précédent, mais aux déclarations gouvernementales, aux nominations, aux révocations et aux projets de loi qui, en moins de six mois, tendent à changer les buts, l'esprit et le climat de notre administration.

La politisation et la décentralisation remettent en cause la fonction publique française et créent une grande inquiétude chez ceux qui la composent et dans l'opinion publique.

La politisation est le grand sujet de la presse. Je cite quelques titres : « Les têtes qui tombent », « Epuraton, les listes des syndicats », « Le temps des charrettes », « Grandes et petites dénonciations », « La chasse aux sorcières », « Les taupes du P. C. ».

**Mme Françoise Gaspard, rapporteur pour avis.** Quelle presse ?

**M. Maurice Ligot.** Certes, il existe des emplois administratifs élevés dont les nominations sont à la discrétion du Gouvernement : préfets, ambassadeurs, recteurs, directeurs d'administration centrale. Ce qui inquiète à la suite des changements massifs intervenus dans les médias, c'est le nombre et la rapidité de ces mouvements. A ce propos, on a pu parler de purge, d'épuration. Il est vrai d'ailleurs que des menaces graves sont proférées du haut des tribunes des partis politiques, que des accusations émanent d'organisations syndicales.

Et pourtant, il n'est guère possible d'admettre que tous les fonctionnaires renvoyés aient manifesté leur incompétence. Il est difficile de mettre systématiquement en doute leur loyauté à l'égard du Gouvernement, en raison d'une tradition constante de l'administration française. Il faut donc chercher à cette hâte et à cette étendue des changements des causes politiques.

**M. Pierre Weisenhorn.** Très bien !

**M. Maurice Ligot.** Est-ce donc une administration politisée, une administration aux ordres, que veut le Gouvernement ?

**M. Philippe Séguin.** Oui !

**M. Maurice Ligot.** Ce serait l'annonce d'un changement grave dans nos institutions. Ce serait la naissance d'un risque considérable de partialité à l'égard des administrés. Déjà, certains annoncent, et parmi eux M. Bergeron, secrétaire général de F. O....

**M. Roland Renard et M. René Rieubon.** Quelle référence !

**M. Maurice Ligot.** ... qui ne peut être soupçonné de froideur à l'égard du résultat du 10 mai, un noyautage, une infiltration des administrations par des membres du parti communiste. (*Protestations sur les bancs des communistes.*)

**M. Pierre Weisenhorn.** La vérité vous gêne ?

**M. Maurice Ligot.** Vous vous en êtes indigné, je l'ai lu dans la presse. D'autres dénoncent un partage des dépouilles et des postes entre les partis de votre majorité.

L'inquiétude ne peut que grandir dans l'administration et dans l'opinion publique parce qu'il y a danger pour la neutralité de l'administration, parce qu'il y a risque de confusion entre l'administration et l'action politique partisane. Mon propos n'est pas d'accuser, il est de rappeler ce qu'est et doit être notre administration.

A la différence des Etats-Unis qui connaissent le *spoils system*, on l'a rappelé tout à l'heure, dans lequel, à chaque élection présidentielle, les équipes administratives changent, la France n'a cessé de connaître, depuis près d'un siècle et à l'exception de la Libération, une grande stabilité administrative, sous le contrôle du Conseil d'Etat dont la jurisprudence a véritablement créé le statut de la fonction publique, avant que celui-ci ne devienne une loi. Du fait de cette origine, la fonction publique est au service de l'Etat et de la nation, avant d'être au service du Gouvernement.

C'est pourquoi son régime est juridiquement complexe et équitablement les obligations et les garanties :

Egale admissibilité aux emplois publics en vertu de l'arrêt Barel de 1954 ;

Liberté de conscience en vertu de l'arrêt Jamet de 1950 ; mais aussi obligation de réserve « interdisant toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions » et obligation de discrétion professionnelle ;

Neutralité dans l'exercice de leurs fonctions « qui s'impose à tout agent collaborant à un service public » — arrêt Jamet 1950 ;

Continuité du service public.

C'est sur de tels principes à la fois moraux et pratiques, séculaires et sans cesse confirmés par le Conseil d'Etat, que s'est bâtie notre administration, démocratique, au service de tous, et dont les agents sont les serviteurs de l'Etat et de la nation, et non des militants politiques. Ces principes sont toujours d'actualité et il serait grave de les remettre en cause.

On voudrait savoir, à titre de test, ce que sont vos projets pour l'E.N.A.

Je vous rappelle que le recrutement des hauts fonctionnaires est fondé sur une rude sélection fondée sur les capacités intellectuelles et sur le caractère, par la voie des deux concours. S'il est vrai que le second concours a perdu, à tort à mon sens, une partie de sa raison d'être et de son importance, il n'en demeure pas moins que le caractère « élitiste » dont certains voudraient faire grief à l'E.N.A., est essentiellement celui de l'intelligence et du savoir, puisqu'il est fondé sur une forte formation universitaire préalable. D'ailleurs, l'E.N.A. ne fournit-elle pas équitablement des hommes politiques pour la majorité et pour l'opposition ?

Rendre au second concours sa vitalité et son authenticité, réduire peut-être le nombre des admis pour faire une meilleure place dans la haute fonction publique aux attachés d'administration, seraient de bonnes mesures. Modifier sensiblement les règles actuelles de l'entrée à l'E.N.A., y introduire des critères de classe ou d'opinion serait porter un coup à une des réformes essentielles de la Libération et mettre en cause la démocratie dans notre pays, telle que l'évolution depuis la Révolution de 1789 l'avait construite.

Pour terminer, je voudrais faire part d'une autre inquiétude qui prend corps au sein de l'administration à propos de la décentralisation. Des pans entiers de services devront être, en vertu du projet de loi sur les droits et libertés des collectivités locales, transférés aux régions et aux départements, à la suite du partage des compétences et des pouvoirs entre l'Etat et les élus locaux. Mais dans quelles conditions ?

Ces transferts présentent en effet le double risque de la politisation, du fait de la politisation même des pouvoirs locaux, et de la balkanisation de notre administration sur l'ensemble du territoire.

Je ne reviendrai pas sur la politisation, mais il faut savoir que de grandes administrations, dont la valeur s'est affirmée de façon incontestable, vont peut-être se trouver brisées en de multiples morceaux et que leurs agents verront de ce fait leur carrière mutilée et rendue incertaine. Cela est grave et nous inquiète.

Il importe, à mon sens, d'établir un droit d'option en faveur de tous les agents de l'Etat, qui seront appelés à servir les collectivités locales.

De façon générale, le Gouvernement doit se souvenir que l'administration ne lui appartient pas : elle appartient à la nation tout entière. Il doit donc respecter sa neutralité, éviter à ses membres toute pression politique afin qu'elle demeure au service de tous et qu'elle ne devienne pas l'instrument d'un parti.

La meilleure façon pour y parvenir est de maintenir entre l'Etat et ses agents le principe de la politique contractuelle sur la base d'une libre et égale discussion. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard.

**M. Alain Richard.** Comme vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre, on est un peu embarrassé pour analyser ce projet de budget des besoins de la fonction publique en raison même de son ampleur et du fait qu'il concerne 2,5 millions de personnes après une période de sous-évaluation, de sous-appréciation de ses qualités et, au contraire, de surévaluation des risques et des faiblesses qu'elle peut comporter.

Sur les nécessités d'une psychologie nouvelle et d'un changement de climat, vous avez entendu les observations de mon collègue et ami Michel Charzat.

J'interviendrai plus sur les aspects économiques et sociaux de la gestion de la fonction publique que je qualifierai, pour introduire mon propos, de premier prestataire de services de France — elle a donc une activité productive — et de premier employeur de France — ce qui lui impose évidemment des devoirs.

Donc, je traiterai principalement, d'une part, d'emploi et de formation professionnelle dans la fonction publique et, d'autre part, de politique des rémunérations et de l'action sociale.

Sur la politique d'emploi, je me bornerai d'abord à constater l'ampleur de l'effort de création d'emplois qui aura été entrepris par l'Etat-employeur sur une période d'un an et demi. Je précise tout de suite que cet effort est même, en réalité, sous-évalué. Car l'effet sur le marché de l'emploi des créations de postes apparaissant dans le projet de budget est augmenté par la possession d'un emploi stable offert à des actifs grâce à la politique de titularisation des non-titulaires.

