

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983
(35^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Mardi 3 Mai 1983.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN BROCARD

1. — Délégation parlementaire de l'Assemblée nationale pour la planification (p. 769).

2. — Droits et obligations des fonctionnaires. — Discussion d'un projet de loi (p. 770).

M. Labazée, rapporteur de la commission des lois.

M. Le Pors, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

M. Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

Discussion générale :

MM. Toubon,
Sapin.

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

3. — Ordre du jour (p. 783).

★ (1 f.)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN BROCARD,
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DELEGATION PARLEMENTAIRE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR LA PLANIFICATION

M. le président. J'informe l'Assemblée qu'en application de l'article 25 du règlement, MM. Jean-Michel Boucheron (*Ille-et-Vilaine*) et Hervé Vouillot ont été nommés membres de la délégation parlementaire de l'Assemblée nationale pour la planification en remplacement de M. Souchon et M. Le Bris.

Ces nominations ont pris effet dès leur publication au *Journal officiel* du 30 avril 1983.

— 2 —

DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires (n^{os} 1386, 1453).

La parole est à M. Labazée, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Georges Labazée, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives, mes chers collègues, il y a trente ou quarante ans, l'accès à la fonction publique constituait, pour des hommes et des femmes issus de milieux très modestes, une promotion sociale incontestable. Dans une France rurale qui avait souvent du mal à nourrir ses enfants, les sacrifices étaient grands dans les familles pour permettre au moins à un garçon ou à une jeune fille de faire carrière qui dans l'enseignement, qui dans les postes. La fonction publique jouait donc, à ses débuts, un rôle important dans la mobilité sociale.

Aujourd'hui, face à la crise internationale et pour une jeunesse soumise à la récession économique, se tourner vers la fonction publique apparaît, aux yeux de certains, comme une solution définitive mettant l'intéressé à l'abri du besoin.

Voilà deux images contradictoires qui pourraient bien convenir à tous ceux qui s'acharnent à démontrer que la fonction publique, de « noble » qu'elle était à ses débuts, est maintenant « chargée de tous les maux » et qu'il conviendrait, au nom d'on ne sait quel libéralisme sauvage, de faire disparaître peu à peu « ces fonctionnaires qui coûtent cher et ne servent à rien ! ».

Faut-il rappeler que la fonction publique prépare et applique les décisions prises par le pouvoir politique ? Elle est, de ce point de vue, un instrument essentiel de la cohérence et de l'existence nationales. Mais aussi, à travers des structures institutionnelles qu'elle crée dans le cadre de ses activités administrative et qui reflètent des positions et des compromis stabilisés, la fonction publique est partie prenante d'un puissant mouvement séculaire d'organisation et de socialisation de la société.

La crise actuelle génère des tensions et des contradictions. Elle aggrave les dysfonctionnements et les défauts : autoritarisme, bureaucratie, corporatisme, laisser-aller. Mais elle suscite également le dépassement de ces contradictions par l'innovation qui répond à des besoins nouveaux — besoin de responsabilité ou de décentralisation — et au refus des démarches administratives qui plaquent sur la diversité des situations particulières des réponses administratives toutes faites.

C'est pourquoi le projet de loi qui nous est soumis, portant droits et obligations des fonctionnaires, est d'une portée tout à fait considérable. Il intéresse non seulement les quatre millions d'agents publics auxquels il s'appliquera, mais aussi tous les citoyens qui sont évidemment concernés par la mise en place d'une nouvelle fonction publique au service de chacun.

Ce texte constitue le socle d'un nouveau statut général des fonctionnaires, que deux autres projets de loi préciseront, respectivement pour les agents qui appartiennent à la fonction publique de l'Etat et pour ceux qui relèvent de la fonction publique territoriale.

D'anciens affirmant par avance que les hommes et les femmes de la fonction publique d'Etat ou territoriale auront plus de droits que d'obligations et que l'étatisation de tous les secteurs de la vie française nous guette.

Mais, comme toutes les grandes conquêtes démocratiques, la reconnaissance aux agents de l'Etat de garanties statutaires s'est heurtée à de vives résistances et n'a pu se concrétiser qu'à l'occasion de circonstances historiques propices, où les forces de progrès ont pu faire prévaloir leurs conceptions.

C'est à un gouvernement présidé par Georges Bidault et auquel participait l'ensemble des forces de progrès qu'il reviendra de déposer, le 27 août 1946, le projet qui, adopté par l'Assemblée nationale constituante, allait représenter, pour les fonctionnaires de l'Etat, une remarquable avancée démocratique. Le nom de Maurice Thorez, qui, en qualité de vice-président du Conseil, fut chargé de le présenter, y reste très directement associé.

Fruit de réflexions menées parallèlement dans les organisations syndicales et dans les hautes sphères administratives, cette loi permettait d'abord de codifier en un texte unique des dispositions éparses dans des textes multiples qui découlaient de la jurisprudence. Il s'agissait ensuite de définir la nature du lien qui unit le fonctionnaire à son administration. Si aujourd'hui nul ne conteste plus que le fonctionnaire est vis-à-vis de son administration dans une situation statutaire et réglementaire...

Plusieurs députés du rassemblement pour la République. Pléonasme !

M. Georges Labazée, rapporteur. ...il n'en a pas toujours été ainsi. Il convient à cet égard de rappeler que le droit syndical n'a été officiellement reconnu aux fonctionnaires qu'en 1946 et que l'exercice du droit de grève résulte, aujourd'hui encore, d'une construction jurisprudentielle.

La troisième préoccupation du statut de 1946, qui rejoignait en partie la précédente, avait trait à la participation « organique » des fonctionnaires au fonctionnement des services publics. Souhaitant que les agents de l'Etat dépassent « le stade du syndicalisme de revendication et de combat » et s'engagent dans le « syndicalisme de construction », les auteurs du projet mettaient en place les institutions susceptibles de promouvoir cette participation : Conseil supérieur de la fonction publique, commissions administratives paritaires et comités techniques.

Le statut de 1946 comportait toutefois une limite puisqu'il laissait en dehors de son domaine l'ensemble des agents des collectivités locales qui durent attendre 1952 pour que soit mis en place le premier statut général du personnel communal.

Quant aux agents départementaux, leur statut, aujourd'hui encore, est fixé librement par chaque conseil général.

Dans une très large mesure, et même si les critiques anciennes portées à l'encontre de la fonction publique n'ont pas toutes été éliminées, le statut de 1946 a largement porté les fruits qu'en espéraient ses promoteurs.

Chacun sait dans cette enceinte que le progrès connaît des détracteurs et que, dans le domaine de la fonction publique, les ordonnances de 1959 eurent comme fondement une conception bureaucratique fortement préjudiciable à l'architecture novatrice du texte de 1946.

M. Jacques Toubon. Si c'est bureaucratique, vous devriez être d'accord !

M. Georges Labazée, rapporteur. Amoindrissement du rôle des organismes paritaires, compétences limitées des comités techniques, consultation facultative desdits comités, le Conseil supérieur de la fonction publique perdant peu à peu son rôle d'instance supérieure de concertation. Mais ce sont surtout les modifications apportées depuis 1959 à cette ordonnance qui ont constitué autant de remises en cause des principes de 1946.

La loi du 29 juillet 1961, dite du trentième indivisible, a constitué une première tentative d'intraver l'exercice du droit de grève. Elle s'est révélée incontestablement dissuasive, notamment pour les fonctionnaires dont les rémunérations étaient les plus faibles.

La loi du 20 décembre 1961, qui a permis de nommer les fonctionnaires de catégorie A, sans concours, dans des corps d'inspection générale, donnait ainsi au Gouvernement des moyens de pression importants.

La loi du 19 juillet 1976 permettant une présélection des candidats à la promotion interne ou encore la loi du 22 juillet 1977 dite « du service fait » prétendant sanctionner la manière de servir des fonctionnaires en dehors de toute garantie de la procédure disciplinaire, ont constitué autant de remises en cause aux principes fondamentaux de la fonction publique.

Le projet de statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales ne prend aujourd'hui toute sa signification qu'au regard de la mosaïque statutaire qui prévaut actuellement dans la fonction publique et qui se caractérise à la fois par une pluralité d'ensembles statutaires qui s'ignorent et par la permanence d'un volant important d'agents non titulaires qui échappent aux garanties de ces statuts.

L'Etat et les collectivités locales constituent à cet égard deux mondes aussi séparés que hétéroclites.

Statut autonome pour les uns, statut spécial pour les autres, mais aussi multiplication des statuts particuliers qui ont permis de déroger aux principes du concours, pour les emplois de catégorie C et D par exemple, règles dérogatoires pour tous les corps recrutés par l'E.N.A. Mais si on le compare aux statuts qui s'appliquent aux 1 600 000 agents des collectivités locales, le statut général des fonctionnaires demeure néanmoins une importante construction. Les disparités sont grandes en effet entre les agents communaux, départementaux, les hospitaliers, les agents de la ville de Paris, les personnels des offices H. L. M., sans compter qu'il n'existe pratiquement pas de passerelles avec la fonction publique d'Etat.

Si le statut général de 1946 a constitué une étape décisive dans l'unification de la fonction publique, force est de constater que depuis lors on a peu progressé dans cette voie et que les reculs ont même été importants. Encore certains projets de démantèlement ont-ils été enrayés par l'arrivée de la gauche au pouvoir. Qui ne se souvient du fameux rapport Longuet, qui proposait quelques remèdes radicaux pour « réconcilier la France et sa fonction publique » : place plus importante au recrutement latéral des fonctionnaires, carrière plus ou moins rapide ou plus ou moins mouvementée selon les régions, fonctionnarisation des emplois ?

C'est bien sûr à une tout autre mission que répond le projet qui nous est soumis car il n'y a pas contradiction entre le renforcement des garanties statutaires des fonctionnaires et l'amélioration du fonctionnement de l'administration ; il n'y a pas contradiction entre l'unification du statut des agents et la décentralisation de la gestion des corps ; il n'y a pas non plus contradiction entre la protection de leurs droits et l'accroissement de leurs responsabilités.

C'est aujourd'hui la naissance d'une vaste fonction publique rassemblant, sans nier leurs spécificités, les fonctionnaires de l'Etat et ceux des communes, des départements et des régions. Le premier pas consiste sans nul doute à permettre l'organisation d'une véritable fonction publique territoriale. Les agents publics et collectivités territoriales ont souvent le sentiment qu'un sort plus favorable est réservé à leurs collègues relevant de la fonction publique de l'Etat. Le présent projet gomme cette impression et permet la mise à niveau qu'implique la logique de la décentralisation engagée depuis plus d'un an et dont elle conditionne pour une large part la totale réussite.

Le projet du Gouvernement comporte des avancées indéniables :

Mobilité tant horizontale qu'interne à chacune des deux fonctions publiques ;

Définition nouvelle de la notion de fonctionnaire permettant la réinsertion de personnes présentant certains handicaps — jusqu'à présent, pour tout fonctionnaire présentant un handicap certain, c'était la radiation des cadres ; le projet qui nous est présenté permettra une réinsertion au niveau soit inférieur, soit égal, soit supérieur, ce qui représente tout de même un progrès considérable ;

Liberté d'opinion qui se fonde sur le préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie celui de 1959 ;

Affirmation du principe selon lequel les organisations syndicales de fonctionnaires auront qualité pour conduire, à l'échelon national, des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations, et, aux différents niveaux, les questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail ;

Progrès incontestable dans la reconnaissance explicite du droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent ;

Reconnaissance du droit des fonctionnaires à la formation permanente ;

Rappel de l'obligation de servir, de l'obligation de désintéressement, des règles du secret, de la discrétion professionnelle, de l'obligation d'obéissance.

Enfin, le projet de loi améliore l'organisation des carrières offertes aux fonctionnaires avec des dispositions qui, si elles constituent un rappel pour les fonctionnaires de l'Etat, sont un progrès considérable pour les agents des collectivités territoriales :

Distinction du grade et de l'emploi ;

Corps régis par des statuts particuliers établis à l'échelon national mais dont la gestion et le recrutement sont décentralisés ou déconcentrés ;

Grille commune aux deux fonctions pour le classement des corps, grades et emplois faisant obligation aux administrations d'attribuer des rémunérations identiques ;

Innovation dans le système de notation ; la note chiffrée n'étant plus obligatoire ;

Enfin, le texte comporte des dispositions importantes pour la situation matérielle du fonctionnaire suspendu.

« En fixant les droits et obligations de chacun, le statut des fonctionnaires répond à un besoin de clarté. Souhaitons que son application permette d'écarter le double péril de l'anarchie et de l'arbitraire, de la tyrannie des politiciens et de l'égoïsme à courte vue des techniciens.

