

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(26^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mercredi 20 octobre 1993



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES BRUHES

M. le président.

1. **Loi de finances pour 1994 (deuxième partie).** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4543).

FONCTION PUBLIQUE

M. Charles de Courson, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Dominique Bussereau, rapporteur pour avis de la commission des lois.

MM. Bernard Derosier,

Louis Pierna,
Georges Durand,
Grégoire Carneiro.

MM. André Rossinot, ministre de la fonction publique ;
Louis Mexandeau.

Réponses de M. le ministre aux questions de : MM. André Thien Ah Koon, André Fanton, Raoul Bécille, Jean-Pierre Calvel, Jean-Jacques Hyest.

Les crédits seront mis aux voix à la suite de l'examen des crédits des services généraux du Premier ministre.

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

2. **Ordre du jour** (p. 4560).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES BRUHNES, vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

Je signale qu'alors même que nous siégeons en séance publique, un certain nombre de nos collègues sont retenus en dehors de l'hémicycle par des réunions de commissions ou de groupes de travail.

C'est ainsi que, ce matin, sont convoqués la commission de la production ainsi que six groupes d'études ou d'amitié.

1

LOI DE FINANCES POUR 1994 (DEUXIÈME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1994 (n^o 536, 580).

FONCTION PUBLIQUE

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

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

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre de la fonction publique, mes chers collègues, bien au-delà de la simple action 02 des services généraux du Premier ministre, auxquels le budget de la fonction publique est juridiquement rattaché et qui ne représente qu'un peu plus d'un milliard de francs, les dépenses consacrées aux agents de l'administration s'élevaient, en 1993, à 588 milliards de francs, soit 40 p. 100 de l'ensemble du budget de l'Etat.

Faut-il préciser que ces dépenses concernent quelque 2,7 millions d'agents de l'Etat et, indirectement, 1,2 million d'agents des collectivités territoriales et presque 700 000 fonctionnaires des établissements publics d'hospitalisation ?

Avec 3,8 millions d'inactifs, retraités, anciens combattants et victimes de guerre, c'est plus de 8,5 millions de personnes qui relèvent de la politique salariale conduite dans la fonction publique. C'est dire l'importance du budget que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui au nom de la commission des finances.

Au-delà de ces chiffres, que chacun pourra retrouver dans le rapport relatif à la fonction publique annexé au rapport général, c'est un effort de redéploiement des effectifs qui caractérise pour 1994 le domaine de la fonction publique.

C'est ainsi que 6 000 emplois seront supprimés tandis que plus de 5 000 seront créés dans les secteurs considérés à juste titre comme prioritaires, tels que l'éducation nationale, l'enseignement supérieur ou la justice. Si l'on ne considère que les emplois civils, c'est près de 2 000 emplois nets qui seront créés en 1994.

Je salue ici la volonté affichée du Gouvernement de se lancer dans une rationalisation sans précédent des effectifs de la fonction publique, dans le sens d'une plus grande efficacité.

C'est à cette réflexion sur la modernisation de l'administration que je souhaiterais contribuer à travers ce rapport sur la fonction publique.

C'est en effet à une administration respectée et indépendante qu'il faut travailler, monsieur le ministre, afin de lui redonner les qualités qui ont fait sa réputation bien au-delà de nos frontières.

A cet effet, je souhaiterais organiser mes propos autour de trois thèmes : une administration républicaine, une administration attractive et renouvelée, une administration proche des citoyens.

Une administration républicaine, tout d'abord.

Sans doute faut-il rappeler en introduction qu'en prévoyant que le Gouvernement « dispose de l'administration », l'article 20 de la Constitution a consacré le principe de séparation de l'administration et du pouvoir politique et le principe de subordination de celle-ci à l'exécutif.

Or, aujourd'hui, force est de constater que ces deux principes n'ont pas toujours été respectés.

Dès lors, c'est la démocratie même qui se trouve menacée, puisque le citoyen ne se reconnaît plus dans une administration politisée, pour laquelle le service public, bien loin d'être une fin et une ambition, n'est plus que l'excuse à toutes les erreurs et toutes les pesanteurs.