En effet, au cours des quatre ou cinq dernières années, l'Etat prenait sa part dans le développement de ce qu'on appelle les emplois précaires. Il aggravait ainsi cette situation psychologique et socialement intermédiaire entre l'emploi et le chômage qu'est l'emploi sous contrat, source d'angoisse quant à son renouvellement et de conflits incessants. Donc, là aussi, il y a un progrès.

Toutefois, je souhaite vous rendre sensible au fait que l'Etat ne doit pas devenir le spécialiste de l'emploi des jeunes et par là même se créer un alibi. Je m'explique.

Notre système juridique introduit deux limites d'âge : une de droit qui fait que, dans la plupart des concours spécialisés, ce sont les personnes de moins de vingt-cinq ou trente ans qui peuvent concourir, donc espérer leur embauche dans la fonction publique si elles remplissent les conditions ; puis il y a une limite de fait car les personnes de quarante-cinq ans sont réticentes au mécanisme du concours — que je défendrai par ailleurs — en raison notamment d'une difficulté devant l'épreuve écrite anonyme qui augmente plus que proportionnellement avec l'âge.

Ainsi nos structures de recrutement valorisent considérablement l'emploi des jeunes. Or l'importance des créations de postes décidées par le Gouvernement depuis six mois et pour un an — collectif de juillet 1981 et projet de budget de 1982 — entraînera un afflux de jeunes et de très jeunes fonctionnaires dans la plupart des corps, qui aura un effet non négligeable sur la pyramide des âges. Quelles que soient les difficultés budgétaires qui pourront surgir dans les prochaines années, j'insiste beaucoup pour que l'on évite les coups d'accordéon et pour que l'on essaie d'adopter, pour un certain temps, une planification de la politique des recrutements. Beaucoup de fonctionnaires comme moi-même — bien que je n'en sois qu'un premier tiers de ma vie professionnelle qui se poursuit virtuellement — constateront dans cinq, dix ou quinze ans, les effets qu'aura eu sur le fonctionnement de certains services, sur la gestion de la carrière de nombreux agents, une politique en coups d'accordéon que la fonction publique a subie, évidemment sans la vouloir, au cours de ces dernières années.

J'insiste sur le fait que l'Etat doit, dès maintenant, prendre également des mesures pour essayer de diversifier l'âge d'entrée dans la fonction publique et contribuer ainsi à l'embauche de travailleurs privés d'emploi, qui ne sont pas uniquement des jeunes. J'ai parlé d'alibi car le risque n'est pas négligeable. Il s'agit, en effet, d'un partage des tâches entre le secteur privé et le secteur public.

Ce dernier se chargerait de prendre les jeunes à la sortie du système scolaire, de les « dégrossir » — pardonnez-moi cette expression — d'« essayer les plâtres » de leur mise au travail. Mais la concurrence sur le marché du travail jouant, il se pourrait qu'un grand nombre d'entre eux le quitte. Le secteur privé aurait ainsi esquivé sa part de l'effort de mise au travail des jeunes. C'est un point sur lequel je souhaitais vous rendre sensible.

Toujours à propos de la politique d'emploi, il faut être également attentif à la gestion des carrières et à la question du temps de travail.

Le droit à pension dans le secteur privé connaîtra une évolution à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine quand le Gouvernement, en ce qui concerne le droit à la retraite, abandonnera le principe de la limite d'âge pour celui de durée de service quel que soit l'âge en fin de carrière.

Ce nouveau principe doit connaître sa traduction dans la fonction publique. Je sais que c'est une lourde tâche mais vous devez y réfléchir, monsieur le ministre. Pour avoir, en matière de droit à pension, quelques souvenirs particulièrement pointus puisque les dossiers qui arrivent devant le Conseil d'Etat ne sont généralement pas les plus simples, il me semble que même dans sa philosophie, notre droit des pensions civiles de retraite rend peut-être l'adoption d'un mécanisme de retraite en fonction de la seule durée du service plus facile qu'elle ne l'est aujourd'hui dans le secteur privé. La traversée, me semble-t-il, devrait être moins longue.

Je constate aussi avec intérêt que, dès votre arrivée au ministère, vous avez repris la question du temps partiel. Nous avons combattu le texte présenté par votre prédécesseur ; nous

en avons montré les risques et nous en avons d'ailleurs obtenu, après une bataille parlementaire un peu complexe, une nette amélioration par rapport à son inspiration initiale. Nous ne pouvions pas, en effet, considérer que le temps partiel était un simple gadget ou une opération de « défausse » du gouvernement précédent.

Il répond à un besoin, de la part de dizaines de milliers d'agents publics, principalement mais pas simplement des femmes. Offrir un véritable choix aux agents qui estiment pouvoir réduire leur rémunération, mais qui souhaitent disposer de beaucoup plus de temps libre, doit être un objectif important. Je souhaite donc que ce texte vienne rapidement.

Pour terminer sur l'emploi, je parlerai des manques en matière de formation initiale et permanente des agents publics.

La fonction publique a souvent donné l'exemple en matière de formation initiale. Il reste toutefois des corps, à technicité élevée, dans lesquels elle n'est pas assurée. Par exemple, j'ai récemment découvert que les attachés d'intendance des services universitaires, qui sont encore recrutés par concours, entrent le lendemain du concours dans les services actifs, alors que — et je croyais que tel était leur cas — la quasi-totalité des autres attachés, quel que soit leur corps, suivent une formation, principalement dans les I.R.A. ou dans d'autres écoles. Cette formation initiale ne doit pas être réservée aux corps de la catégorie A. Je crois qu'en particulier dans la catégorie B des efforts doivent être faits, au moins en instituant des stages d'introduction au travail, et peut-être en créant de véritables écoles de formation.

Mais il y a aussi la formation permanente. Parce que vous êtes aussi chargé de la réforme administrative et, de façon générale, de l'efficacité administrative, vous savez bien, monsieur le ministre, que dans de nombreux secteurs de l'activité de l'Etat les évolutions techniques, les modifications des méthodes de travail, les nécessaires transformations des relations avec le public supposent des changements d'attitude, d'aptitude, et par conséquent des opérations de recyclage qui sont largement attendues par les fonctionnaires.

On ne trouvera pas dans la profondeur de la fonction publique de réticences vis-à-vis de la formation permanente. Beaucoup d'agents y sont disposés. Encore faut-il leur en donner les moyens.

En conclusion de cette première partie, j'insiste beaucoup sur la nécessité de conserver le concours comme moyen d'accès de principe à la fonction publique. Il apporte en effet la meilleure réponse à certains procès politiques — au demeurant légitimes, car chacun a le droit de porter les critiques où il le souhaite — sur l'impartialité d'accès à la fonction publique. Notre Constitution rend indispensable le recrutement par concours puisqu'elle pose le principe de l'égal accès à la fonction publique. C'est pourquoi l'affirmation de votre attachement à ce principe devant la commission et ici même constitue une garantie.

La deuxième partie de mon intervention sera consacrée à la politique des rémunérations et de l'action sociale.

J'insisterai, mais en peu de mots parce que la réalité parle d'elle-même, sur le retard accumulé par la fonction publique en matière d'action sociale.

Les dotations budgétaires affectées à l'action sociale en faveur des salariés de l'Etat sont trois ou quatre fois inférieures en proportion à ce qu'elles sont dans les grandes entreprises. Par conséquent ce retard devra être rattrapé. Je sais bien qu'un équilibre doit être trouvé entre les fonctionnaires et les autres salariés compte tenu de certains avantages, mais là, vraiment, nous sommes trop en retard par rapport au privé.

Il convient donc — mais je crois que telle est votre intention — de développer une forme d'action sociale qui privilégie particulièrement la responsabilité et même l'autonomie de décision des fonctionnaires eux-mêmes dans des groupements mutualistes ou associatifs, dans des fonds d'action sociale.

Je souhaite que, après un certain temps de préparation, voire de programmation de cette politique, vous informiez l'Assemblée nationale de ce que sont vos intentions dans ce domaine.