« Il est temps de supprimer les effets néfastes des défauts juxtaposés des uns et des autres. » Ainsi s'exprimait déjà en 1946 à cette tribune Yves Fagon, rapporteur du projet de loi.

J'ajouterai que, dans toutes les collectivités publiques, le développement de la démocratie et de la concertation sociale suppose l'élargissement des recrutements extérieurs et intérieurs, l'atténuation des barrières hiérarchiques et juridiques, la simplification des langages et des relations professionnelles, l'amélioration des chances de ceux qui le méritent. La fonction publique s'ouvrira alors définitivement à un nouvel humanisme qui l'arrachera à la rigidité et à l'ennui, aux satisfactions superficielles de la routine, aux sécheresses de l'individualisme ambiteux.

Ainsi seulement, selon la phrase de Fagon que nous pouvons tous reprendre à notre compte aujourd'hui, les fonctionnaires pourront avoir conscience d'être au service non seulement d'un gouvernement, organe politique et éphémère...

M. Bruno Bourg-Broc. Gouvernement éphémère ?

M. Georges Labazée, rapporteur. ... non seulement de l'Etat, entité juridique et transformable, mais de la nation, réalité vivante et indestructible. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, monsieur le rapporteur de la commission des lois, mesdames, messieurs des députés, nous abordons aujourd'hui l'examen d'un vaste ensemble législatif qui va définir pour longtemps les dispositions statutaires des fonctionnaires civils exerçant leur activité dans les administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et des établissements publics qui en dépendent.

Plusieurs raisons permettent d'affirmer qu'une référence majeure de l'évolution de notre société va être ainsi créée.

En effet, remarquons tout d'abord que ce vaste corps de droits, d'obligations et de règles d'organisation va s'appliquer directement à quelque 4 millions de travailleurs salariés, soit environ 20 p. 100 de la population active française.

Ensuite, il convient d'observer que ces mesures vont concerner la partie la plus socialisée de l'activité nationale, c'est-à-dire celle où s'organisent les tâches les plus nobles et les plus difficiles de notre société parce qu'elles ont l'intérêt général comme finalité.

Enfin, le Gouvernement, premier employeur de France, souhaite donner l'exemple d'une bonne administration des personnels qu'il emploie, en fondant leur gestion sur le triptyque suivant : efficacité, responsabilité, liberté.

C'est le but du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales d'en établir les conditions fondamentales.

Les fonctionnaires de l'Etat ont été dotés pour la première fois d'un statut général législatif par la loi du 19 octobre 1946.

Le droit de la fonction publique comportait, jusqu'à cette date, peu de dispositions législatives. Les principales concernaient les retraites qui avaient fait l'objet d'une loi dès le 9 juin 1853, modifiée par celle du 14 avril 1924, la communication de leur dossier aux fonctionnaires susceptibles de faire l'objet d'une sanction disciplinaire, prévue par la loi du 22 avril 1905, et les modalités de détachement fixées par la loi du 30 décembre

1913. Les principes généraux résultaient, pour l'essentiel, de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Les conditions de recrutement, d'avancement et de discipline étaient fixées dans les différents ministères par des textes réglementaires.

La question du statut était cependant posée depuis le début du x^{ix} siècle et avait donné lieu à différentes initiatives fortement marquées par une conception autoritaire des rapports entre l'Etat et ses agents. Tous les projets de statut des fonctionnaires, depuis celui annoncé en 1906 par le président du Conseil Georges Clemenceau, jusqu'au texte déposé en 1939 par le sénateur Jacques Bardoux, en passant par les projets de Raymond Poincaré, dans les années 20, avaient pour objet principal de fixer des règles contraignantes et de consacrer l'exclusion des agents publics du bénéfice de la loi du 21 mars 1884 sur le droit syndical.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les efforts collectifs des fonctionnaires aient été caractérisés sur une longue période d'un demi-siècle par la transformation progressive des associations professionnelles en syndicats contre la volonté des gouvernements successifs de la III^e République, par l'obtention de la reconnaissance de facto du droit syndical par le Cartel des gauches en 1924 et par l'opposition systématique à tous les projets de statuts considérés comme des « carcans ».

On ne saurait évidemment s'attarder sur la parenthèse de la loi du 14 septembre 1941, qui a doté les fonctionnaires d'un « statut » confirmant les actes répressifs adoptés après la défaite de 1940 et se rattachant aux principes corporatistes de la « Charte du travail ». Ces textes, battus en brèche par les forces de la Résistance, ont été naturellement abrogés à la Libération.

L'étape décisive de l'évolution du statut des fonctionnaires est donc bien la loi du 19 octobre 1946, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale constituante au terme d'une élaboration exemplaire menée par le vice-président du Conseil, Maurice Thorez, avec le concours très actif des organisations syndicales de fonctionnaires. A ce moment, pour reprendre une de ses expressions bien connues, « le fonctionnaire est enfin considéré comme un homme et non comme un rouage impersonnel de la machine administrative ».

Ainsi s'est affirmée la conception française de la fonction publique, qui résulte d'un choix historique, sur le plan tant politique que juridique, entre deux systèmes existant dans le monde avec des variantes diverses : le système dit de la carrière et celui dit de l'emploi.

Le système dit de l'emploi est marqué par son caractère discrétionnaire et sa précarité. Il trouve principalement son illustration aux Etats-Unis où la fonction publique est conçue comme un métier ordinaire. On pourvoit le plus souvent aux emplois en recourant à des techniciens et à des spécialistes pour la durée nécessaire, sans garantie particulière de formation et de recrutement. L'avancement n'est pas organisé et, partant, on ne fait pas carrière au service de la collectivité publique. Enfin, le lien qui unit l'Etat à ses agents reste dominé par la notion de contrat.

Au contraire, dans le système dit de la carrière, propre à la conception française, servir l'Etat n'est pas un métier comme les autres. C'est une fonction sociale qui s'apparente aussi bien à la magistrature, au sens donné à ce mot dans l'ancienne Rome, qu'au service public moderne dans toute la gamme des technicités requises pour la mise en œuvre des fonctions collectives d'une société développée telle que la société française. C'est une fonction publique qui se développe et s'apprécie sur une longue période aménagée à cet effet en carrière.

C'est pourquoi le fonctionnaire doit être recruté dans cette perspective et doit témoigner d'un certain nombre de qualités spécifiques qui entraînent des sujétions particulières : avoir un minimum de vocation pour le service public, passer un concours, posséder une formation adaptée, faire preuve d'un sens de l'intérêt général, renoncer à cumuler plusieurs activités professionnelles, etc.

Spécialement adapté à sa mission, le fonctionnaire doit normalement y consacrer toute sa vie et renoncer par là même au fil de celle-ci à des opportunités plus avantageuses qui peuvent se présenter à lui, celles-là, bien sûr, étant d'autant plus fréquentes que la conjoncture est haute, ce qui a cependant été le cas, notons-le, durant le quart de siècle qui a suivi la deuxième guerre mondiale.

En contrepartie de ces sujétions particulières et de ces renoncements nécessaires, il est normal que des garanties de stabilité et de carrière soient dues aux agents du service public et

notamment aux fonctionnaires, garanties qui peuvent apparaître comme un avantage, mais un avantage seulement relatif, évidemment très appréciable en période de basse conjoncture ou de crise comme c'est le cas actuellement.

En bref, on ne sert pas l'Etat et les pouvoirs publics comme on sert une société privée. Et je récuse, parce qu'ils portent atteinte au service public, et par là à l'intérêt national, ces discours prétentieux et sans fondement scientifique, qui opposent un secteur prétendu abrité à un secteur réputé exposé afin de dresser les travailleurs de l'un contre ceux de l'autre pour mieux masquer l'identité des authentiques privilégiés et des vrais nantis.

Alors qu'au siècle dernier les fonctionnaires, peu nombreux, étaient exclusivement recrutés dans les milieux aisés, aujourd'hui le fonctionnaire c'est le postier, l'huissier de ministère, l'enseignant, instituteur ou professeur de faculté, l'ingénieur de la météorologie, le technicien des travaux publics, le cuisinier de lycée, l'agent pénitentiaire, le percepteur, le policier, l'économiste, l'informaticien, le chercheur, etc. Au total, un ensemble de travailleuses et de travailleurs exerçant des activités éminemment utiles, à vrai dire absolument indispensables à la vie nationale.

Les fonctionnaires ne constituent donc pas un corps étranger dans la nation dont ils sont issus, dans laquelle ils vivent et dont ils partagent les difficultés, les luttes et les espoirs. Et il n'est pas vrai, contrairement à ce que d'aucuns affirment, que le statut général les ait isolés. En réalité, c'est la crise qui frappe plus durement les travailleurs dont la protection sociale est insuffisante et qui souligne l'avantage pour tous de garanties statutaires d'un niveau élevé dans une société moderne comme la nôtre.

Cela dit, qu'il y ait, dans la conception que nous retenons, celle de la « carrière publique » opposée à celle de l'« emploi discrétionnaire et précaire », un risque de rigidification, est cependant indéniable, et nous devons veiller en permanence à ce que ce danger soit écarté.

Mais remarquons néanmoins que le statut de 1946 et le classement général des emplois opéré dans les années suivantes sur le fondement des principes du statut ne sont pas restés figés et immuables. Ils ont connu de très nombreux aménagements destinés à refléter les évolutions structurelles de l'administration, à promouvoir des réformes trouvant leur origine dans les luttes syndicales ou, au contraire, à répondre à la volonté des gouvernements de prendre des distances avec les principes généraux.

Au cours de cette évolution, l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958 a marqué une étape particulièrement importante. La nouvelle répartition entre la loi et le règlement des dispositions de la loi du 19 octobre 1946 découlant des articles 34 et 37 de la Constitution a conduit, en effet, à une refonte du statut général, désormais constitué par l'ordonnance du 4 février 1959 accompagnée d'une série de décrets. Une refonte assortie et suivie au fil des années d'un certain nombre de dispositions restrictives.

Cependant, chacun peut constater que l'édifice est pour l'essentiel resté debout, malgré les atteintes et les altérations, dont je remercie M. le rapporteur de la commission des lois de les avoir clairement analysées. L'histoire du statut explique ainsi que les fonctionnaires soient restés aussi profondément attachés à leur statut et que celui-ci soit largement considéré comme un acquis démocratique de la nation française tout entière.

C'est pour la même raison que le statut a été inlassablement attaqué depuis sa création avec la multiplication des mesures tendant à réduire les droits et garanties des fonctionnaires, avec la création d'une « fonction publique parallèle » de plusieurs centaines de milliers de personnes, et avec, pour enrouler le tout, le tristement fameux « rapport Longuet » qui lui aurait porté un coup fatal si les forces qui soutenaient cette conception rétrograde n'avaient emporté aux élections de 1981. Fort heureusement, cette conception régresse dans l'ensemble des formations politiques, si j'en juge par les récents débats du Parlement sur le droit de grève ou sur la titularisation.

J'espère et je souhaite que ce débat confirme cette évolution et qu'un très large accord puisse se faire sur les éléments de base d'une conception moderne et démocratique de la fonction publique française.

Au cours de la même période historique que celle qui vient d'être analysée, la situation des agents des collectivités territoriales est fort différente. Les agents communaux sont des

employés de droit privé liés à la commune par un contrat de travail. La loi du 5 avril 1884 se borne à prévoir que le maire nomme les agents communaux. En 1889, la décision Cadot, du Conseil d'Etat, place cependant les litiges les concernant dans le champ du contentieux administratif.

La situation de ces personnels reste ambiguë et aucune des tentatives des gouvernements de la III^e République pour les doter d'un statut n'aboutit, bien que plusieurs textes législatifs avancent quelque peu dans cette voie. L'un des textes les plus importants concernant les personnels communaux a le caractère d'un butoir : la loi de finances du 31 décembre 1937 interdit, en effet, aux communes de dépasser les rémunérations versées aux agents de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes.

Après l'abrogation de l'acte du 9 septembre 1943 qui fixait un ensemble de règles applicables aux agents des communes, le statut général des fonctionnaires de 1946 ne leur est pas étendu. Il constitue cependant la référence à partir de laquelle sera élaborée la loi du 28 avril 1952 inscrite dans le livre IV du code des communes, sans pour autant avoir pour effet de placer les agents communaux dans le système de la carrière publique qui caractérise la conception française de la fonction publique.

Plus tard, le décret du 5 mai 1962, pris pour l'application des dispositions constitutionnelles, modifiera le statut des personnels communaux de 1952, mais ce statut restera éloigné de celui des fonctionnaires de l'Etat et continuera de s'inspirer, pour la plus large part, du système de l'emploi discrétionnaire.