Le Premier ministre l'a rappelé lors de sa déclaration de politique générale le 8 avril dernier : « l'administration, méconnue, critiquée, est souvent menacée par la politisation ».

Afin de mettre un terme à cette situation, le Gouvernement s'est attaché à faire de la dépolitisation des nominations et des avancements une tâche prioritaire, en les faisant notamment précéder dans les différents corps de l'Etat par la publication d'un avis motivé des responsables des corps concernés.

Ce texte devra être le pilier sur lequel s'appuiera le renouveau d'une administration neutre, avec comme seule ambition le service public et le souci de l'intérêt général. Pour la nomination aux fonctions d'inspection générale, par exemple, une commission d'aptitude devrait être prévue, dont la composition serait déterminée par la loi.

J'insiste auprès de vous, monsieur le ministre, pour que ce texte soit inscrit sans plus attendre à l'ordre du jour du Parlement.

Une administration républicaine, donc, où seul l'intérêt de tous comptera, mais également une fonction publique renouvelée et attractive.

Tout en étant conscients de la gravité du problème, vos prédécesseurs - et je ne fais aucune discrimination politique entre eux - n'ont rien fait pour rendre plus attractive l'administration et dissuader les fonctionnaires d'encadrement de la quitter. Il vous appartiendra de remédier à cette situation, comme il faudra le faire dans de nombreux autres domaines, malheureusement.

En dépit de l'aggravation du chômage, qui aurait dû conduire de nombreuses personnes à se tourner vers l'administration, puisqu'on constate historiquement que, plus le chômage est important, plus la qualité de l'administration s'améliore, - et vice versa, semble-t-il -, force est de constater que la fonction publique a moins attiré, du moins jusqu'en 1992.

C'est ainsi que le nombre de candidats aux concours d'accès à la catégorie A entre 1988 et 1991 s'établit en moyenne à 138 500, alors qu'il était de 150 000 entre 1974 et 1977.

Sans vouloir généraliser une situation très complexe, il faut reconnaître que le taux de sélectivité a, dans le temps, décrû, puisqu'il est passé d'un admis pour plus de huit présents à deux admis pour cinq présents en 1991.

Sans remettre en cause la qualité des jeunes diplômés, que personne ici ne veut nier, il n'est pas contestable que le vivier dans lequel se recrutent les cadres de la fonction publique ne s'est ni renouvelé ni élargi, du moins jusqu'en 1992.

La situation semble s'améliorer depuis deux ans. C'est ainsi que, sur l'ensemble des concours interministériels, le nombre de candidats est passé de 4 700 en 1991 à près de 12 000 en 1993.

Le recrutement des fonctionnaires de l'éducation nationale connaît lui aussi une progression, puisque 87 000 candidats ont passé le CAPES ou l'agrégation en 1993, contre 72 000 en 1992.

En dépit de ces résultats encourageants, dont il faut espérer qu'ils vont se confirmer en 1994, le problème du recrutement des futurs fonctionnaires demeure.

A ce problème de recrutement s'ajoute celui qu'il est convenu d'appeler le « pantoufflage », c'est-à-dire le départ de la fonction publique vers le secteur privé ou parapublic.

Les cadres sont aujourd'hui de plus en plus nombreux à exprimer leur désir de quitter l'administration au bout de quelques années seulement de service public.

D'après une enquête menée par les anciens élèves de l'ENA, sur 4 500 élèves de l'école en activité, plus de 18 p. 100 déclaraient travailler en entreprise en 1993, contre 16 p. 100 quatre ans seulement auparavant.

Cela semble d'autant plus grave que les quatre cinquièmes des anciens élèves de l'ENA ayant eu une expérience dans le privé ne souhaitent pas regagner leur administration d'origine.

Ce rejet de la fonction publique s'explique sans doute par deux phénomènes, dont je souhaiterais mesurer avec vous l'ampleur.