Le deuxième point concerne l'échelle des rémunérations. Là aussi, nous sortons d'un désordre qui s'est accru au cours des dernières années. Je sais votre intention d'y mettre de l'ordre. N'oubliez pas toutefois que si le système indemnitaire a crû de façon anarchique, il ne l'a pas toujours fait de façon aléatoire ou irrégulière. En effet, il aboutit aussi à compenser certains déséquilibres du marché du travail et de la demande de qualification.

Je partage complètement la critique, pour ne pas dire l'indignation, de Mme Françoise Gaspard, à propos des dissimulations budgétaires qui souvent accompagnent le système indemnitaire. Mais rendons-nous bien compte que si certains fonctionnaires — tous gouvernements successifs confondus — ont bénéficié d'un régime indemnitaire plus favorable que d'autres, c'est parce qu'ils étaient plus disputés sur le marché du travail.

Devons-nous prendre la responsabilité de ne plus jouer la compétition, de baisser les bras et de les laisser partir vers le privé ? Les grandes entreprises nationales ont connu cette question tout au long de leur maturation. Elles l'ont résolue par une politique de salaires de direction élevés.

J'ai connu, par exemple, l'évolution des hauts salaires de la R.A.T.P., entre les années 1960 et la période actuelle ; ce fut celle d'une entreprise qui voulait des cadres qualifiés.

Je conçois qu'il y ait transparence — car je ne vois pas pourquoi la fonction publique ne donnerait pas l'exemple de la publication des rémunérations — mais à condition qu'elle ne fasse pas disparaître un des éléments qui ont, de façon souterraine, motivé la politique des indemnités, à savoir l'attraction de la fonction publique sur certains corps de hauts administrateurs ou de techniciens particulièrement qualifiés.

Dernier point — je serai très bref parce que vous avez dit l'essentiel — l'amélioration des relations sociales et de la vie syndicale dans la fonction publique doit se poursuivre.

J'insiste sur la valeur que peuvent avoir les comités techniques paritaires, comme instances de concertation et même d'échange d'informations ou de propositions sur la meilleure organisation des services. Il conviendrait donc de les décentraliser. Je crois que dans la concertation que vous aurez avec les organisations syndicales sur les nouveaux droits des fonctionnaires, par exemple l'idée de l'implantation de petits comités techniques paritaires à l'échelon du service, qui serait la traduction de la revendication des conseils d'atelier dans la fonction publique, pourrait être un apport très important.

C'est donc en concertation avec les organisations syndicales, monsieur le ministre, que vous modifierez cette politique de la fonction publique. Je crois que vous le ferez avec l'appui d'un grand nombre de vos collègues du Gouvernement. Mais vous êtes, comme je le disais récemment à un autre ministre, un ministre horizontal dont le succès dépend en grande partie des décisions de gestionnaire prises par ses collègues. J'insiste en particulier sur les conditions de travail dont vous ne pouvez guère être responsable mais dont vous pouvez être le coordinateur et l'animateur.

Votre entrée au ministère, accompagnant l'arrivée de la gauche au pouvoir, représente pour la fonction publique et pour les fonctionnaires, une nouvelle chance à laquelle je me permets d'associer l'adjectif d'historique. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

**M. Philippe Séguin.** Une des rares faiblesses de ce discours !

**M. le président.** La parole est à M. Roger Rouquette.

**M. Roger Rouquette.** Mesdames, messieurs, il faut avant tout se féliciter que les fonctionnaires ne soient plus les maudits de la nation.

Tout en les présentant comme des nantis, les gouvernements précédents mettaient en œuvre une logique implacable. Suivant le rapport Longuet, il s'agissait de réduire le nombre de fonctionnaires à quatre cent mille agents titulaires recrutés suivant des critères élitistes et de rendre les emplois précaires de façon qu'ils soient dociles dans les mains du pouvoir.

Grâce aux dispositions du collectif de 1981 et du projet de budget pour 1982, le Gouvernement de la gauche a renversé la situation en visant un triple but : rendre aux fonctionnaires leur dignité, lutter contre le chômage, remettre en honneur la notion de service public. La direction prise est bonne.

Cependant, il reste encore — et c'est normal — quelques zones d'ombre qu'il faut éclaircir et à propos desquelles les fonctionnaires se posent des questions.

Sur le plan des rémunérations, je n'entrerai pas dans le détail de l'accord salarial qui a été signé à la fin de septembre. Compte tenu de leur sensibilité propre, certaines organisations syndicales l'ont signé, d'autres ne l'ont pas fait. Ce n'est pas le lieu d'en discuter les raisons. Cependant, pour l'avenir, il serait bon que des réponses soient données aux questions suivantes.

La clause de sauvegarde s'appliquera-t-elle à l'intégralité de la hausse des prix telles qu'elle sera enregistrée à la fin de l'année ? Dans quelle mesure le pouvoir d'achat sera-t-il main-

tenu du haut en bas de l'échelle hiérarchique ? La progression plus importante des bas salaires étant nécessaire, comment sera menée cette politique afin que la courbe des rémunérations reste harmonieuse, notamment pour les salaires directement supérieurs au minimum de la fonction publique ? L'indexation des traitements sur la hausse des prix en début de période sera-t-elle définitivement substituée à l'indexation en fin de période, de telle sorte que le relèvement des traitements ne soit plus en retard sur la hausse du coût de la vie ?

Cependant, quelles que soient les réponses apportées à ces questions, tout reste subordonné à la connaissance de tous les éléments de la rémunération. Le problème des primes a été abordé par plusieurs orateurs, je n'y insisterai donc pas. Je noterai simplement que la réforme de la grille n'aura pas de véritable signification sans transparence des primes.

La réduction de la durée de travail de deux heures par semaine, prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 1982, est un élément très positif. Cependant, là encore, je veux poser quelques questions.

Premièrement, bien que réduit de quarante-trois heures et demi à quarante et une heures et demi, le temps de travail du personnel de service reste élevé, d'autant plus qu'il est effectué par des fonctionnaires qui ont le traitement le plus faible. Il conviendrait donc que les mesures ultérieures touchent le personnel de service pour qu'à son tour celui-ci bénéficie des trente-neuf heures hebdomadaires. Corrélativement, la diminution du temps de travail doit être compensée par la création d'un nombre suffisant de postes afin qu'elle ne s'accompagne pas d'un surcroît de travail, même si ce dernier est payé en heures supplémentaires. Pouvez-vous m'apporter des précisions à ce sujet ?

Deuxièmement, l'exemple des personnels de service montre qu'une fois les principes posés, les modalités pratiques de la réduction du temps de travail doivent faire l'objet de négociations entre les partenaires sociaux dans chaque ministère. Ces négociations doivent lier réduction du temps de travail et création de postes en tenant compte de la diversité des situations concrètes.

Un effort non négligeable a été accompli en faveur de la titularisation lors de la loi de finances rectificative de 1981, puisque 18 000 non-titulaires ont été déjà intégrés. J'ai noté avec plaisir que M. le ministre avait indiqué qu'un calendrier de résorption des non-titulaires — auxiliaires, contractuels, vacataires, etc. — serait présenté. J'insiste pour qu'il le soit au plus vite, en retenant, par exemple, les dispositions contenues dans la proposition de loi déposée par les députés socialistes en décembre 1979.

Sur ce point, je demanderai qu'on porte une attention toute particulière à la situation du personnel de la caisse nationale de crédit agricole dont le statut au rabais, octroyé il y a deux ans, doit disparaître pour faire à nouveau place au statut de la fonction publique.

Enfin, je me félicite de la création de 37 700 emplois dans le collectif pour 1981 et de 46 500 dans le projet de budget pour 1982. Ces chiffres sont à rapprocher des 1 900 postes créés dans le budget de 1981 par le gouvernement précédent.

Un effort spécial doit être consenti pour la mise en œuvre de la loi sur la décentralisation. Des crédits de recrutement et de formation pour les tribunaux administratifs et pour les chambres régionales des comptes doivent être prévus dès maintenant pour que la future loi puisse s'appliquer.

Telles sont les quelques réflexions, assorties parfois de questions, que je voulais présenter au sujet de la politique menée par le Gouvernement dans la fonction publique. L'orientation donnée est bonne et je voterai, avec les socialistes, le projet de budget. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Je remercie les orateurs des remarques et même des critiques qu'ils ont formulées, déduction faite toutefois des procès d'intention.