Après le 10 mai 1981, le Gouvernement a entrepris la mise en œuvre d'une politique qui s'organise selon trois axes principaux, et M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, par sa présence, confirme ces axes essentiels.

En premier lieu, la décentralisation vise à donner un essor sans précédent aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Je rappelle que l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982 indique que « des lois détermineront les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales ».

Il fallait donc repenser profondément le statut des personnels communaux, doter les personnels départementaux d'un statut national, alors qu'une simple circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 1^{er} août 1964, proposait un statut type qu'il appartenait aux conseils généraux d'adopter, et combler le vide juridique caractérisant les personnels des régions.

Le deuxième axe est l'adaptation du secteur public aux évolutions techniques et scientifiques des dernières décennies.

Le secteur public est aujourd'hui un lieu privilégié du développement des sciences et de l'amélioration des techniques de gestion, on raison de l'existence, en son sein, de grands centres de recherche, en raison de l'ampleur des débouchés de l'informatique et aussi des caractéristiques spécifiques de l'activité administrative elle-même. Je peux ainsi témoigner qu'en France c'est dans l'administration qu'ont été réalisées depuis trente ans les principaux progrès de la science économique pour répondre aux besoins de la politique économique. Cette évolution ne pouvait manquer d'affecter les bases statutaires de la fonction publique.

C'est ainsi, par exemple, que la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France consacre déjà, dans le respect des spécificités des activités de recherche, l'extension du champ d'application de l'actuel statut général des fonctionnaires.

En troisième lieu, il convenait de prendre en compte les réformes tendant tout à la fois à effacer les aspects négatifs de la politique des gouvernements précédents et à promouvoir une rénovation de notre fonction publique nationale qui a et qui aura des effets bénéfiques sur l'ensemble du secteur public et même bien au-delà.

L'œuvre législative et réglementaire considérable déjà accomplie dans la fonction publique depuis deux ans est, en effet, consacrée dans le statut général pour l'ensemble des personnels d'une fonction publique conçue selon une acception nouvelle englobant, sauf exceptions mineures, agents de l'Etat et des collectivités territoriales.

Le principe de l'occupation par des fonctionnaires de tous les emplois civils permanents à temps complet des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent et les dispositions tendant à la titularisation des personnels non titulaires sont ainsi repris de la loi de titularisation présentement examinée par le Parlement en seconde lecture.

La réaffirmation du principe de non-discrimination fondée sur le sexe et les dispositions concrètes visant à assurer l'équilibre et l'égalité des sexes sont reprises de la loi du 7 mai 1982 modifiant l'article 7 de l'actuel statut général des fonctionnaires.

De même, les mesures de nature à faciliter l'emploi des handicapés dans la fonction publique, la suppression de toute référence à la tuberculose, au cancer ou aux maladies nerveuses dans la définition des conditions d'aptitude physique pour l'accès aux emplois publics et le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions actuelles, mesures qui ont fait l'objet de projets de loi adoptés par le conseil des ministres du 8 décembre dernier et déposés au Parlement, sont, pour la part qui relève du statut général, inscrites dans le projet de loi.

L'accès par un troisième concours à l'Ecole nationale d'administration de personnes ayant mis leur compétence et leur dévouement au service de la nation, dans le cadre de mandats électifs dans les organes délibérants des collectivités territoriales ou les organes d'administration et de direction des organisations syndicales ou du mouvement associatif ou mutualiste prévu par la loi du 19 janvier 1983, vient enrichir les dispositions du statut actuel.

Les décrets du 28 mai 1982 relatifs à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, au rôle et au fonctionnement des organismes paritaires, à la création de comités d'hygiène et de sécurité et à la médecine préventive, la loi du 19 octobre 1982 améliorant l'exercice du droit de grève et celle du 23 novembre 1982 sur la formation syndicale ont marqué des avancées sociales qui trouvent leur prolongement dans le statut général.

Ainsi, pour s'en tenir à l'essentiel des transformations législatives et réglementaires récemment intervenues, il est établi que le nouveau statut constituera tout à la fois, le couronnement des réformes de la dernière période, leur mise en cohérence et une étape historique qui placera une nouvelle fois notre pays à la pointe de l'innovation dans la définition d'une fonction publique adaptée aux exigences de la démocratie et de la science à notre époque.

Ai-je besoin de préciser que, sans vouloir bien sûr exercer quelque pression que ce soit sur les travaux de l'Assemblée nationale, je souhaite, pour l'efficacité de nos travaux, qu'elle revienne le moins possible sur les dispositions législatives qu'elle a adoptées au cours des dernières semaines ou des derniers mois, qui sont reprises dans le projet de statut général et que je viens de rappeler ?

La réalisation d'une telle entreprise a évidemment rendu nécessaire un important travail de mise au point juridique qui doit permettre d'exprimer dans sa forme la plus achevée la conception française de la fonction publique.

L'élaboration du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales exige que deux problèmes juridiques particulièrement délicats soient résolus.

Le premier de ces problèmes consiste à distinguer, parmi l'ensemble des règles concernant les fonctionnaires de l'Etat et les agents des collectivités territoriales, celles qui relèvent du domaine de la loi et celles qui relèvent du domaine du règlement.

Pour les fonctionnaires de l'Etat, le législateur doit, aux termes de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, se borner à fixer « les garanties fondamentales » qui leur sont accordées.

Pour les agents des collectivités territoriales, au contraire, la loi « détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales » — c'est ce qui résulte de l'article 34 de la Constitution — ainsi que les « conditions » de cette libre administration, et c'est ce qui résulte de l'article 72, deuxième alinéa, de la Constitution. De telles dispositions aboutissent à rendre législatif l'essentiel du statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.

Cela explique que le titre III du projet de statut général, qui concerne les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, soit beaucoup plus long que le titre II du projet, qui concerne les dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Le second problème juridique posé par l'élaboration du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales est constitué par les difficultés que suscitent la conciliation entre l'harmonisation de la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale et le respect du principe de la libre administration des collectivités locales.

Cette harmonisation des deux fonctions publiques a été rendue indispensable par l'œuvre de décentralisation qui, dans le respect de l'unité de la République, a été entreprise au lendemain de l'élection présidentielle du 10 mai 1981 et des élections législatives de juin 1981.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation vous présentera les modalités selon lesquelles ce problème a été résolu. Pour ma part, je me borne à souligner qu'un choix décisif a été fait par le Gouvernement en faveur du système de la carrière publique pour l'ensemble des personnels de l'Etat et des collectivités territoriales.

Ce dont il s'agit, c'est donc de faire pleinement vivre la conception française de la fonction publique qui repose sur trois grands principes : l'égalité, l'indépendance, et la citoyenneté.

Le premier de ces grands principes est donc celui de l'égalité d'accès aux emplois publics. Il a, vous le savez, sa source dans la Déclaration des droits de 1789, dont l'article 6 dispose, en effet, que « Tous les citoyens sont également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Le principe de l'égalité admissibilité a ainsi rang et valeur de principe constitutionnel, les droits issus de la Déclaration de 1789 ayant été, on le sait, réaffirmés dans le préambule de la Constitution de 1958.

Au niveau des procédures, le principe d'égalité impose le concours comme mode de droit commun du recrutement des fonctionnaires. C'est le seul, en effet, qui soit exclusivement fondé sur le mérite, les autres procédés laissant une place souvent inacceptable aux aléas administratifs, et notamment au pouvoir discrétionnaire de l'autorité de nomination.

M. Jacques Toubon. Très bien !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Mais si le concours assure l'égalité en droit, il ne saurait par lui-même remédier aux inégalités sociales. C'est pourquoi la jurisprudence, et tout récemment encore le Conseil constitutionnel, par sa décision du 16 janvier 1982, a estimé « que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes ». Le statut général prend en compte cette préoccupation et tend, autant qu'il est possible par la loi, à une réelle égalité sociale.

Le second principe qui gouverne notre fonction publique est celui de l'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique.

Ce principe est lié au système de la carrière publique organisée à l'intérieur de corps et à la séparation du grade et de l'emploi.

La notion d'indépendance doit, bien sûr, s'entendre, non pas comme celle de l'autonomie de l'administration vis-à-vis du Gouvernement, mais comme consistant en une protection du fonctionnaire, donc du service public lui-même, contre les mutations politiques et administratives. Le fonctionnaire est en effet subordonné aux décisions du Gouvernement ou à celles d'organes élus dont la composition, et par conséquent, les orientations politiques sont susceptibles, au fil du temps, de changer. Il importe donc que ces changements éventuels, qui sont d'ailleurs la loi de la démocratie, ne puissent pas mettre en question la garantie d'emploi du fonctionnaire, ce qui représenterait à son égard une pression inadmissible. Si des modifications doivent intervenir dans l'activité professionnelle ou même dans l'affectation du fonctionnaire, elles ne doivent pas être, comme dans le « système des dépouilles » l'équivalent d'une révocation. Pour

cela, il faut que le fonctionnaire soit, à l'intérieur d'un corps, titulaire d'un grade et qu'il ait, de ce fait, le droit de rester dans ce corps et une vocation légalement reconnue à occuper tout autre emploi correspondant à son grade.

Le troisième grand principe est celui de la citoyenneté.

Il implique, au départ, que les fonctionnaires soient traités comme des citoyens jouissant de la plénitude de leurs droits. Cela pose le problème des libertés individuelles et collectives des fonctionnaires.

Le fonctionnaire n'est plus le serviteur silencieux et discipliné, entièrement effacé derrière le service public, tel qu'on le concevait au XIX^e siècle et jusqu'à une époque qui n'est pas si lointaine. C'était la conception du fonctionnaire-sujet dont on ne saurait affirmer d'ailleurs avec certitude qu'elle ait aujourd'hui complètement disparu.

Le Gouvernement oppose à cette conception celle du fonctionnaire-citoyen caractérisée par certaines obligations spécifiques de service public et par des droits et des garanties d'un niveau très élevé. Ces droits et obligations fondent conjointement la responsabilité du fonctionnaire dans la réalisation de ses tâches professionnelles, le strict respect du principe de la neutralité du service public et la recherche de sa plus grande efficacité.

Tels sont donc, mesdames, messieurs les députés, les trois principes qui nous permettent de doter notre pays de la fonction publique efficace et intègre qui lui est nécessaire pour répondre aux besoins collectifs de la nation. Je n'ai cessé de dire aux fonctionnaires auxquels je me suis adressé à l'occasion d'innombrables rencontres depuis près de deux ans, qu'ils n'ont pas leur raison d'être en eux-mêmes, mais que leur activité ne vaut que par le service qu'ils rendent au public.

Fort heureusement, nous avons en France, précisément parce qu'elle est fondée sur les principes que je viens d'indiquer, une fonction publique qui, dans l'ensemble, est animée par cet esprit de service public, mais qui comporte aussi des manifestations de bureaucratie et de routine que nous devons nous employer à réduire, puis à faire disparaître.

C'est précisément le but de l'action de réforme administrative que je suis chargé de promouvoir au nom du Gouvernement qui a inscrit à son programme sept actions majeures que je me bornerai ici à énoncer : l'élaboration d'une charte législative et réglementaire des relations entre l'administration et les usagers, le développement d'une politique de l'informatique administrative réellement française, la conduite d'opérations-pilotes dites « administration à votre service », la poursuite des actions de simplifications administratives, la déconcentration cohérente des services de l'Etat, la rationalisation des structures et des choix de l'administration, enfin la réalisation d'un bilan des réformes administratives mises en œuvre par les différents ministères en vue d'une meilleure coordination des efforts.

Ces actions sont à la fois ambitieuses et réalistes, car si je ne pense pas qu'il y ait une solution administrative à la crise, je considère, en revanche, que les administrations doivent apporter leur contribution à la recherche d'une issue à cette crise, notamment par le moyen d'une action gouvernementale résolue de réforme administrative et de lutte contre la bureaucratie qui relève aussi de la responsabilité de chaque fonctionnaire.

Sur la base des principes d'égalité, d'indépendance et de citoyenneté, le titre I^{er} du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales a pour but de créer les conditions les plus favorables à l'expression de cette responsabilité et à la recherche de la meilleure efficacité sociale de la fonction publique. Il énumère les droits et garanties des fonctionnaires, leurs obligations de service public et en déduit un certain nombre de règles d'organisation de la fonction publique.

En ce qui concerne, tout d'abord, les droits et garanties fondamentales, le statut général marque une double avancée démocratique par rapport aux dispositions qui existent actuellement.