Le premier est une dégradation morale.

L'on retrouve ici le problème de la politisation de l'administration dont j'ai parlé en introduction et qui démotive fortement les fonctionnaires d'encadrement consciencieux et davantage soucieux de l'intérêt général que de leur carrière. Il convient d'ajouter que, dans une société où l'importance de l'argent s'est beaucoup accrue depuis vingt ans, la fonction publique attire moins.

Une réponse à cette dégradation morale se trouve également dans la responsabilisation croissante des agents dans le seul intérêt du service public.

Le système de l'avancement et de la rémunération au mérite doit être développé. Il n'est pas normal que, pour les affectations du personnel enseignant de l'éducation nationale, par exemple, l'ancienneté donne droit à obtenir des postes recherchés parce que plus faciles, dans des établissements où la compétence et l'expérience trouvent moins bien à s'employer, alors que les établissements sensibles des zones d'éducation prioritaire ne reçoivent que des débutants que leur formation n'a pu préparer à faire face à des situations difficiles. Ainsi, dans une zone d'éducation prioritaire de mon département, deux postes sont vacants, les enseignants ayant demandé leur mutation immédiatement après la rentrée scolaire.

En ce qui concerne la responsabilité, sans doute faut-il remettre en cause le mécanisme de la hiérarchie pyramidale non dans ses principes, mais dans son application.

Il faut développer les lettres de missions, les projets de services et les centres de responsabilité, dans le sens de l'accroissement du dialogue social bien entendu, mais également et surtout dans celui de l'amélioration du service rendu à l'usager.

La seconde cause d'affaiblissement de la fonction publique est la dégradation matérielle.

Le pouvoir d'achat des fonctionnaires, à fonction équivalente, a eu plutôt tendance à diminuer, et d'autant plus qu'ils occupaient une position élevée dans la hiérarchie. Ont été touchés, par exemple, les secrétaires de direction mais également les instituteurs, les attachés ou les administrateurs civils.

Plus encore, c'est l'écart entre le secteur public et le secteur privé qui démotive les fonctionnaires d'encadrement, en particulier ceux de la haute fonction publique d'Etat.

C'est ainsi qu'après vingt ans de carrière un ancien élève d'une grande école de commerce affiche un salaire de 50 à 40 p. 100 supérieur à celui d'un ancien élève de l'ENA.

Si les pistes à explorer pour remédier à cette inquiétante situation sont nombreuses, l'amélioration du système de rémunération et celle du régime de retraite me paraissent être les plus urgentes et les plus nécessaires.

Qu'il me soit permis, monsieur le ministre, de souhaiter qu'un accord intervienne entre l'Etat et les syndicats représentatifs. Le dialogue social étant à la base de notre conception de la société, si vous arrivez à cet accord, vous aurez bien mérité de la patrie !

Donner une plus grande importance au mérite par rapport à l'ancienneté et développer le système des indemnités fonctionnelles paraissent un moyen de retenir l'administration.

Destinées à mieux prendre en compte l'exercice des responsabilités, ces indemnités seront davantage de nature à développer la mobilité et l'adaptabilité des intéressés.

Le problème de la retraite des fonctionnaires n'est pas moins important. Vous savez que je m'y intéresse particulièrement.

La retraite moyenne a perdu près de 3 p. 100 de son pouvoir d'achat en francs constants depuis 1982, avant prélèvement. Dans la haute fonction publique, la perte est encore plus sensible puisque, pour un directeur de ministère, un conseiller d'Etat ou un préfet, elle est de plus de 11 p. 100.

C'est pourquoi je suis tout à fait favorable, plutôt qu'à l'actuelle indexation sur le point de la jonction publique, à la mise en place d'un système d'indexation des pensions sur l'évolution des prix, comme cela a été fait pour le régime général, ce qui serait plus favorable que le système

actuel, ainsi qu'au développement des régimes complémentaires permettant de compenser l'absence d'intégration des primes et indemnités dans l'assiette des cotisations.