M. Roland Renard s'est plu à souligner l'ampleur de l'effort que le Gouvernement a entrepris en matière d'emploi, et notamment pour résoudre le problème des non-titulaires. Comme je vous l'ai indiqué, un projet de loi assorti d'un programme s'étendant sur une période n'excédant pas cinq années sera proposé très prochainement sur le bureau de l'Assemblée pour être examiné au printemps prochain si le calendrier très chargé des travaux parlementaires le permet.

Je vous confirme que le principe qui doit prévaloir en matière de recrutement dans la fonction publique est de faire assumer les tâches permanentes par du personnel permanent. En conséquence, le nombre des contractuels doit être tout à fait marginal et ce n'est que pour des fonctions bien spécifiques que l'on doit faire appel à des contractuels ayant une qualification précise.

Je partage, monsieur Renard, votre conception de la fonction publique à laquelle s'est aussi référé M. Charzat, ce qui montre qu'à cet égard, la majorité est à l'unisson. Cette conception peut se résumer en trois principes : l'égalité d'accès des citoyens aux emplois publics ; la nécessité de la protection politique des agents de l'Etat, notamment grâce au système de la carrière et à la séparation du grade et de l'emploi ; la promotion des droits et garanties, en raison des tâches particulières assumées par les agents de l'Etat. Je tiens à souligner à cette occasion toute l'importance que j'attache à la grande référence sociale que constituent les droits et libertés inscrits dans le statut général de la fonction publique, et à affirmer fortement la nécessité de respecter, en toutes circonstances, l'unicité de la fonction publique française.

M. Lancien m'a demandé de le rassurer.

M. René Rieubon. Il est parti !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Le fait que les deux orateurs de l'opposition ne soient plus là montre qu'ils n'accordent eux-même que peu de valeur à leur argumentation ! (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. Emmanuel Hamel. Je suis là pour vous écouter !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Mais je pourrais le souci du débat démocratique jusqu'à leur répondre, même en leur absence, le plus complètement et le plus sérieusement possible.

J'indique à M. Lancien que, selon moi, la fonction publique n'a pas sa finalité en elle-même, celle-ci étant le bon service du public, c'est-à-dire de la nation tout entière. Toutefois, si le but de la fonction publique n'est pas de rendre service aux fonctionnaires, on ne peut pas ne pas accorder une grande attention à ces derniers, à leur formation, à leur recrutement, à leur carrière, à leurs conditions de travail et à leurs droits.

Au sujet des concours, M. Lancien m'a lancé en quelque sorte un défi. Comme je l'ai déjà déclaré devant la commission des lois, je suis très attaché au principe du concours comme mode de recrutement dans la fonction publique. Certes, ce n'est pas le concours lui-même qui peut réellement démocratiser le recrutement des fonctionnaires. Le concours ne peut que refléter une société et si celle-ci est inégalitaire, il produira des résultats entachés de cette inégalité.

Cela dit, ne serait-ce que parce qu'on n'a pas trouvé d'autres moyens plus démocratiques, c'est bien le concours qui doit être le mode de recrutement dans la fonction publique. Au demeurant, ceux qui nous font des procès d'intention dans ce domaine sont bien mal placés pour agir ainsi. En effet, ce sont eux qui ont recruté les 500 000 non-titulaires de la fonction publique, en dehors des règles du concours. Ce sont eux qui ont multiplié les emplois fonctionnels, en dérogation au statut général de la fonction publique. Ce sont eux qui ont orienté toute l'action de l'administration vers un soutien financier et réglementaire aux grandes féodalités industrielles et financières qui dominent notre pays. Ce sont eux qui ont conduit cette politique de discrimination sur des bases syndicales et politiques dont il existe des dizaines de milliers d'exemples, et je pourrais sur ce point vous faire part de mon expérience personnelle.

En réalité, ceux qui nous font cette querelle sur le concours et sur les règles démocratiques d'accès à la fonction publique n'ont pas des états de service qui leur permettent d'aller jusqu'au bout de leur argumentation.

M. Emmanuel Hamel. M. Lancien a de très bons états de service militaires !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Dire, partant de là, que j'ai peur de l'administration, que je la méprise est risible. J'ai passé vingt-six ans dans l'administration, à des postes très variés. Je la connais très bien ; c'est un milieu qui m'est naturel, et penser que je pourrais m'en méfier est dérisoire. D'ailleurs, l'attention que je porte aux agents publics s'est traduite dès les premiers jours de ma prise de fonctions par des décisions qui élargissent leurs droits dans tous les domaines. Ce n'est pas un don gracieux

que je leur fais, je leur reconnais simplement des droits que la droite au pouvoir leur avait refusés pendant si longtemps. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.) Je souhaite, bien entendu, qu'ils usent de ces droits. Que les fonctionnaires développent aujourd'hui une action revendicative, non seulement ne me fait pas peur, mais me paraît tout à fait normal.

M. Philippe Séguin. On le dira à M. Bergeron !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Il faut que moi, comme ministre, aujourd'hui, et eux, au travers de leurs organisations syndicales, nous gardions nos personnalités respectives, ce qui n'empêche pas la convergence des efforts pour réaliser dans la fonction publique comme ailleurs, une politique de réel changement. C'est pourquoi j'ai trouvé que le discours de M. Lancien était irréel. Il m'a dit pour terminer : « Détrompez-moi ». Eh bien, dans la mesure de mes moyens et compte tenu des éléments que je viens d'indiquer, j'espère avoir pu le détromper partiellement.

Quant à la partie apocalyptique de son discours, j'ai eu l'impression qu'il s'agissait du bilan des gouvernements passés. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

M. Jean Jarosz. Très bien !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Je suis pleinement d'accord avec tous les propos qu'a tenus M. Charzat. Oui, bien sûr, il faut en finir aujourd'hui avec le temps du mépris, et ce n'est pas une tâche facile. Il a eu raison de souligner le risque permanent de bureaucratie auquel il faut s'attaquer. Il ne suffit pas de nationaliser, de changer les rapports de propriété pour que, ipso facto, le danger de bureaucratie et de technocratie disparaisse. Ce n'est pourtant que s'il disparaît que l'administration ne sera plus cette mal-aimée dont on a parlé tout à l'heure.

Un des lieux qui permettent une démocratisation avancée est certainement la gestion des services sociaux. J'ai installé, il y a quelques semaines, le nouveau président du comité interministériel des services sociaux, et les déclarations que j'ai faites en cette circonstance allaient dans le sens d'une autogestion de ces services. Il importe en effet que les personnels se saisissent eux-mêmes de leurs affaires. Cela suppose, bien sûr, des moyens, et à cet égard le budget, qui prévoit une augmentation de 56 p. 100 de la dotation pour les services sociaux, marque notre volonté de rattraper le retard qu'accuse la fonction publique en cette matière.

Comme vous, j'accorde la plus grande importance aux organismes paritaires et je mets au point, je vous le répète, un projet de décret qui en assurera la rénovation. Vous pouvez compte sur moi pour faire fonctionner ces organismes. D'ailleurs, dès ma prise de fonctions, j'ai demandé à mes collègues ministre de veiller à ce qu'il y ait partout, comme la loi et le règlement en font obligation, des comités techniques paritaires afin que les personnels puissent participer à la gestion de la fonction publique.

L'adoption de la loi sur la décentralisation nous obligera à aborder le problème des statuts des personnels. Le Gouvernement n'a pas encore élaboré une formule définitive, mais je dirai qu'il s'agit pour nous de résoudre une contradiction marquée par deux termes : l'unicité de la fonction publique nationale, d'une part, et, d'autre part, les spécificités dont la démarche de décentralisation est porteuse.

J'ai retenu les suggestions que vous m'avez faites sur les éléments essentiels d'une démocratisation de la fonction publique dans tous les domaines correspondant aux orientations définies par le Gouvernement.

M. Ligot, qui est parti...

M. Alain Bonnet. Ils posent des questions, et ils ne sont pas là pour entendre les réponses !

M. Emmanuel Hamel. A son vif regret, il a dû s'absenter quelques instants.

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. J'espérais pourtant avoir avec lui un débat intéressant puisqu'il a occupé les fonctions très voisines des miennes. Il s'est appuyé sur une campagne fabriquée de toutes pièces alors qu'il en connaît bien les ressorts.