La première avancée tient au fait que le projet reprend la totalité des garanties et des droits fondamentaux qui figurent depuis 1946 dans le statut général des fonctionnaires de l'Etat, et qu'il les étend à tous les fonctionnaires en les améliorant.

C'est ainsi que, si ce projet réaffirme que « le droit syndical est garanti aux fonctionnaires », ce qui figure depuis 1946 dans le statut général des fonctionnaires de l'Etat, il consacre éga-

lement — et cela constitue une nouveauté par rapport aux statuts antérieurs — le rôle des organisations syndicales en tant que voie naturelle de représentation des personnels de l'Etat et des collectivités locales puisqu'il dispose que ces organisations « ont qualité pour conduire au niveau national avec les pouvoirs publics les négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail ». Je tiens d'ailleurs à préciser que ce droit de négociation aujourd'hui reconnu aux fonctionnaires ne change rien à la position juridique du fonctionnaire qui est et demeure dans une situation statutaire et réglementaire vis-à-vis de l'administration.

De même, le projet qui vous est soumis reprend le principe, qui existe depuis 1946, selon lequel les fonctionnaires participent « à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière » par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, mais ces organismes, aujourd'hui, sont profondément renouvelés de façon à renforcer leur rôle et à améliorer leur représentativité ainsi que leurs modalités de fonctionnement.

Sont, bien sûr, reprises et affirmées avec une force accrue et un champ d'application étendu les garanties fondamentales classiques du recrutement par concours et de la séparation du grade et de l'emploi déjà évoquées.

Par ailleurs, le régime des congés est refondu dans un sens favorable aux intéressés, en particulier pour ce qui est des congés liés à la maladie.

Enfin, les garanties dont dispose d'ores et déjà le fonctionnaire qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire sont sensiblement accrues. Par exemple, en cas de suspension, des fonctions durant cette procédure disciplinaire, la rémunération sera désormais maintenue.

La seconde avancée est constituée par l'affirmation d'un certain nombre de garanties nouvelles et de droits nouveaux totalement ignorés par les textes statutaires actuels.

Tel est le cas avec la reconnaissance aux fonctionnaires du droit de participer à « la gestion de l'action sociale culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient », du droit d'accéder à leur dossier individuel dans les conditions définies par la loi, du droit à la formation permanente et du droit à travailler dans « des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique ».

Tel est également le cas avec l'affirmation de la règle déjà évoquée à propos du projet de loi de titularisation de l'occupation par des fonctionnaires de tous les emplois civils permanents des différentes collectivités publiques.

Autre droit absent des actuels textes statutaires et qui figure dans le projet dont vous êtes saisis, le droit à la liberté d'opinion. La reconnaissance d'un tel droit aux fonctionnaires résulte certes du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Mais les textes statutaires existants sont fort laconiques à ce sujet, puisque l'ordonnance du 4 février 1959 se borne à interdire que le dossier d'un fonctionnaire comporte des mentions « faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé ». Le projet qui vous est soumis rompt avec ce laconisme en proclamant clairement : « La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. » En revanche, il ne fait référence ni à la liberté d'expression ni à l'obligation de réserve dont cette liberté est nécessairement assortie. L'obligation de réserve est une création du juge administratif. Son étendue dépend très largement de l'emploi occupé par le fonctionnaire. Essayer de codifier dans le statut général des fonctionnaires une jurisprudence abondante, nuancée et complexe aurait constitué une entreprise non seulement difficile, mais également dangereuse, car cet effort de codification aurait pu aboutir à limiter la liberté d'expression de la très grande majorité des fonctionnaires en reconnaissant une portée générale et absolue à une obligation qui doit être appliquée de façon appropriée et ne s'impose de façon stricte, selon la jurisprudence actuelle, qu'à un nombre limité d'agents. La liberté d'expression existe donc et les limites que lui impose l'obligation de réserve continueront, comme par le passé, à être fixées par le juge administratif en cas de contentieux. En fait, je souhaite, pour ma part, que le débat à ce sujet se déplace de l'obligation de réserve à l'esprit de responsabilité, dont les potentialités m'apparaissent bien supérieures.

Tout comme pour la liberté d'opinion, la reconnaissance du droit de grève aux fonctionnaires résultait, jusqu'à présent, des dispositions du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Aucune disposition statutaire ne traitait de ce droit de grève. Le projet qui vous est soumis rompt avec ce silence en disposant expressément que « les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent ». Comme vous le savez, la loi du 19 octobre 1982 a considérablement amélioré la situation en ce domaine.

Au sujet du problème souvent controversé de la notation, je veux dire mon attachement à une juste appréciation de la manière de servir des fonctionnaires grâce aux notes chiffrées et aux appréciations générales qui leur sont attribuées. Cette évaluation dépend certes beaucoup des progrès de la pratique démocratique dans l'administration, que vont permettre les droits nouveaux, mais, tout en connaissant bien les critiques dont la notation peut faire l'objet, je refuse, pour ma part, de m'engager sur la pente démagogique qui conduirait à mettre sur un pied d'égalité le fonctionnaire travailleur et le fonctionnaire insuffisant.

Enfin, je veux souligner le fait que la mobilité entre la fonction publique de l'Etat et celle des collectivités territoriales, ainsi qu'au sein de chacune d'elles, est désormais affirmée comme une nouvelle garantie fondamentale des fonctionnaires.

Si l'on considère maintenant les obligations que tout fonctionnaire doit respecter, le statut général les réaffirme, les précise et leur donne une dimension nouvelle.

Vis-à-vis du service, les fonctionnaires, quelle que soit leur place dans la hiérarchie, doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux missions dont ils sont investis. Une telle obligation entraîne une double conséquence. D'une part, sauf dérogation exceptionnelle expressément prévue par un décret en Conseil d'Etat, les fonctionnaires ne peuvent pas exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. D'autre part, les fonctionnaires ne peuvent pas prendre, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

En outre, les fonctionnaires sont responsables de l'exécution des tâches qui leur sont confiées et doivent se conformer aux instructions de leur supérieur hiérarchique, exception faite du cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Ce tempérament à l'obligation d'obéissance hiérarchique résulte d'une jurisprudence ancienne et constante et il vous est proposé de le proclamer pour la première fois dans une loi.

A ces deux obligations qui figurent dans les textes statutaires actuels, viennent s'ajouter deux obligations nouvelles.

D'abord, les fonctionnaires peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par les statuts particuliers. C'est une contrepartie du droit à la formation qui leur est, par ailleurs, reconnu pour la première fois.

Ensuite, l'obligation d'informer le public traduit la volonté gouvernementale de transparence de l'action administrative. Cette obligation d'information du public doit s'exercer dans le cadre des règles du code pénal relatives au secret professionnel ainsi que dans le respect de l'obligation de discrétion professionnelle qui s'impose aux fonctionnaires et dont ils ne peuvent être déliés, en dehors des cas prévus par la réglementation en vigueur, qu'en vertu d'une autorisation expresse de l'autorité dont ils dépendent.

Tout manquement d'un fonctionnaire à l'une de ces obligations et, d'une façon plus générale, toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions constituent, bien entendu, une faute professionnelle de nature à comporter des suites disciplinaires, que détaillent les titres II et III respectivement pour les fonctionnaires de l'Etat et pour ceux des collectivités territoriales.

Les dispositions statutaires dont nous débattons aujourd'hui sont bien, comme les textes actuellement en vigueur pour les personnels de l'Etat, un statut général des fonctionnaires et non de la fonction publique. Il doit être clair, en effet, que les structures et les modalités de fonctionnement des ministères et administrations relèvent de textes législatifs ou réglementaires appropriés.

Cependant, les garanties fondamentales et les obligations édictées par le présent texte impliquent, bien entendu, des règles essentielles d'organisation de la fonction publique, qui se trouvent d'ailleurs aujourd'hui plus complètement exposées qu'elles ne l'étaient jusqu'à présent.

Ainsi, par exemple, la séparation du grade et de l'emploi va conduire à l'organisation de tous les fonctionnaires en corps, la gestion de ces corps pouvant revêtir un caractère national ou territorial, tous étant cependant dotés d'un statut national.

Pour la même raison, les nominations pour ordre sont interdites, tandis que la rémunération est maintenue en cas de suppression d'emplois.

Par ailleurs, la garantie de mobilité va donner lieu à des règles de gestion nouvelles : passage direct d'un corps à l'autre sous certaines conditions, équilibre des échanges de fonctionnaires entre fonctions publiques nationale et territoriale, création d'une commission mixte paritaire émanant des deux conseils supérieurs, etc.

C'est à ce titre que le nouveau statut général des fonctionnaires va pouvoir être, en même temps, le moyen d'une authentique rénovation de notre fonction publique.

Mesdames, messieurs les députés, le projet de statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales que vous présente aujourd'hui le Gouvernement est la solution qu'il propose à une contradiction bien réelle qu'ensemble nous voulons résoudre entre, d'une part, le nécessaire respect de l'unicité de la fonction publique française, qui se fonde sur les trois principes démocratiques d'égalité, d'indépendance et de citoyenneté que j'ai évoqués, et, d'autre part, la mise en valeur des spécificités fonctionnelles et géographiques, associées notamment à la décentralisation, ce qui constitue une autre dimension, que nous voulons promouvoir, du développement de la démocratie dans la fonction publique.

La solution du Gouvernement à la contradiction unicité-spécificité réside dans la construction d'une grande fonction publique à deux versants : celui de la fonction publique d'Etat et celui de la fonction publique territoriale. Ainsi que l'a déclaré le Premier ministre, « il n'y aura plus demain des agents de l'Etat, d'une part, et des régions, d'autre part : il y aura partout des serviteurs de la République ».

Le statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales est bien la traduction législative de cette conception puisqu'il regroupe dans une architecture cohérente et unifiée trois titres indissociables correspondant à trois projets de loi que le Parlement va examiner successivement : le titre I portant droits et obligations des fonctionnaires, le titre II portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et le titre III portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Pour les fonctionnaires de l'Etat, les titres I et II du statut général se substitueront à l'ordonnance du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires. Plus que jamais, le statut des fonctionnaires de l'Etat conservera le caractère de grande référence sociale qu'il a manifesté dans le passé, et ce tant en raison de l'approfondissement du système des garanties fondamentales que de la systématisation et du développement des réformes démocratiques conduites depuis le 10 mai 1981, auxquelles j'ai fait référence au début de mon propos.

Pour les fonctionnaires territoriaux, les titres I et III du statut général formeront un système se substituant aux dispositions hétérogènes et disparates qui les régissent actuellement. Je ne m'y attarde pas car mon collègue M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation va revenir sur cet aspect.

Je veux, par contre, insister sur le fait qu'en aucun cas des cloisons étanches ne viendront séparer les deux versants de la nouvelle fonction publique. Tout au contraire, puisque les dispositions prévues par les trois titres du statut général en matière de mobilité, de parité des rémunérations pour les corps comparables de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale, de coopération des conseils supérieurs des deux fonctions publiques ou d'institution de corps comparables relevant des titres II et III, garantissent les interactions entre les deux versants de la fonction publique, et non plus, comme dans le passé, des mouvements à sens unique qui ont constamment porté préjudice au développement de la carrière des agents des collectivités territoriales. Ainsi pourra être dépassée en positif, pour tous, la très ancienne reven-

dication de parité avec les fonctionnaires de l'Etat exprimée de longue date par les agents des collectivités territoriales.

Mais je ne voudrais pas terminer sans évoquer l'ampleur et la qualité de la concertation qui a permis au Gouvernement de vous présenter aujourd'hui, mesdames, messieurs les députés, un projet qui bénéficie d'un très large accord des associations d'élus, des organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, et qui ne rencontre aucune opposition significative de la part des parties intéressées. C'est grâce à cette démarche, voulue par le Gouvernement, et que l'on peut sans doute juger relativement longue et lourde, que l'on a pu passer progressivement au cours des phases successives de la concertation d'un climat dominé par l'inquiétude à un soutien massif des parties prenantes.

Dans la phase de maturation tout d'abord, qui fut entamée à l'automne 1981 et au cours de laquelle eut lieu, le 27 octobre 1981, une réunion générale de concertation avec les organisations syndicales et les élus locaux, présidée par M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation et moi-même. J'ai eu, par ailleurs, l'occasion de m'exprimer sur ce sujet à plusieurs reprises au Parlement, notamment le 19 novembre 1981 au Sénat et, devant vous, le 14 janvier 1982. En chaque circonstance, j'ai appelé tous les intéressés à exprimer leur avis, à faire des propositions.