Il a cité — c'est le seul — M. Bergeron, je n'en dirai pas plus.

M. Philippe Séguin. Et pourquoi ?

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Il y a là un sujet de méditation sur des affinités que l'on peut déplorer.

M. Ligot, à vrai dire, est assez mal placé pour m'attaquer sur le terrain de la démocratie dans la fonction publique.

**M. Philippe Séguin.** Et M. Bergeron, est-il bien placé ?

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Il a laissé le souvenir d'un homme autoritaire, complètement fermé au dialogue, fortement doué pour l'échec.

L'année 1977 a été la seule de la période au cours de laquelle s'est appliquée la politique contractuelle, qui ait été marquée par le refus, après de nombreuses réunions, des organisations syndicales d'accepter l'accord salarial qui leur était proposé. Selon les propres termes de M. Ligot, un accord ne pouvait être que la traduction mathématique des objectifs gouvernementaux. Curieuse conception du débat contractuel dans la fonction publique !

M. Ligot, il convient également de le rappeler, est l'auteur de cette loi qu'il faut bien qualifier de scélérate sur les services faits et dont l'abrogation est préparée à la demande des organisations syndicales unanimes et conformément au vœu du Président de la République.

Enfin le passage au Gouvernement de M. Ligot a coïncidé avec une véritable vague d'autoritarisme et d'arbitraire dans la fonction publique, couronnée d'ailleurs in fine par le départ de tous les représentants syndicaux de la séance du conseil supérieur de la fonction publique de décembre 1977, car ils étaient indignés par de telles pratiques.

**M. Philippe Séguin.** Vous racontez sa vie, mais vous ne répondez pas à ses questions.

**M. Alain Bonnet.** Cela vous gêne ?

**M. Emmanuel Hamel.** Il a laissé un certain souvenir !

**M. Philippe Séguin.** M. Ligot pose des questions, et il se fait insulter !

**M. le président.** Je vous en prie, mes chers collègues, laissez M. le ministre s'exprimer.

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Enfin, M. Ligot a bien traduit la conception de l'ancien Président de la République qui déclarait : « Nous allons forcément vers un présidentialisme accru. Il faut en tirer les conséquences. Les équipes dirigeantes sont appelées à changer avec l'élu du peuple au pouvoir exécutif ».

Cela relativise fortement les accusations qui sont aujourd'hui portées contre nous.

**M. Philippe Séguin.** Je ne vois pas le rapport !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** En ce qui concerne la réforme de l'École nationale d'administration, je ne peux que rappeler les orientations que j'ai définies lors de ma visite de cette école, le 24 septembre.

Premièrement, la haute fonction publique doit être le reflet de la réalité sociale — je dis bien sociale, et non politique — de la nation.

Deuxièmement, il faut redonner au concours interne sa vocation démocratique.

Troisièmement, il faut remédier aux disparités de carrière à la sortie de l'école.

Quatrièmement, la formation permanente doit prendre une dimension nouvelle.

Cinquièmement, enfin, il faut développer la coopération avec les fonctions publiques étrangères pour bien affirmer dans le monde la conception française de la fonction publique.

Certes, il s'agit bien — je l'avoue s'il faut l'avouer — du contre-pied de la démarche élitiste qui prévalait auparavant. Mais j'assume ce changement.

Je remercie M. Alain Richard qui, sur des points particuliers, a présenté des observations très pertinentes.

Il a raison de dire que l'Etat ne doit pas se réfugier derrière un alibi pour se préoccuper exclusivement de l'emploi des jeunes. D'une manière plus générale, je considère d'ailleurs que la solution au problème du chômage dans notre pays ne réside pas dans la création d'emplois publics.

**M. Philippe Séguin.** Ah !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** La création d'emplois dans le secteur productif est la première réponse au chômage.

**M. Philippe Séguin.** Très bien !

**M. Emmanuel Hamel.** Voilà une bonne affirmation !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Elle vous surprend, alors qu'elle est d'une totale banalité.

**M. Emmanuel Hamel.** Nous l'enregistrons avec satisfaction !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Oui, je le répète, c'est dans le secteur productif que réside la solution au problème du chômage. C'est en développant l'emploi productif, notamment dans des secteurs que la majorité précédente a complètement délaissés, ceux des biens d'équipement, des technologies majeures...

**M. Alain Richard.** Le textile !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** ... que nous arriverons à doter notre pays d'un cœur industriel solide, et à lever ainsi la contrainte extérieure qui a servi d'alibi à l'ancienne majorité, mais dont la racine était dans les abandons nationaux. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.*)

**M. Philippe Séguin.** On vous verra à l'œuvre !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Vous avez bien fait, monsieur Alain Richard, d'appeler l'attention sur les « coups d'accordéon ». Mais comment faire autrement, après une loi de finances qui ne prévoyait que 1 890 créations d'emplois en 1981 ? On ne pouvait, uniquement pour éviter ces « coups d'accordéon », s'en tenir à cet étage, et vous l'avez bien compris. Néanmoins, vous avez raison d'appeler l'attention sur cet élément de la gestion des personnels de la fonction publique. S'il est un lieu où l'on peut bien programmer catégorie par catégorie et fonction collective par fonction collective les créations d'emplois, c'est bien la fonction publique. La durée qui est donnée à ce gouvernement nous permettra, j'en suis certain, de répondre le plus positivement possible à votre préoccupation.

J'ai comme vous le plus grand souci de la formation permanente. Je me suis exprimé à ce sujet en posant la première pierre de l'Institut régional d'administration de Lyon il y a une quinzaine de jours. Il est certain que les fonctionnaires ne peuvent se contenter de la formation qu'ils ont acquise au moment de leur entrée dans l'administration. Le développement des sciences et des techniques exige, dans la fonction publique comme ailleurs, un système de formation permanente efficace, propre à assurer, pour tous les fonctionnaires, la mise à jour de leurs connaissances, afin de parvenir, sur le plan collectif, à une meilleure efficacité de l'administration.

M. Richard comme plusieurs intervenants, et notamment les rapporteurs, manifeste sa volonté de faire la lumière sur le système des indemnités. J'y suis tout à fait résolu, et je me suis adressé à mon collègue M. le ministre de l'économie et des finances, pour qu'ensemble nous puissions parvenir très rapidement à la clarté en ce domaine.

**M. Philippe Séguin.** Ce n'est pas demain la veille !

**M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.** Enfin, je confirme à l'intention de M. Rouquette, qu'en matière d'abaissement de la durée du travail, on ne peut ignorer que cet abaissement exigera des créations d'emplois. Dans de nombreux secteurs, on nous a indiqué que l'abaissement dès le 1<sup>er</sup> janvier 1982 de la durée réglementaire du travail hebdomadaire à trente-neuf heures entraînerait des difficultés.

Dans ce domaine de l'abaissement de la durée hebdomadaire du travail vers les trente-cinq heures, qui figure dans les engagements présidentiels, nous aurons trois préoccupations essentielles.

La première, c'est, bien sûr, d'abaisser la durée du travail, notamment la durée hebdomadaire réglementaire.

La deuxième sera d'en tirer toutes les conséquences pour ce qui concerne les créations d'emplois qui lui sont associées, et les créations nécessaires pour moderniser le secteur public.

La troisième sera de veiller à ce que non seulement les horaires d'ouverture des services directement en contact avec le public ne soient pas réduits, mais autant que possible élargis.

Il faut parvenir à une combinaison intelligente et efficace de ces trois paramètres. C'est pourquoi j'ai adressé à mes collègues du Gouvernement une lettre pour leur demander quels problèmes poserait, dans un premier temps, cet abaissement de la durée hebdomadaire du travail, de manière que nous soyons prêts à réaliser d'autres abaissements ultérieurs vers les trente-cinq heures.

J'ajoute que le Premier ministre m'a demandé d'étudier, dans des cas particuliers, comment on pouvait, dès maintenant, aller au-delà des trente-neuf heures, dans la mesure où, dans tel ou tel service, il serait possible de faire la démonstration que l'abaissement au-delà des trente-neuf heures permet de créer des emplois et d'assurer un meilleur service au public.