Cela a permis de passer à la phase d'élaboration des projets gouvernementaux, conduite sur la base des orientations fixées par le conseil des ministres du 31 mars 1982, à partir d'une communication de M. le Premier ministre. Elle s'est conclue le 5 juillet 1982, date à laquelle ces projets furent adressés aux associations d'élus locaux et aux organisations syndicales.

La phase de concertation sur projets s'ouvrit immédiatement pour se conclure à la fin du mois de novembre. Elle fut ponctuée de plusieurs vagues de réunions de concertations bilatérales et multilatérales au cours desquelles chacun a pu faire valoir son point de vue, présenter et argumenter ses propositions d'amendement. Les projets du Gouvernement, mis au point à l'issue de cette concertation, ont largement tenu compte des différents points de vue exprimés et je me félicite que tous les interlocuteurs du Gouvernement aient bien voulu le souligner.

Les consultations auxquelles le Gouvernement était tenu de procéder eurent lieu aux mois de janvier et février 1983. Elles furent caractérisées par un très large consensus — expression que je n'aime pas, tellement elle me semble galvaudée, mais qui me paraît assez pertinente en cette circonstance précise — tant au sein du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat que de la commission paritaire nationale du personnel communal et de la section départementale du conseil supérieur des services départementaux et communaux.

Tout indique, par conséquent — et l'avis du Conseil d'Etat sur le texte que nous examinons pourrait confirmer cette conviction — que, dans la recherche de la solution de ce difficile problème du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, nous ne devons pas être très loin de l'optimum. Je fais confiance au Parlement pour nous en rapprocher encore et prolonger, si possible, à l'issue des débats, le large accord d'ores et déjà réalisé entre toutes les parties prenantes à l'élaboration du projet.

C'est dans cet esprit, mesdames, messieurs les députés, que je vous demande de bien vouloir adopter la clé de voûte de ce dispositif statutaire : le titre I, portant droits et obligations du projet de statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. La loi du 2 mars 1982, qui a transféré le pouvoir exécutif des préfets aux élus dans les départements et les régions a constitué la première phase de la décentralisation. La loi du 7 janvier 1983, qui a transféré les compétences et les ressources aux communes, aux départements et aux régions a constitué la première partie de la seconde phase de la décentralisation.

M. Serge Charles. Elle a transféré les compétences, pas les ressources !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Les compétences et les ressources.

Demain commencera au Sénat la discussion de la deuxième partie du transfert des compétences et des ressources, et j'espère que ce texte sera définitivement voté avant la fin de la session parlementaire.

Aujourd'hui, nous abordons la troisième phase, celle qui concerne les personnes, qu'il s'agisse des élus ou des fonctionnaires.

La création d'une fonction publique territoriale est un des objectifs importants que nous devons atteindre, d'abord pour la réussite de la décentralisation et de la déconcentration, ensuite pour offrir aux fonctionnaires des possibilités réelles de mobilité de carrière sans imposer aux élus des procédures lourdes et centralisées de gestion. Il faut mettre fin à un cloisonnement statutaire excessif qui s'oppose à des relations et à des échanges utiles.

Dès le 5 juillet 1982, M. Le Pors et moi-même avons diffusé les avant-projets. Je confirme qu'une concertation a été établie entre le Gouvernement, les organisations syndicales et les organisations d'élus de toutes tendances. De nombreuses réunions se sont tenues. Elles ont abouti à des votes obtenus à l'unanimité, ce qui est particulièrement rare en la matière. Pour le projet examiné, on a relevé trois abstentions seulement à la section du personnel du conseil national des services publics départementaux et communaux. L'unanimité a été totale à la commission nationale paritaire du personnel communal, à la commission administrative paritaire nationale du personnel des offices d'I.L.M. et à la commission nationale paritaire des sapeurs-pompiers professionnels. Je puis donc dire que, lors de la phase de concertation, aucun représentant syndical, aucun élu ne s'est prononcé contre le texte qui vous est soumis.

Certes, la discussion parlementaire est faite pour améliorer les textes et M. Le Pors et moi-même sommes prêts, comme d'habitude, à étudier, voire à accepter les amendements qui seront présentés, s'ils sont susceptibles d'améliorer ce projet. J'ai d'ailleurs bien souvent donné la preuve que j'acceptais de tels amendements et il en ira de même cette fois encore.

Je tiens à souligner que c'est la première fois que je me présente devant le Parlement au terme d'une concertation ayant abouti sur tous les sujets en discussion à des votes unanimes des syndicats et des élus de toutes tendances, qui ont été largement consultés.

Le texte qui vous est soumis aujourd'hui est fondé sur trois grands principes : premièrement, la création d'une véritable fonction publique territoriale unique ; deuxièmement, la mise à parité de celle-ci avec la fonction publique de l'Etat ; troisièmement, la décentralisation de son organisation dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales par les élus.

Tout d'abord, une véritable fonction publique territoriale unique est créée, regroupant 800 000 agents. Son statut se substitue à des textes insuffisants et hétérogènes.

Les agents communaux sont les seuls à avoir un statut d'ensemble. Mais, vous le savez comme moi, il est à la fois complexe et dépassé. Une fonction publique d'emploi a été créée, dans laquelle les agents titulaires peuvent être licenciés au seul motif que leur emploi est supprimé. M. Le Pors et M. le rapporteur ont souligné l'importance du changement qui consiste à passer d'une fonction publique d'emploi à une fonction publique de carrière et ils ont largement traité des problèmes des agents communaux, ce qui me permettra d'être bref sur ce sujet.

Comme l'a rappelé M. le secrétaire d'Etat, les agents départementaux ne disposent pas d'un statut à proprement parler puisqu'ils relèvent des dispositions de la circulaire du 1^{er} août 1964.

En ce qui concerne les régions, c'est pratiquement le vide ; nous sommes dans le cadre des engagements contractuels et les dispositions de l'article 75 de la loi du 2 mars 1982, que j'ai défendue devant vous, sont évidemment insuffisantes pour régler les problèmes qui se posent.

Quant aux agents des offices publics d'I.L.M., des caisses de crédit municipal et aux sapeurs-pompiers professionnels, nous sommes en présence de dispositions particulières très

généralistes, empêchant toute mobilité et, souvent, un déclin normal de carrière.

Désormais, il y aura une véritable fonction publique territoriale unique de carrière, fondée sur la séparation du grade et de l'emploi, bénéficiant des mêmes droits et soumise aux mêmes obligations que la fonction publique de l'Etat. Cette concrétisation sera garantie par un conseil supérieur dans lequel aucun représentant de l'Etat n'aura voix délibérative.

Il ne s'agit nullement de créer un cadre lourd et paralysant. Au contraire, nous voulons donner la possibilité à chaque fonctionnaire d'occuper successivement plusieurs emplois correspondant à son grade, compte tenu des besoins du service. Nous voulons créer une véritable fonction publique commune mobile permettant à tout fonctionnaire territorial de poursuivre sans discontinuité sa carrière au service de différentes collectivités.

Nous n'aboutissons pas pour autant à une reproduction ou à un décalque de la fonction publique de l'Etat car, nous tenons compte des caractéristiques de la fonction publique territoriale. Celle-ci doit répondre à plusieurs exigences fondamentales, notamment celles qui sont dues à l'existence d'un grand nombre d'employeurs autonomes, de collectivités qui, en vertu du principe de libre administration des collectivités locales, gèrent elles-mêmes leur personnel, même si elles ont la possibilité de s'associer.

Nous avons dû trouver une solution équilibrée entre la nécessité de respecter l'autonomie des collectivités territoriales et de leurs responsables élus et la nécessité de donner des garanties aux fonctionnaires des collectivités territoriales. Les textes que nous vous présentons assurent parfaitement l'équilibre entre ces deux nécessités qui s'imposaient à nous comme elles devraient s'imposer à tous ceux qui interviendront dans la discussion et l'examen des articles.

Notre deuxième objectif est de mettre la fonction publique territoriale à parité avec la fonction publique de l'Etat tout en en faisant un ensemble distinct.

L'article 12, qui organise la mobilité, est parfaitement clair et conforme aux principes que j'ai rappelés. Jusqu'à présent, la mobilité était à sens unique. Les fonctionnaires de l'Etat pouvaient occuper des emplois dans la fonction publique locale, ce qui est une excellente chose et, d'ailleurs, à Marseille, il y a toujours eu un préfet ou un sous-préfet au poste de secrétaire général de la mairie. Mais ce mouvement était à sens unique, ce qui n'était pas admissible. Ainsi, il n'était pas possible pour un agent des collectivités territoriales d'occuper un poste dans une autre collectivité que celle qui l'avait recruté ; du moins les limitations étaient telles qu'elles rendaient la mobilité quasiment impossible.

Il est essentiel qu'un principe législatif clair reconnaisse désormais aux fonctionnaires territoriaux une vocation à la mobilité semblable à celle de leurs collègues de l'Etat. La mobilité est organisée par une procédure de changement de corps, entièrement nouvelle, dont les modalités ne pourront être différentes selon qu'elles concernent des fonctionnaires de l'Etat ou des fonctionnaires des collectivités territoriales appartenant à des corps comparables.

L'examen des articles nous donnera l'occasion de préciser tous ces points.

L'article 20 prévoit que les fonctionnaires appartenant à des corps de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale reconnus comparables bénéficieront de rémunérations identiques.

C'est là encore un progrès très sérieux par rapport à la situation actuelle.

Il y a donc rupture complète avec l'état de droit antérieur, notamment avec l'article L. 413-7 du code des communes, qui prévoyait pour les agents communaux des rémunérations au maximum égales à celles des fonctionnaires de l'Etat.

Mais il y a également rupture avec l'état de fait, car on assistait auparavant à une transposition parfois incomplète, souvent après un long délai, à la fonction publique locale des textes concernant la fonction publique de l'Etat.

Combien de fois les collectivités territoriales se sont-elles vu interdire de faire telle ou telle chose, parce que ce n'était pas conforme aux dispositions de la fonction publique de l'Etat !

Combien de fois ont-elles dû attendre de longs mois avant que ces dispositions puissent être appliquées à la fonction publique territoriale !

Désormais, c'est parallèlement, et sans aucun lien de subordination, que doivent être déterminées les rémunérations des deux fonctions publiques : ce sera d'ailleurs au conseil supérieur de la fonction publique territoriale — organisme nouveau dont la création est proposée — de déterminer, en usant de son pouvoir de proposition, la liste des corps comparables.

On pourrait relever de nombreuses illustrations du même principe dans les deux autres projets de loi, notamment l'intervention d'une commission mixte paritaire représentative des deux fonctions publiques pour l'examen de l'ensemble des problèmes qui leur sont communs.

Le troisième principe qui fonde ce projet est celui d'une fonction publique décentralisée. Il est posé à l'article 11. La commission des lois a adopté un amendement tendant à modifier cet article mais je pense qu'un accord pourra intervenir entre le Gouvernement et la commission.

La règle doit être que les corps sont décentralisés, c'est-à-dire organisés au niveau régional, départemental ou même local pour les collectivités employant un nombre important d'agents.

Nous avons tenu à reconnaître dans ce texte le rôle des organisations syndicales. L'article 7 marque en effet que si les négociations préalables aux décisions sont conduites au niveau national pour la détermination et l'évolution des rémunérations, elles doivent pouvoir l'être à tous les niveaux de gestion avec les autorités locales sur les questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail. La décentralisation du pouvoir conduit en effet logiquement à la décentralisation de la concertation et de la négociation.

Les élus pourront, en outre, sur la base d'un accord avec leur personnel, mettre sur pied d'autres formes d'association à la politique qu'ils entendent mener.

En conclusion, j'affirme que de cet ensemble résultera une fonction publique territoriale qui ne pourra plus, en aucune façon, être considérée comme une fonction publique catégorielle de second rang ; elle pourra même constituer une référence pour l'ensemble de la fonction publique et sera, en tout cas, une fonction publique majeure. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. le président. Dans la discussion générale la parole est à M. Toubon.

M. Jacques Toubon. En fait, ces projets ne sont pas le grand texte que le Gouvernement prétend.

M. Roland Renard et M. Jean Jarosz. Ah ?

M. Jacques Toubon. Puisque tout le monde a payé tribut à Maurice Thorez à propos du statut de 1946, je ferai pour commencer deux remarques de caractère historique.

Je souligne d'abord que le statut de 1946, le premier dans l'histoire de la fonction publique, mériterait tout autant, sinon plus, d'être appelé du nom de son rapporteur devant notre assemblée, M. Yves Fagon, député de Seine-et-Oise, syndicaliste chrétien, dont les travaux et ceux de l'Assemblée aboutirent à refondre complètement le projet présenté par M. Thorez au nom du Gouvernement.