Tels sont, mesdames et messieurs les députés, les éléments d'information complémentaires que je tenais à vous apporter.

J'espère que les efforts conjugués de la majorité de l'Assemblée, de ses rapporteurs — je tiens d'ailleurs à rendre hommage à la qualité et à la tonalité audacieuse de leurs rapports — et du ministre chargé de la fonction publique, ministre « horizontal », mais non couché (sourires), nous conduiront, grâce à la concertation sociale d'un type nouveau que j'essaie de promouvoir, à une fonction publique bien ancrée dans les traditions, respectant, tout en le rénouvant, son statut général, mais aussi ouverte sur le monde et le développement des sciences pour participer au processus de démocratisation qui caractérise la politique de changement du Gouvernement. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

**M. le président.** Les crédits concernant la fonction publique et les réformes administratives sont inclus dans les crédits inscrits à la ligne « Services du Premier ministre. — 1. — Services généraux », qui seront mis aux voix lors de l'examen des crédits des services du Premier ministre.

Nous avons terminé l'examen des crédits du ministère de la fonction publique et des réformes administratives.

## TRAVAIL

**M. le président.** Nous abordons l'examen des crédits du ministère du travail.

Je rappelle qu'après les exposés des rapporteurs et les interventions d'ordre général, la discussion se poursuivra par les questions transmises par les groupes et les réponses du Gouvernement.

La parole est à M. Frelaut, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial.** Dix minutes pour présenter le projet de budget du travail, ce n'est pas beaucoup.

**M. Emmanuel Hémel.** Ce n'est pas assez !

**M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial.** Cependant, si mes collègues veulent bien se reporter à mon rapport écrit, je crois que je pourrai respecter le temps de parole qui m'a été imparti.

**M. le président.** Je vous en remercie d'avance, et j'espère avoir l'occasion de vous en féliciter.

**M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial.** A l'heure où nous engageons le débat parlementaire sur les crédits du ministère du travail, nous avons ce, d'ores et déjà, le cap des 2 millions de chômeurs vient d'être franchi.

Effectivement, en octobre — mais les statistiques sont encore provisoires — le nombre d'hommes et de femmes privés du droit le plus élémentaire, celui de travailler, s'élevait en données brutes à 2 008 000, soit une augmentation de 32 p. 100 en un an. Ce chiffre témoigne de l'ampleur de l'héritage laissé par le

gouvernement précédent, notamment de certains abandons de secteurs clés de notre industrie. Il nous invite surtout à la plus vaste mobilisation pour juguler ce mal qu'est le chômage, source de drames quotidiens pour des millions de familles.

La guerre au chômage est au centre du budget général de la nation, et le projet de budget du travail traite de certains aspects importants de ce mal et de l'action pour y remédier.

Les crédits du ministère s'élèveront à 40 100 millions de francs, soit une augmentation de 113 p. 100. C'est le budget qui augmente le plus, la moyenne d'augmentation budgétaire étant de 17 p. 100.

Ce projet de budget se caractérise tout d'abord par une plus grande solidarité à l'égard des victimes du chômage, tout en laissant certaines catégories de chômeurs en dehors du champ de l'indemnisation. C'est notamment le cas pour les fins de droit, dont nous reparlerons.

Sa deuxième caractéristique est de mettre en œuvre des moyens d'action supplémentaires pour l'emploi par des dispositions nouvelles, et des effectifs en forte croissance pour renforcer et rénover le service public de l'emploi.

Enfin, sa forte progression — et j'insiste sur ce point — s'explique aussi par les graves sous-évaluations du budget de 1981, que nous avions critiquées, sans que pour autant le financement de l'indemnisation du chômage par l'U. N. E. D. I. C. soit totalement réglé pour l'ensemble de l'année 1982.

Cette forte progression résulte donc principalement de l'effort nécessaire de solidarité, puisque les crédits de financement de l'indemnisation du chômage augmentent de 143 p. 100 pour 1982. La subvention de l'Etat à l'U. N. E. D. I. C. s'élève à 21 800 millions de francs, à laquelle il faut ajouter 6 milliards de francs de contribution exceptionnelle de l'Etat pour le financement de l'U. N. E. D. I. C., qui seront obtenus par une majoration de l'impôt sur les revenus les plus élevés de 1981.

Ainsi, au total, l'engagement de l'Etat s'élèvera à plus de 27 800 millions de francs, soit un taux de participation de l'ordre de 40 p. 100 aux dépenses totales du régime d'indemnisation du chômage.

Toutefois, bien que cet effort de solidarité soit considérable, il ne permet pas, dans l'état actuel des ressources de l'U. N. E. D. I. C. et des hypothèses économiques, de faire face à toutes les dépenses à partir du deuxième semestre de 1982. Ce problème a fait l'objet d'une des observations de la commission des finances, et c'est un point sur lequel il faudra revenir.

Le chômage, cause de tant de problèmes et de mal-vivre, est un véritable fléau économique pour la collectivité nationale. Cette année, le coût global du chômage, c'est-à-dire le versement des allocations, le manque à gagner pour la sécurité sociale, les pertes de recettes fiscales, les interventions globales en faveur de l'emploi, sera supérieur à 120 milliards de francs, soit 4 p. 100 de la production intérieure brute, et presque autant que le montant de la facture pétrolière pour 1981. Ceux qui portent de lourdes responsabilités dans la crise que nous traversons aujourd'hui, et qui n'ont cessé d'expliquer les difficultés par la facture pétrolière, sont partis en laissant une autre facture encore bien plus lourde sur le plan humain, celle du chômage.

Ces dernières années, avec l'aggravation de la crise, le travail précaire s'est considérablement développé. C'est pourquoi il est urgent qu'intervienne une réforme profonde de la législation actuelle sur le travail temporaire, afin de garantir les droits des travailleurs. Je sais que telle est votre intention, monsieur le ministre.

La réponse au problème de l'emploi relève d'abord de la politique économique. Elle doit s'appuyer sur la relance de la consommation populaire, la réduction du temps de travail, l'abaissement de l'âge de la retraite, et sur une véritable maîtrise des leviers économiques, notamment par le biais des nationalisations.

Indiscutablement, la nouvelle action gouvernementale pour lutter contre le chômage comporte des points d'appui qu'il faudrait élargir dans le sens que je viens d'indiquer si l'on veut gagner la bataille de l'emploi. Bien sûr, il appartient au ministère du travail de participer à cet effort tout en poursuivant des finalités propres. Le projet de budget 1982 traduit cette orientation dans plusieurs de ses aspects, par le renforcement du service public de l'emploi, c'est-à-dire les services extérieurs, l'agence nationale pour l'emploi et l'association pour la formation professionnelle des adultes et par diverses actions spécifiques pour l'emploi.

Les crédits de fonctionnement de l'A.N.P.E. qui s'élèvent à 1 447 millions de francs sont en augmentation de 38,8 p. 100, ce qui est significatif. L'augmentation des crédits destinés à l'A.N.P.E. permet la consolidation financière de 450 emplois créés dans le collectif du mois d'août et la création de 1 000 emplois supplémentaires. Ces nouveaux effectifs permettront de développer les actions d'orientation et de placement des demandeurs d'emploi. Mais l'on peut se demander s'ils seront suffisants, compte tenu de l'ampleur du chômage et de l'intention du Gouvernement de faire respecter le dispositif légal qui fait obligation aux employeurs de communiquer à l'agence leurs offres d'emploi.

Les crédits d'équipement demandés augmentent de 42,6 p. 100 en autorisations de programme et de 23 p. 100 en crédits de paiement.

Je dois d'ailleurs, monsieur le ministre, faire une petite réserve en ce qui concerne les crédits d'équipement de l'agence nationale pour l'emploi, car il semble que, dans bien des cas, les surfaces de bureaux dont elle dispose sont insuffisantes. Compte tenu des effectifs nouveaux qu'il faudra accueillir, nous aurons certainement des problèmes.