Je rappelle par ailleurs que le droit syndical dans la fonction publique fut reconnu avant le statut de 1946 par l'ordonnance du général de Gaulle du 9 octobre 1945 créant un conseil permanent de l'administration civile où, pour la première fois, siègèrent des représentants des syndicats représentatifs de fonctionnaires.

Le texte qui nous est proposé n'est pas réellement novateur. Selon le rapporteur lui-même, dix-sept articles sur vingt-huit sont repris du statut actuel. S'y ajoute la réaffirmation de principes déjà inscrits dans d'autres textes, comme le préambule de la Constitution de 1946, tels la liberté d'opinion et le droit de grève.

Ce texte n'est enfin que la traduction législative de la jurisprudence sur d'autres points.

Pour le reste, peu d'innovations. J'en citerai cependant une, très malvenue, sur laquelle vous avez d'ailleurs insisté, monsieur le ministre : la suppression à l'article 16 de règles précises de

notation des fonctionnaires. Or la notation est essentielle en vue de l'application du principe de carrière. Vous avez, verbalement, donné un certain nombre de précisions qu'on ne retrouve pas dans le projet. J'aimerais au demeurant que vous précisiez les conséquences du progrès de la « pratique démocratique », selon votre expression, sur le système de notation.

M. Michel Sapin. On en parlera !

M. Jacques Toubon. En revanche, le projet manque l'occasion d'ouvrir de nouvelles voies, dans des domaines où l'esprit de réforme aurait pu davantage vous inspirer. Il n'est pas novateur mais, en même temps, il ne crée pas de nouvelles dispositions dans des domaines où, je crois, on aurait pu faire œuvre de progrès. Ainsi, vous maintenez les quatre catégories A, B, C et D. Pourquoi, par exemple, ne pas supprimer la catégorie D, comme beaucoup le proposent ? Pourquoi n'avez-vous pas atténué le caractère systématique de la classification en fonction du diplôme scolaire ou universitaire d'origine ?

Ainsi, autre insuffisance, il n'est pas prévu d'instituer une procédure d'arbitrage des conflits concernant les personnels à statuts spéciaux, tels, par exemple, les contrôleurs de la navigation aérienne.

Ainsi, vous ne faites aucune tentative pour favoriser la mobilité entre le secteur privé et la fonction publique.

De même, nous sommes déçus de ne pas voir figurer des dispositions, qui seraient très significatives pour la vie quotidienne des fonctionnaires, relatives au travail à temps partiel ou à la création de périodes d'interruption de fonctions pour convenance personnelle.

Vous ne faites pas vraiment œuvre nouvelle. Le seul changement d'importance concerne le champ d'application du statut. Dans une volonté d'étatisation et d'uniformisation sur laquelle nous émettons de grandes réserves, vous étendez désormais le statut général des fonctionnaires aux collectivités territoriales et aux établissements publics.

D'abord, l'intégration de la fonction publique territoriale nous paraît inopportune. Convient-il d'étendre à deux millions d'agents supplémentaires les rigidités que comporte le statut général et qu'on s'accorde communément à trouver excessives ? Pour la fonction publique territoriale, quelle sera, en effet, la portée du texte ? L'extension de la distinction classique du grade et de l'emploi apportera-t-elle la souplesse que vous proclamez comme une pétition de principe ? L'affectation à un nouvel emploi, en cas de suppression d'emploi, entravera les possibilités d'adaptation des services locaux. Où nous mènera l'application des règles de régionalisation de certaines catégories de la fonction publique d'Etat ? L'égalité de rémunération va fournir au Moloch de la grille indiciaire de nouvelles victimes par centaines de milliers.

Pour les établissements publics, ensuite, l'application de la loi est grosse de contradiction. Les établissements publics sont caractérisés par leur spécialité. C'est même pour cela qu'ils sont institués. Or, la spécialité dans les objectifs entraîne souvent l'originalité dans les moyens. C'en sera fini, avec votre statut, de ces spécificités nécessaires.

De plus, cette extension du statut général s'opère dans l'incertitude. On ne sait si certains établissements publics, telle l'agence nationale pour l'emploi, sont ou non englobés. De même, on prétend que vous préparez un projet de loi relatif à un quatrième titre, qui s'appliquerait aux établissements d'hospitalisation. Qu'en est-il ?

En fin de compte, c'est un cinquième des travailleurs français qui seront assujettis à des dispositions statutaires réglementaires et non contractuelles, et un quart de la population active si l'on ajoute les salariés des entreprises publiques. Telle est la conséquence évidente de votre philosophie étatisante. C'est donc sûrement bon pour vous mais est-ce bon pour la France ?

M. Michel Sapin. Oui !

M. Jacques Toubon. Par ailleurs, les principes du nouveau statut sont également en contradiction avec la mise en œuvre de la décentralisation. M. le rapporteur nous assure qu'il convient « de tirer toutes les conséquences, s'agissant des moyens en personnel à attribuer aux collectivités territoriales, du renforcement de leurs compétences et de leurs responsabilités » : Je

veux bien que les fonctionnaires y soient intéressés mais, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, avez-vous pensé aux collectivités elles-mêmes, à ceux qui sont élus pour en assumer la responsabilité ? Comment, finalement, les Français pourraient-ils croire qu'on renforce l'autonomie des communes, des départements et des régions et le libre arbitre de leur pouvoir exécutif, en les enfermant dans la pesanteur et la rigidité de règles générales, fixées d'en haut, centralisatrices pour tout dire ?

C'est votre contradiction que je dénonce car, pour notre part, vous le savez bien, monsieur le ministre, nous récusons fondamentalement maints aspects de la décentralisation parce que nous voulons éviter le retour de féodalités locales.

Mais puisque décentralisation il y a — avec transfert du pouvoir exécutif aux élus, transfert de services et suppression des facultés d'arbitrage de l'Etat — vous ne pouvez pas à la fois la vouloir et vouloir son contraire, c'est-à-dire l'intégration de la fonction publique territoriale dans celle de l'Etat, sauf à imaginer que le statut généralisé a pour véritable but d'étendre par voie légale un réseau d'influence politique et de pouvoir syndical qui exige, par définition, la normalisation et l'uniformisation.

M. Pierre Tabanou. N'importe quoi !

M. Jacques Toubon. Le texte n'est pas si bouleversant, ai-je dit. Mais sous les mêmes mots se dissimulent souvent des réalités différentes que permet de déceler le contexte de politisation de la fonction publique...

M. Georges Labazée, rapporteur. Le mot est lâché !

M. Jacques Toubon. ... dans lequel intervient ce projet de statut. J'évoquerais, d'abord, les mesures déjà intervenues et, au premier rang d'entre elles, la troisième voie d'accès à l'École nationale d'administration, pour les élus et les militants syndicaux et sociaux.

Nous avons eu le loisir de dire tout le mal que nous pensions de cette mesure mais je suis frappé de constater que nous ne sommes pas les seuls, avec les syndicats réformistes, à la contester. Au conseil supérieur de la fonction publique, un vœu de la C. G. C., tendant à ce que le Gouvernement revioie sa position sur cette question de la troisième voie d'accès à l'E.N.A., a recueilli sept voix pour — la C. G. C., la C. F. T. C. et F. O. — sept contre, dont la C. F. D. T., et onze abstentions et six refus de vote, dont la C. G. T. et la F. E. N. A vous de juger de la faveur dans laquelle est tenue cette réforme !

Vous voulez cependant aller plus loin. Je dénonce, à cet égard, le projet de loi relatif aux conditions d'accès au corps des ministres plénipotentiaires que le Gouvernement vient de déposer sur le bureau du Sénat. Ce projet prévoit, en effet, la nomination directe — alors qu'un concours est organisé pour la troisième voie d'accès à l'E.N.A. — au plus haut grade de la carrière diplomatique de personnes « justifiant d'une expérience internationale acquise dans les organismes permanents d'administration ou de direction d'organisations professionnelles ou syndicales ou d'associations reconnues d'utilité publique ».

Déjà acquises sont les dispositions prises par décrets et circulaires tendant à introduire la politique dans les locaux de l'administration. Bien connue, aussi, est la notion, sur laquelle je souhaiterais que vous vous expliquiez davantage, de résistance au changement, résistance que l'on reproche péle-mêle aux journalistes de la télévision, aux chefs d'entreprise et aux fonctionnaires des administrations centrales. Quel Etat doivent-ils donc servir : celui qui incarne la nation tout entière dans sa pérennité, dans la défense de l'intérêt général, ou celui qu'un gouvernement, des partis ou une faction voudraient, par le changement, s'approprier ?

M. Serge Charles. Très bien !

M. Jacques Toubon. C'est une question sur laquelle il conviendrait de s'expliquer.

Mais les dispositions nouvelles prévues par le projet de loi ne sont pas moins préoccupantes s'agissant de la politisation de la fonction publique. Je veux parler, en particulier, des règles qui s'appliqueront à la mobilité des fonctionnaires entre la fonction publique d'Etat et celle des collectivités territo-

riales. On peut craindre que vous n'organisiez un véritable système de dépouilles légal pour les emplois de direction ; de plus, vous autorisez, pour ces emplois, des nominations sur des postes en double, permettant ainsi une légalisation des hiérarchies parallèles.

Ce risque de politisation est d'autant plus grand que la fonction publique d'Etat jouerait, si l'un perçoit bien le système, un rôle de vivier pour des élus à la recherche de collaborateurs supposés être de la même opinion politique qu'eux. On peut même craindre qu'en cas d'erreurs les fonctionnaires ainsi choisis seront en quelque sorte « marqués », quelle que soit leur conviction intime et véritable.

Pour ce qui concerne les droits syndicaux, leur élargissement et l'insistance qu'y met le Gouvernement engendrent un risque sérieux de déviation, et de déstabilisation. Nombreux sont ceux qui craignent, y compris parmi les représentants syndicaux, la mise en cause de la hiérarchie. A ce sujet, je serais heureux que le Gouvernement veuille bien nous indiquer ce qu'il en est du projet de « conseils de service » à l'image des conseils d'atelier des entreprises privées.

Voilà la perspective dans laquelle nous devons examiner, mes chers collègues, les trois projets qui constituent le nouveau statut de la fonction publique.

En définitive, cela se traduit, dans le texte relatif aux droits et obligations des fonctionnaires qui nous est soumis aujourd'hui, par un déséquilibre au profit des premiers, les droits, et au détriment des seconds, les obligations.

Dans notre fonction publique, les garanties sont la contrepartie des obligations et c'est à cet effet qu'a été choisi le système de la fonction publique de carrière. Or, par vos propositions, monsieur le secrétaire d'Etat, vous mettez en cause cette spécificité du fonctionnaire. Pour vous, en quelque sorte, il faut plus de fonctionnaires mais des fonctionnaires moins fonctionnaires, des fonctionnaires banalisés. A quand, à la limite, la convention collective nationale de la fonction publique ? N'y aurait-il pas finalement dans ce statut plus d'Auroux que de Le Pors ? Le même mot est d'ailleurs utilisé par vous et par M. le ministre, celui de citoyenneté, dans l'entreprise, dans l'administration. Mais l'Etat n'est pas une entreprise comme les autres, et vous l'avez d'ailleurs vous-même souligné dans votre allusion. Il faut donc en tirer les conséquences. Or, vous avez volontairement gommé ce qui touche aux obligations du service public et ce n'est certes pas l'amendement « optique » de la commission tendant à créer un chapitre V « Obligations » qui règlera ce problème.

L'administration et les agents de l'administration existent parce que des besoins d'intérêt général existent et qu'ils doivent être satisfaits de la manière la meilleure, c'est-à-dire avec compétence et neutralité. L'expression de « serviteurs de la collectivité nationale » n'est pas le fait du hasard. Elle répond à une réalité profonde. Le service public doit servir la nation, et les agents de l'administration sont recrutés pour le service public, c'est-à-dire pour le service du public. Là réside la grandeur du service public. Il faut redire avec force que la grandeur du service public, c'est pour le fonctionnaire d'accepter l'ensemble des obligations déterminées par la loi.

C'est d'abord l'obligation de servir, je veux dire l'obligation d'assurer personnellement ses fonctions dans la résidence déterminée par l'administration, de résider au lieu d'exercice des fonctions, d'obéir aux ordres de ses supérieurs, qu'il s'agisse des modalités d'accomplissement des fonctions ou du respect du temps de travail, c'est-à-dire des horaires, de ne pas exercer d'activité privée, de ne pas souffrir que son indépendance vis-à-vis de l'extérieur puisse être mise en défaut.