Avec 1 665 millions de francs, l'A.F.P.A. voit sa subvention de fonctionnement augmenter de 27,4 p. 100. Cette augmentation permettra de consolider les 300 emplois décidés dans le collectif du mois d'août et de créer 250 emplois supplémentaires. L'augmentation des effectifs devrait permettre de progresser dans le sens de deux grandes priorités : accroître l'efficacité de l'appareil existant, notamment par la création et le renforcement des sections aboutissant à un emploi ; développer les équipes d'interventions pédagogiques et techniques qui contrôlent la qualité des formations dispensées hors A.F.P.A. et financées par le ministère du travail.

Les crédits d'équipement pour la formation professionnelle des adultes augmentent de 13 p. 100 en autorisations de programmes et de 25 p. 100 en crédits de paiement. Il s'agit certainement là d'une première étape.

En ce qui concerne les services extérieurs du ministère du travail, il convient de signaler une mesure nouvelle qui créera, en 1982, 700 emplois supplémentaires auxquels il faut ajouter les 400 emplois du collectif d'août dernier.

Cet accroissement des effectifs des services extérieurs devrait permettre d'alléger quelque peu les surcharges qui existent actuellement et d'améliorer le contrôle du respect de la législation du travail — un nouveau texte va nous être soumis à ce sujet — et des règles d'hygiène et de sécurité par les employeurs.

S'agissant des actions spécifiques du soutien à l'emploi, le régime des conventions de chômage partiel a été simplifié et amélioré dans l'attente d'une réforme en profondeur. La dotation inscrite à cet effet au fonds national de l'emploi est accrue de 200 millions de francs et s'élève, pour 1982, à 428 millions de francs.

Les crédits affectés aux contrats emploi-formation se montent de l'emploi s'élèvent à 2 434 millions de francs, soit une augmentation de 54,5 p. 100 par rapport à l'année précédente.

Les crédits affectés aux contrats emploi-formation se montent à 1 357 millions de francs, en hausse de 59,3 p. 100.

Il est à noter que trop souvent dans le passé, les conventions conclues avec le fonds national pour l'emploi ont conduit à des suppressions d'effectifs, notamment dans le secteur industriel, sans que celles-ci soient compensées par des embauches nouvelles. Elles ont ainsi été utilisées pour — le terme est affreux, mais il n'en traduit pas moins la réalité — « dégraisser » les effectifs des entreprises.

Les crédits demandés pour encourager la formation économique et sociale des travailleurs appelés à exercer des responsabilités syndicales augmentent de 54 p. 100 dans le projet de budget pour 1982. Cet ajustement substantiel correspond à un nécessaire rattrapage du retard accumulé ces dernières années.

Il convient de noter que la participation des organisations syndicales aux organismes paritaires leur pose d'importants problèmes financiers.

Avant de terminer mon intervention, je voudrais appeler votre attention sur l'observation adoptée par la commission des finances et qui est relative aux chômeurs en fin de droits. Comme je l'ai déjà expliqué l'année dernière, chaque mois de 8 000 à 9 000 chômeurs se voient privés de toute indemnité de chômage du fait de l'application de la loi du 16 janvier 1979.

La convention du 24 février 1981, signée entre l'Etat et l'U.N.E.D.I.C., ne représente qu'une amélioration partielle puisque seuls les allocataires qui auront atteint les durées maximales d'indemnisation pourront bénéficier d'une aide de secours exceptionnel, à condition qu'ils remplissent certaines conditions d'âge et de ressources : être âgés de moins de quarante ans ou avoir exercé une activité professionnelle pendant cinq ans.

Ainsi, du fait des conditions très restrictives exigées pour bénéficier de cette aide de secours exceptionnel, on peut estimer que, sur 8 000 à 9 000 chômeurs en fin de droits, seulement de 300 à 400 pourront en bénéficier. Le nombre est bien faible. Il apparaît donc nécessaire de reconsidérer le plus rapidement possible les conditions d'attribution de cette allocation de secours exceptionnel.

Je précise que les dépenses afférentes à cette aide sont totalement à la charge de l'Etat et que les crédits demandés à ce titre au projet de budget pour 1982 s'élèvent seulement à 82 millions de francs.

Voilà donc, mesdames, messieurs, l'essentiel du projet de budget du travail et ce qu'il était possible d'en dire en une dizaine de minutes. La commission des finances vous demande d'adopter sans modifications les crédits du ministère du travail. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

**M. le président.** La parole est à M. Coffineau, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

**M. Michel Coffineau, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le ministre du travail, mes chers collègues, avec plus de 40 milliards de francs et une augmentation de 113 p. 100, le budget du ministère du travail reflète bien la volonté politique du Gouvernement : réduire le chômage et améliorer la situation des travailleurs.

Il est vrai que la plus grande partie de ces crédits est destinée à l'indemnisation des chômeurs. Mais les crédits affectés au service public de l'emploi — A.N.P.E., A.F.P.A. et fonds national de l'emploi — augmentent eux aussi dans des proportions importantes : respectivement de 38,9 p. 100, de 27,4 p. 100 et de 54,5 p. 100 — tout comme les crédits consacrés au fonctionnement des services extérieurs et à l'inspection du travail, qui progressent de plus de 28 p. 100.

Les crédits d'aide aux handicapés, en augmentation de 24 p. 100, traduisent un réel effort, lequel est plus sensible encore pour la formation syndicale et celle des conseillers prud'hommes dont les crédits progressent de 90 p. 100.

Enfin, les crédits prévus au titre de la deuxième convention sociale de la sidérurgie s'élèvent à 2 698 millions de francs, contre 427 millions dans le budget voté l'an passé.

La commission des affaires culturelles a donc émis un avis très favorable à l'adoption de ce projet de budget.

Elle a toutefois, monsieur le ministre, adopté plusieurs observations dont je vous ferai part en évoquant les divers chapitres de votre budget, qui recouvrent autant de préoccupations : je veux parler de l'emploi, du travail précaire, des conditions de travail et des relations sociales dans l'entreprise.

L'emploi, cette priorité absolue du Gouvernement, nécessite, certes, une relance économique. Celle-ci est tout à fait possible, à condition qu'il existe une volonté politique nationale — qui tienne compte, évidemment, des données objectives de la situation internationale — alors que le gouvernement d'hier était, au contraire, complice des dirigeants des grandes firmes multinationales à qui il abandonnait le soin d'assurer la cohérence de notre appareil productif en masquant les causes de la crise derrière la hausse du prix du pétrole et la fatalité. Mais la création d'emplois passe aussi par des mesures ponctuelles, que traduisent les décisions inscrites dans le projet de budget qui nous est soumis.

Le plan « Avenir-jeunes » améliore et étend les mesures antérieures prévues par les pactes pour l'emploi. Dans l'ensemble de la loi de finances, les dotations budgétaires consacrées à des aides directes au soutien de l'emploi dépassent dix-huit milliards de francs pour l'insertion professionnelle des jeunes et la formation ainsi que pour des actions nouvelles spécifiques, telles que les emplois d'initiative locale. Ces derniers, prévus au nombre de cinq mille d'ici à la fin de cette année, atteindront le chiffre de

quinze mille avant la fin de 1982, l'Etat intervenant dans le financement de ces emplois pour 36 000 francs par emploi la première année.

Pour que le plan « Avenir-jeunes » qui, sous certaines conditions, concerne également les femmes, soit pleinement efficace, il importe, monsieur le ministre, que les personnes concernées ne soient pas employées uniquement durant le temps où l'employeur en retire un avantage financier, mais que cette embauche temporaire soit suivie d'un contrat à durée indéterminée. Il conviendrait, selon la commission, de prévoir une forte incitation dans ce sens, voire certaines formes d'obligation.

Dans la panoplie de mesures annoncées par le Premier ministre, le contrat emploi-solidarité figure comme une pièce maîtresse : lorsque des salariés de plus de cinquante-cinq ans laisseront leur place à de plus jeunes, ils recevront une allocation de préretraite ; il en va de même s'ils acceptent de travailler à mi-temps. Si un employeur accepte une diminution rapide de la durée du travail en créant des emplois, il pourra prétendre à une exonération d'une partie des charges sociales. Enfin, l'embauche de chômeurs pourra se combiner avec le maintien temporaire de leur indemnité de chômage.

La mise en place de ces contrats nécessite un vaste effort de concertation entre les partenaires sociaux et les élus en vue de leur promotion. La commission demande, monsieur le ministre, que vos services apportent toute l'aide nécessaire aux comités locaux de l'emploi qui se constituent actuellement.

Dans cette recherche des solutions pour l'emploi, il convient de porter une attention particulière au travail des femmes. Des moyens efficaces doivent être mis en œuvre comme l'instauration, limitée dans le temps, de ce que j'appellerai des « discriminations positives » afin d'assurer l'égalité des salaires, des formations, des promotions.

La création d'emplois n'exclut pas, bien au contraire, le renforcement de dispositions visant à maintenir les emplois existants, notamment par l'aide aux entreprises en difficulté. Les mesures prévues à cet effet dans le projet de budget sont satisfaisantes. L'augmentation de 400 à 600 du contingent d'heures indemnifiables en cas de chômage partiel peut permettre d'utiliser le temps supplémentaire ainsi dégagé pour rechercher des solutions financières ou industrielles.

Par ailleurs, la volonté de bien mesurer la réalité des difficultés d'une telle entreprise a conduit à dégager un crédit pour une formation spécifique des inspecteurs du travail et pour l'embauche de vingt-deux économistes.

Il conviendrait au surplus, monsieur le ministre, de permettre aux comités d'entreprise de disposer de moyens réels d'investigation qui leur permettent de donner l'alerte sur la situation des entreprises. De même, la commission souhaite vous voir entreprendre rapidement une réforme du droit de licenciement.

L'aide aux personnes à la recherche d'un emploi sera facilitée par le fait que l'agence nationale pour l'emploi disposera de moyens efficaces. L'augmentation des moyens de fonctionnement de cette dernière, la création de 1 000 emplois s'ajoutant aux 450 qui ont été prévus dans le collectif d'août dernier vont tout à fait dans le sens souhaité. Cependant, la commission tient à vous faire savoir qu'elle estime cet effort encore insuffisant pour que l'agence puisse faire face à la fois à l'augmentation du nombre des chômeurs, à l'apport d'une aide réelle sous forme de conseils et de solutions adaptés à chacun et à la recherche des offres d'emploi.

Dans ce sens, nous souhaitons que des mesures sérieuses et efficaces soient prises pour que toutes les offres d'emploi soient connues de l'agence. Il s'agit, ni plus ni moins, de faire respecter le droit.

Je note également l'effort accompli en faveur de la formation, particulièrement à travers l'A.F.P.A., qui fait l'objet d'un budget spécifique.

L'indemnisation des chômeurs pèse lourd sur ce projet de budget puisque, si l'on prend en compte la mesure exceptionnelle de 6 milliards de francs, l'augmentation de ce poste est de 140 p. 100. Pourtant, vous annoncez que l'équilibre de l'U.N.E.D.I.C. n'est assuré que jusqu'en juin 1982. Je souhaite fortement — et M. le rapporteur spécial en a longuement fait état — que ce problème ne se pose pas à nouveau pour la période suivante, ce qui démontrerait que le chômage est enfin en recul.

Les moyens nécessaires à l'aide aux chômeurs en fin de droit sont inscrits dans le projet de budget. Je vous demanderai néanmoins, monsieur le ministre, d'apporter une attention particulière à la situation de ces personnes, l'objectif, sans doute difficile à atteindre, devant être que nul ne soit privé d'indemnisation.

Le travail précaire tient une place importante dans l'avis de notre commission. Il apparaît particulièrement à travers les contrats à durée déterminée, le travail temporaire, le travail à domicile, les auxiliaires et vacataires du secteur public.

Cette forme de travail s'est accélérée dans la dernière période, en même temps que la notion d'entreprise avait tendance à éclater. En effet, on voit apparaître de plus en plus des entreprises sous-traitantes à l'intérieur même de l'entreprise principale.

Souvent, le salarié qui nettoie les locaux, celui qui s'occupe de la maintenance des machines, voire assure une partie de la fabrication, et le travailleur temporaire, qui travaillent pourtant côte à côte, ont des employeurs, des conventions collectives et une rémunération distincts et différents de ceux du salarié de l'entreprise principale.

A ces situations, la commission souhaite voir apporter des solutions appropriées. Le contrat de travail à durée indéterminée doit être la règle générale du contrat de travail individuel, toutes les autres formes étant strictement limitées et fortement contrôlées.

Les entreprises de travail temporaire doivent faire l'objet, dans l'immédiat, d'une réglementation stricte quant à leurs missions et aux conditions d'utilisation des travailleurs qu'elles emploient. En tout état de cause, leur remplacement le plus rapide possible par le service public de l'emploi est souhaitable.

Enfin, l'éclatement des entreprises comme collectif de travail devrait être stoppé par des dispositions appropriées et, pour le moins, par la mise en place de droits communs à tous les travailleurs présents sur un même site.

S'agissant des conditions de travail, la commission approuve les crédits du F.A.C.T. — fonds pour l'amélioration des conditions de travail — et de l'A.N.A.C.T. — agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail — ainsi que les mesures spécifiques envisagées, comme la poursuite de la campagne d'information sur la sécurité, le soutien aux instituts de médecine du travail et la création d'emplois d'ingénieurs de sécurité.

Mais, au-delà, l'amélioration des conditions de travail, qui doit devenir une priorité des interventions du ministre, doit servir également de support à un dialogue renforcé grâce à des droits nouveaux qu'il faut accorder aux travailleurs.

Quant aux relations sociales dans l'entreprise, elles ont un énorme chemin à accomplir, dans un esprit nouveau, par une amélioration des droits et des moyens des travailleurs et de leurs organisations syndicales.

Ce débat, nous l'aurons dans les semaines à venir. Croyez, monsieur le ministre, qu'il est fortement attendu.

Enfin, pour contrôler la sécurité et les conditions du travail et pour garantir le respect du droit, le ministère du travail doit être doté d'un grand service d'inspection. Un effort réel est accompli dans ce projet de budget puisque sept cents emplois sont créés, qui s'ajoutent aux quatre cents qui sont inscrits dans le collectif d'août dernier, que la formation est accrue, que des crédits importants sont prévus pour développer les moyens de travail, particulièrement pour les déplacements. Bref, il y a amélioration. Mais est-ce suffisant ?

Il semble, de l'avis des intéressés, qu'un effort supplémentaire soit nécessaire dans les années qui viennent.

En conclusion, la commission des affaires culturelles a donné un avis favorable, en l'assortissant de remarques, notamment sur les insuffisances qui découlent du retard important qui a été accumulé.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, la réussite de la politique envisagée, tant sur l'emploi que sur la condition des travailleurs, nécessite une confiance accrue des différents groupes sociaux intervenant dans l'entreprise et dans l'économie. Dans le passé, les ministres du travail successifs ont donné plus volontiers le sentiment d'utiliser le code du travail d'une manière restrictive pour les salariés et plutôt favorable pour les chefs d'entreprise. Sans adopter l'attitude inverse, ce qui serait une erreur, l'image d'un ministre plus proche des travailleurs est indispensable pour que ce redressement puisse s'opérer.

Le dynamisme de l'économie ne peut que gagner à la mise en place de ces dispositions grâce auxquelles les travailleurs pourront être un peu plus des acteurs sociaux et un peu moins des machines à produire ou de simples vendeurs de leur force de travail. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

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

— 2 —

#### ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1982, n° 450 (rapport n° 470 de M. Christian Pierret, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan) :

Travail (suite) :

Annexe n° 42. — M. Dominique Frelaut, rapporteur spécial ; avis n° 471, tome XXII, de M. Michel Coffineau, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ;

Défense et budget annexe des essences :

Commission des finances, de l'économie générale et du Plan :

Annexe n° 44. — M. Jean-Yves Le Drian, rapporteur spécial ; annexe n° 45. — M. Michel Inchauspé, rapporteur spécial ;

Commission de la défense nationale et des forces armées :

Avis n° 473 : politique de défense de la France - tome I : M. Jacques Huyghues des Etages ; section commune et essences - tome II : M. Pierre Mauger ; section forces terrestres - tome III : M. Jean Combasteil ; section marine - tome IV : M. Pierre Dabozies ; section air - tome V : M. Loïc Bouvard ; section gendarmerie - tome VI : M. Robert Aumont.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures trente.*)

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

LOUIS JEAN.