Et votre action nous montre précisément que ces obligations, vous permettez qu'elles soient sensiblement amoindries. Je n'en prendrai qu'un exemple : la loi du 19 octobre 1982, qui a abrogé celle du 22 juillet 1977, par laquelle vous avez fait disparaître la notion du service non totalement accompli ou non conforme à l'intégralité des instructions du chef de service. Par cette loi, en introduisant des retenues sur traitement pour des grèves d'une durée inférieure à une heure, vous portez atteinte d'une manière grave à la continuité du service et vous le désorganisez. Demandez à votre collègue, le ministre chargé des P. T. T., qu'il nous présente un bilan de toutes ces menues grèves paralysantes du service.

Mais le service public, c'est aussi la réserve, la loyauté, la neutralité.

Les fonctionnaires sont gens loyaux, c'est-à-dire loyaux vis-à-vis des institutions de la République, respectueux de la forme républicaine des institutions, et loyaux vis-à-vis de la loi qu'ils ont mission d'appliquer.

Neutres, les fonctionnaires le sont en accomplissant leurs tâches, c'est-à-dire qu'aucune considération de nature politique, philosophique, religieuse ou syndicale ne doit venir peser sur leur façon d'accomplir leur mission, et sur le choix, par l'administration, des fonctionnaires d'autorité.

Tenus à la réserve, enfin, dans le service ou en dehors du service, les fonctionnaires ont une obligation de retenue dans le comportement et dans le langage.

Cette obligation est indissolublement liée à la conception républicaine de la fonction publique que nous avons fait reconnaître au moment du rétablissement de la légalité républicaine après la seconde guerre mondiale.

Lors du trentenaire de l'E.N.A., en 1975, le Premier ministre de l'époque rappelait ces devoirs et, d'abord, l'obligation de loyauté et de neutralité.

Sans cela, comment les citoyens de notre pays, usagers du service public, pourraient-ils avoir confiance en leur administration ?

Pour les agents publics, respecter ces obligations conditionne l'existence même de l'administration, leur avenir même au service de l'ensemble de la collectivité nationale.

Oublier ces devoirs, c'est se mettre en mesure d'obéir à une partie seulement des citoyens de ce pays, c'est se mettre en mesure d'oublier l'intérêt général, c'est se mettre en position d'accepter les factions à l'intérieur du système administratif et, plus généralement, du pays dans son ensemble.

L'administration a des devoirs, essentiellement vis-à-vis de la collectivité nationale.

Je tirerai finalement trois enseignements de votre politique et de ce texte qui en est la traduction.

Le premier est qu'en un moment où, de tous côtés, et pas seulement dans l'opposition politique, on s'interroge publiquement sur la place de l'Etat, sur son emprise et sur son pouvoir, vous pratiquez, pour des motifs idéologiques et politiques, une extension démesurée du bras séculier de l'Etat, la fonction publique ; mais en même temps, par des dispositions qui appréhendent le fonctionnaire en tant qu'individu, en tant que groupe d'intérêts, vous mettez en cause l'autonomie du droit de la fonction publique et vous entamez en conséquence l'autorité de l'Etat.

Il n'est pas nécessaire, monsieur le secrétaire d'Etat, que le fonctionnaire soit un sujet pour que l'autorité de l'Etat soit assurée, mais on voit mal comment vous pouvez concilier cette dernière avec les conséquences inévitables de votre proclamation en faveur du fonctionnaire citoyen. Mais le manichéisme n'est pas de mise ici, pas plus qu'ailleurs.

Ce que nous critiquons, c'est bien que vous faites l'inverse de ce qu'il faudrait faire aujourd'hui, c'est-à-dire un Etat plus ramassé, mais plus efficace dans l'accomplissement des missions essentielles qui sont les siennes.

Le deuxième enseignement que je voudrais tirer c'est que votre conception constitue une déviation de la conception républicaine de la fonction publique à laquelle, avec la majorité des Français, nous sommes attachés, conception faite de non-politisation, et qui permet ainsi de garantir la neutralité du service public et l'impartialité de ses agents.

Le dernier enseignement, c'est qu'il ne s'agit pas seulement, pour les fonctionnaires, de conception et de législation, mais aussi d'une réalité vécue depuis près de deux ans. Votre politique a déjà des effets négatifs en ce qui concerne la fonction publique.

Il apparaît ainsi que l'augmentation du nombre des fonctionnaires -- considérable puisqu'elle atteint le chiffre de 200 000 -- dont vous avez largement usé, n'est pas une garantie de l'amélioration de leur situation, bien au contraire. Il aurait mieux valu et pour eux-mêmes et pour les usagers, en stabiliser le nombre pour éviter la dégradation de leur condition matérielle.

En effet -- c'est le premier point sur lequel je veux insister -- votre politique de rémunération se réduit de plus en plus à tenter de négocier la perte du pouvoir d'achat ainsi que sa répartition.

Le Gouvernement n'a pas, en ce qui concerne les fonctionnaires, respecté sa parole en 1982 et, pour 1983, vous êtes, monsieur le secrétaire d'Etat, le promoteur dans la fonction publique d'une politique d'austérité. C'est d'ailleurs le très officiel centre d'études des revenus et des coûts qui le constatait dans un rapport le mois dernier.

Mais -- ce sera mon deuxième point -- en dehors de cette politique de rémunération qui est une régression, vous tendez aussi, par votre comportement, à désorganiser la fonction publique.

Ce n'est pas, pour ma part, sur la valse des directeurs et des recteurs ou sur les mouvements préfectoraux que je m'interroge -- ces emplois ont une nature particulière que nous n'envisageons pas de remettre en cause -- mais sur la pratique de la quasi-totalité des administrations centrales.

Une floraison de cabinets ministériels, peuplés d'officiels et d'officieux et de ceux qui les contrôlent, la plupart sans expérience administrative, tranchent de tout et de rien, arbitrent, contre-arbitrent, quand ce n'est pas le contraire, et, dans tous les cas, doublent les services qui sollicitent mais attendent des directives claires. Et tout le monde, je le présume, sera intégré dans les prochaines semaines lorsqu'il aura deux ans d'ancienneté. Cette pagaille, il faut bien l'appeler ainsi, est nuisible au bon fonctionnement du service public et à une stricte gestion des deniers publics.

Notre conception républicaine de la fonction publique n'admet pas non plus la mise en cause de la loyauté des fonctionnaires, cette technique de « doublage » systématique des services par des sortes de permanents politiques ou syndicaux (*Exclamations sur les bancs des socialistes*) ...

M. Georges Labazée, rapporteur. Où avez-vous vu cela ?

M. Jacques Toubon. ... et le climat qu'elle engendre, bref toutes ces formes d'administrations parallèles.

Vous allez intégrer demain dans les corps de l'Etat des milliers de gens, non parce qu'ils auront réussi à un concours, ou fait preuve de leur expérience, mais parce que vous les aurez fait bénéficier pendant deux ans d'un contrat de service en raison de leur engagement politique.

M. Georges Labazée, rapporteur. Oh, là !

M. Jacques Toubon. A cet égard, les dispositions transitoires du titre II sont vraiment l'application du principe : « les copains d'abord ! » (*Protestations sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. Jean Jarosz. Vous videz votre « sac » !

M. Georges Labazée, rapporteur. Et les coquins, monsieur Toubon ?

M. Serge Charles. M. Toubon a raison !

M. Jacques Toubon. Au total, monsieur le secrétaire d'Etat, vous démolissez la fonction publique en la sous-payant, en la désorganisant ou en la soupçonnant. Finalement, vous risquez bien de la « déqualifier » !

Or, et je conclurai sur ce point, vous invoquez souvent, pour justifier votre échec, la lourdeur de l'héritage des vingt-trois premières années de la V^e République. Eh bien, en l'espèce, pour une fois, une seule, vous seriez bien inspiré de le faire ! Vous avez, en effet, hérité de la meilleure fonction publique du monde. Qu'en avez-vous fait ? Je vous le demande ! Qu'allez-vous en faire lorsque vous disposerez de ce nouvel instrument législatif, instrument que, pour notre part, nous n'accepterons pas. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

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

M. Michel Sapin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, voilà trente-sept ans, l'Assemblée nationale constituante issue de la Libération adoptait, à l'unanimité des groupes représentés, lors de sa dernière séance, le premier statut général des fonctionnaires.

Ainsi, communistes, socialistes, membres du M. R. P. et du rassemblement des gauches républicaines se sont rassemblés pour voter le texte qui fonde toujours la conception française de la fonction publique.

Mais, aujourd'hui, une telle unanimité serait-elle concevable ? Au moment où la France est engagée dans une œuvre de redressement national, peut-on espérer retrouver cette volonté commune des partis politiques qui permit à l'administration de jouer un rôle moteur dans la reconstruction du pays ?

Il est permis d'en douter car, s'il est bon qu'un large débat s'instaure au sujet de l'avenir de la fonction publique, on peut néanmoins s'étonner d'une volonté de dénigrement de l'administration, volonté qui rompt avec la véritable conception de la fonction publique.

Déjà, il n'y a pas si longtemps, un premier discours s'adressait aux « nantis », limitant leur droit d'expression, reléguant leurs organismes paritaires dans des tâches d'enregistrement. De profonds changements dans la perception des missions de l'administration apparaissent déjà à droite.

Mais le passage à l'opposition a permis à certains de « battre bas » les masques : c'est à qui proposera le démantèlement le plus conséquent. Pour l'un, il convient de « défonctionnariser » l'audiovisuel, pour l'autre les télécommunications, pour un troisième, il faut trancher dans le vif et supprimer 400 000 emplois publics ! Au-delà de ces uiverges, nous devons bien comprendre cette argumentation dont l'objectif est simple : présenter le fonctionnaire comme un bouc émissaire, rendre les fonctionnaires collectivement responsables du chômage « des autres ».

M. Jacques Toubon. Il se prend pour Max Gallo !

M. Michel Sapin. Face à une telle démagogie, la réponse des socialistes doit être sans faille.

Point par point, nous devons défendre et promouvoir notre conception de la fonction publique et du service public.

Quoi qu'en pensent certains, deux logiques traversent nos sociétés modernes, l'une fondée sur le profit, l'autre sur l'efficacité sociale. Loin de se contredire, ces deux logiques sont complémentaires : elles couvrent seulement des champs différents. La sécurité sociale vise à la protection de tous et non de quelques-uns. Elle ne repose pas sur le principe de l'assurance, mais sur celui de la solidarité nationale. Les télécommunications ne desservent pas qu'une clientèle urbaine, facile à atteindre, mais tous les villages et toutes les fermes isolées, quel qu'en soit le coût.

Dans ces deux cas, le service public n'est pas divisible, susceptible d'être découpé en tranches. En s'attaquant à lui, la droite s'attaque à l'un des ciments de la société française. Les apprentis-sorciers du démantèlement semblent délibérément rejeter les principes d'unité et de continuité du service public.

Certes, ce dernier ne doit pas perdre de vue les notions d'efficacité et d'adaptation des moyens aux missions.

M. Jacques Toubon. Très bien !

M. Michel Sapin. Mais qui, pendant vingt ans, a laissé une direction générale de la fonction publique inapte à déceler les capacités productives de ses agents ?

M. Jacques Toubon. Merci pour eux !

M. Michel Sapin. Qui a empêché toute réflexion sur la notion d'efficacité sociale ?

Aussi, la conclusion selon laquelle les fonctionnaires seraient le symbole d'une France « de l'arrière », retranchée dans la sécurité de l'emploi, opposée à la France « du front », livrée à une course à la productivité, me semble-t-elle à la fois démagogique et falsificatrice.

M. Jacques Toubon. C'est vous qui falsifiez !

M. Michel Sapin. Autre attaque contre la fonction publique : les fonctionnaires vivraient dans le monde de la « syndicalocratie », selon le vilain mot de M. Peyrefitte qui appelle d'ailleurs à une « révision déchirante de la déontologie syndicale ».

Les agents publics seraient non pas au service du public mais à leur propre service !

Selon d'autres, les agents publics cumuleraient les emplois les mieux protégés et les salaires les plus élevés, ce qui à l'évidence est faux !

A cette vision du fonctionnaire, qui s'isolerait de la société par le biais de la bureaucratie et rejetterait la totalité du risque sur les autres travailleurs, nous pouvons et nous devons répondre que le fonctionnaire est un citoyen comme les autres.

Sous prétexte que pour lui la sécurité de l'emploi est assurée, il n'aurait, d'après certains, ni le droit de s'exprimer ni celui de participer à la vie syndicale ? Or les questions de rémunération et d'organisation du travail font partie de sa vie quotidienne, au même titre que le droit de grève, qui demeure son ultime recours.

Le fonctionnaire ne peut être un citoyen de seconde zone — lui moins que tout autre.

M. Jacques Toubon. C'est vrai !

M. Michel Sapin. Mais une des causes fondamentales de la bureaucratie ne serait-ce pas précisément une absence de participation des agents au service public ?

Pendant vingt ans, les gouvernements successifs, hormis la brève parenthèse de 1968 et du « protocole Oudinot », ont dans le même temps tenu en marge les organisations représentatives et appelé à une mobilisation des fonctionnaires. Dans le même temps qu'ils avaient à la bouche le mot « anti-bureaucratie », ils refusaient systématiquement le dialogue.

Or on ne lutte pas contre la bureaucratie en accroissant le pouvoir de la hiérarchie. On n'empêche pas l'usager de se sentir « assujéti » en transformant l'agent public qui lui fait face en simple exécutant d'une norme impersonnelle. Il nous semble inconvenant, à nous socialistes, de provoquer une telle situation et de venir s'en plaindre, une fois passé dans l'opposition ! Comme quoi, les casseurs ne sont pas toujours les payeurs !

M. Jean Natiez. Très juste !

M. Michel Sapin. Troisième élément de l'attaque contre la fonction publique : l'importance de l'Etat dans la société française induirait un processus de « déresponsabilisation » et favoriserait une mentalité d'assistés.

Ce procès contre « l'Etat-providence » ou « l'Etat protecteur » me semble mal engagé, car la crise de l'Etat-providence est aussi une crise de la centralisation et de la déresponsabilisation des usagers. Or rien, jusqu'en 1981, n'avait permis de rompre cette logique.

Au travers d'une attaque contre les prétendus « nantis » l'opposition développe, surtout depuis mai 81, une autre conception de l'Etat : les fonctionnaires ne sont qu'un prétexte dans une stratégie plus globale où la fonction publique, symbole d'un modèle de développement non-marchand, deviendrait l'accusé principal.

Le projet qui nous est soumis s'appuie principalement sur le statut de 1946. Il s'inscrit dans la définition traditionnelle de la conception française de la fonction publique. Loin d'être désuète — parce qu'elle date de trente-sept ans — cette conception nous semble la plus apte, au contraire, à relever les défis de l'avenir.

De même que personne ne remet en cause le préambule de la Constitution de 1946, les trois principes essentiels du statut général des fonctionnaires doivent être conservés pour la simple raison qu'ils réalisent trois équilibres fondamentaux.

Le premier est réalisé grâce au principe de l'égalité d'accès des citoyens aux emplois publics, en application de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme. Or le concours est le meilleur garant du principe d'égalité, concours externe, bien sûr, mais concours interne aussi, afin de favoriser la promotion des agents du service public, sans oublier la troisième filière pour élargir l'accès à la haute administration. Le premier équilibre fondamental est donc celui qui concilie l'égalité et l'ouverture.

Le second principe est celui de l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. La qualité du travail administratif est fonction, en effet, de sa continuité, en dehors de toute pression politique. C'est pourquoi le grade et l'emploi ont été séparés. Le grade s'apparente à un titre, à une défense des intérêts individuels du fonctionnaire, tandis que l'emploi est à la disposition de l'administration.

Le système « de la carrière », caractéristique de la conception française, réalise un équilibre entre deux exigences, l'une de stabilité pour l'agent public intégré à un corps, l'autre d'adaptation des différentes missions de l'administration.

Le troisième équilibre repose sur le principe de la neutralité du service public, sans pour autant que soit brisée la citoyenneté du fonctionnaire. Ce dernier équilibre entre neutralité et citoyenneté s'avère le plus délicat à établir. Il met en évidence l'importance du choix de la participation que concrétise aujourd'hui le statut général des fonctionnaires.

Les trois principes que je viens de citer n'ont pas vieilli, ils n'ont pas pris une ride et sont appelés à demeurer la clef du futur statut.

Certes, d'autres pays ont effectué d'autres choix. Ainsi l'Allemagne fédérale impose un serment de fidélité à ses agents publics et les prive du droit de grève. La Grande-Bretagne restreint la citoyenneté de ses hauts fonctionnaires en leur interdisant de se présenter à des élections. L'administration américaine est fondée non pas sur la notion de carrière mais sur celle d'emploi.

La France, elle, a tracé une autre voie à sa fonction publique, dans le respect de ses traditions nationales. Il ne serait pas concevable qu'aujourd'hui la majorité tourne le dos aux principes qui ont assuré le rayonnement de la fonction publique française.

Au contraire, il nous fallait étendre les effets bénéfiques de ces principes dans un domaine où la France est sous-administrée en comparaison de ses voisins. Je veux parler de la fonction publique territoriale : 1 million 600 000 agents sont concernés par une extension du statut et leur intégration peut illustrer *a contrario* la justesse de nos vues.

Comment, en effet, expliquer les très fortes disparités qui existent entre nos deux fonctions publiques ?

Ce projet de loi, qui étend le statut général de 2 millions 600 000 agents à plus de 4 millions constitue donc une avancée importante dans la voie de la décentralisation.

M. Jacques Toubon. Dans la voie de la pléthore !

M. Michel Sapin. Ce progrès confirme une volonté politique qui ne s'arrête pas aux textes mais s'inscrit dans les faits.

Or une décentralisation réussie passe nécessairement par la rénovation de la fonction publique locale.

Mais, au-delà de cette extension, les trois textes dont le Parlement va discuter définissent, à mon sens, ce que sera dans vingt ans, voire trente ans, la fonction publique française.

Ce qui intéresse le groupe socialiste, c'est autant de consolider des acquis que d'assurer les moyens de mener une nouvelle politique. Le statut n'est certainement pas une fin en soi : il est seulement un des éléments qui permettent de fonder une politique de l'intérêt général.

En voulant associer les fonctionnaires aux missions du service public, nous ne perdons jamais de vue que les usagers en seront les premiers bénéficiaires. Cette démarche était déjà celle de Maurice Thorez en 1946. Elle fut encore, à son niveau, celle de Marceau Long, alors directeur général de l'administration et de la fonction publique, quand il publia, en 1965, ses « Réflexions sur la fonction publique en 1985 ».

Marceau Long relevait alors trois défis, qui sont maintenant à plus forte raison d'actualité : la meilleure répartition dans l'espace des fonctionnaires ; le moyen de faire participer les administrés à la préparation des décisions qui les concernent ; les nouveaux systèmes de participation des fonctionnaires à la gestion de la fonction publique.

Ses conclusions étaient les suivantes. Y aura-t-il conflit entre ces deux tendances, l'une qui conduit à un système très scientifique de prévision, d'élaboration des décisions et de programmation, mais laissant par là même peu de place à la discussion, et l'autre qui part de la volonté d'associer chacun aux décisions le concernant ? Quelle sera, de ces deux tendances, celle qui pourra l'emporter, se demandait-il.

De telles questions, qui frappent encore par leur actualité, soulignent les échecs des vingt ans de la gestion antérieure.

Aussi me paraît-il possible de dresser le tableau des défis que pourra relever l'administration grâce au nouveau statut.

Ces défis, je les compte au nombre de trois également : le défi de la modernisation, celui de la mobilité et celui de la participation.

L'innovation administrative au cours des prochaines années va certainement être source des plus profonds bouleversements, grâce à une évolution touchant l'ensemble des services. La bureautique et la télématique transforment la plupart des fonctions administratives, suppriment les tâches répétitives, accroissent la qualification des personnels et développent la diffusion de l'information.

L'administration est déjà le premier acheteur de matériel électronique. C'est elle qui, à Vélizy, à Nantes ou, à Rennes, permet au plus large public de s'initier à de nouveaux moyens de communication. Par ses expériences, l'administration sera à même de définir de nouveaux programmes ainsi qu'un autre type de relation avec les usagers.

La rénovation des services doit au premier chef concerner la fonction publique : manquer le rendez-vous des années 80 constituerait une erreur difficilement réparable. C'est pourquoi nous anime cette volonté continue de la participation des fonctionnaires ! Face aux bouleversements à venir, rien n'est possible sans leur participation. Les avantages acquis d'aujourd'hui garantissent l'évolution de demain. Tout blocage, tout ralentissement du pouvoir politique dans le sens d'un refus du dialogue condamnerait une des missions traditionnelles du service public : la perpétuelle adaptation.

La mobilité constitue le deuxième défi — à l'évidence lié au précédent, car il ne saurait y avoir de modernisation sans mobilité. En effet, l'administration va devoir redéfinir ses missions en fonction de nouveaux impératifs culturels ou technologiques. Des actions telles que la formation continue, ou la politique en faveur du troisième âge requièrent la participation de plusieurs administrations et favorisent la naissance de services « transversaux » libérés de certaines tutelles hiérarchiques.

La multiplicité des demandes sociales laisse présager un « aménagement du territoire administratif », une démultiplication des grands appareils actuels qui seront contraints de s'adapter.

A cet égard, le projet de loi contient deux dispositions essentielles favorisant la mobilité.

D'une part, des ponts sont établis entre fonction publique territoriale et fonction publique d'Etat. Jusque là, chaque franchissement des limites s'effectuait aux risques et périls de l'individu : ancienneté, salaire, lieu de travail, autant d'avantages qu'il risquait de devoir abandonner. Aujourd'hui il est mis fin à une cassure qui nuisait à la qualité du service public.

Par exemple, permettre à un agent communal d'exercer dans la fonction publique d'Etat et, inversement, à un fonctionnaire d'Etat de travailler au sein d'une administration locale, c'est bien sûr ouvrir aux intéressés des horizons plus satisfaisants, ou plus épanouissants, à un tournant de leur carrière, mais c'est surtout « irriguer » l'administration d'un sang neuf, profiter d'expériences diverses et assurer des missions polyvalentes.

D'autre part, la volonté du Gouvernement de réduire le nombre des statuts particuliers me semble de bon augure : les 900 à 1 000 corps que compte la fonction publique d'Etat constituent autant d'îlots dont il est difficile de s'échapper — presque autant que de passer d'une fonction publique à l'autre. La suppression des cloisonnements internes permet d'envisager une administration moins rigide, plus apte à répondre aux demandes des usagers.

Mais, dans le cas présent, contrairement à certains « hymnes à la mobilité » entonnés par l'ancienne majorité, les fonctionnaires ne seront pas lésés dans leurs intérêts.

Le troisième défi, que n'a pu résoudre encore l'administration, concerne directement les usagers. Certes, l'administration existe, mais je crois que la démocratie administrative n'existe pas encore : ce me semble être l'un des maux essentiels dont souffre la fonction publique. Méconnaissance des besoins, insuffisance de l'information et faiblesse de la participation se conjuguent pour rendre le dialogue difficile entre l'administration et les administrés. Le « droit à la parole » est seul à même, me semble-t-il, de régler les conflits qui conduisent à plus de bureaucratie.

La complexité croissante des textes et leur multiplication dans une société de l'information obligent à s'engager plus en avant dans la voie de la participation.

Innovation, mobilité, participation des usagers, sont les trois directions dans lesquelles la rénovation de la fonction publique doit permettre d'avancer.

Il me semble, mes chers collègues, que le redressement national et l'affirmation indispensable de l'autorité de l'Etat passent nécessairement par cette rénovation de la fonction publique d'Etat.

Ce texte, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, est d'importance. On hésite à le qualifier d'historique, compte tenu du fait que ce terme est souvent galvaudé, mais il se trouve au croisement de plusieurs démarches entreprises depuis mai 1981, qui consistent à accroître la participation de tous à la gestion de leur environnement et en particulier de leur environnement de travail, à décentraliser et à donner les réels moyens de l'ambition décentralisée, enfin à entreprendre une œuvre de redressement national et de modernisation.

C'est parce que ce texte se trouve au croisement de ces trois démarches, c'est parce que, s'inscrivant dans la conception de la fonction publique qui a toujours été la nôtre, il permet d'avancer vers l'avenir, que le groupe socialiste le votera.

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la grandeur d'un pays se reconnaît aussi à la place qu'il fait à sa fonction publique. La grandeur de la France se reconnaît déjà aujourd'hui et se reconnaîtra plus encore demain à la considération que les Français portent et porteront à leur fonction publique. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

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

— 3 —

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi n° 1386 portant droits et obligations des fonctionnaires (rapport n° 1463 de M. Georges Labazée, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi n° 1422 définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois (rapport n° 1459 de M. Michel Sapin, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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

La séance est levée.

(La séance est levée à onze heures vingt.)

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

LOUIS JEAN.

(Le compte rendu intégral des 2^e et 3^e séances de ce jour sera distribué ultérieurement.)