Il faut également relever le plafond de déductibilité de l'impôt sur le revenu des versements effectués auprès des organismes gestionnaires visés à l'article 83-1 *bis* du code général des impôts. J'ai proposé un relèvement de 20 p. 100.

A ce sujet, j'ai déposé sur la première partie de la loi de finances pour 1994 un amendement qui tendait à fixer par voie législative ce plafond et à aligner tous les plafonds sur ceux du régime de la PREFON, réévalués, dans un souci de justice et d'égalité.

Il vous appartient donc, monsieur le ministre, d'atténuer les inégalités existantes entre le secteur privé et le secteur public, afin de rendre plus attractive la fonction publique, dont la noblesse de la mission, le service public, ne doit avoir d'égal que le dévouement à l'intérêt général et à l'Etat.

Une administration républicaine, renouée et attractive, mais également et surtout une administration proche du citoyen.

Je ne reviendrai pas sur la nécessité de la déconcentration de l'administration, corollaire indispensable de la décentralisation. Elle doit être encouragée et renforcée.

Le principe de subsidiarité affirmé par la loi du 6 février 1992 va dans le bon sens.

Dans cet esprit, le Gouvernement a fort opportunément décidé, le 23 juillet dernier, en comité interministériel de l'administration territoriale, d'élaborer d'ici au début de l'année 1994 des schémas de réorganisation et de déconcentration des services qui intégreront les objectifs, mais également les structures et les moyens en personnel, en ressources financières et en moyens d'information et de contrôle.

Dans le souci de rapprocher l'administration du citoyen, la politique de délocalisation doit être poursuivie, mais également corrigée.

Rappelons que c'est en 1991 que Mme Cresson, alors Premier ministre, a décidé de délocaliser 30 000 emplois d'ici à l'an 2000. Il importait en effet de mettre un terme au mouvement de concentration, notamment de fonctionnaires, autour de Paris.

Si l'idée était bonne, le bilan que l'on peut tirer aujourd'hui de cette expérience est assez négatif.

Au-delà des péripéties juridiques - je ne rappellerai pas les différents arrêts du Conseil d'Etat annulant notamment les transferts de la SEITA ou de l'ENA - force est de reconnaître que la concertation préalable et les mesures d'accompagnement ont été délibérément sacrifiées à l'effet d'annonce.

Vous me permettrez d'insister sur l'exemple caractéristique du transfert de l'ENA à Strasbourg.

L'ENA est en effet une école d'application dont le bon fonctionnement repose sur la symbiose avec le vivier de hauts fonctionnaires qui en constituent le corps enseignant. Aussi, sauf à délocaliser les structures gouvernementales, la Cour des comptes, l'inspection des finances, le Conseil d'Etat et, pourquoi pas, votre ministère à Strasbourg, il était clair que le déménagement de l'école allait à l'encontre de toute logique économique et fonctionnelle.

C'est ainsi que, d'ores et déjà, le coût du transfert peut être évalué à plus de 130 millions de francs en investissements, sans compter les surcoûts permanents de fonc-

tionnement évalués à 25 millions de francs. Voilà une somme qui aurait pu être employée à d'autres activités plus urgentes et plus utiles.

Issue d'une volonté délibérée d'abaissement de la haute fonction publique, la décision de transfert de l'ENA à Strasbourg est, je vous le dis en toute amitié, un modèle de mauvaise administration et de méconnaissance de la réalité du fonctionnement de cette école.

Pourtant, le principe de délocalisation est bon. Le nouveau gouvernement l'a d'ailleurs compris, qui, tout en précisant qu'elle serait désormais appliquée de façon rationnelle, concertée et économe des deniers publics, a décidé de fixer comme priorité la délocalisation de 30 000 emplois publics d'ici à l'an 2000.

Une administration républicaine, renouée et attractive, proche et au service du citoyen : voilà la fonction publique qu'il faut à la France.

Ces objectifs s'inscrivent parfaitement dans l'orientation fixée par le Premier ministre. Vous-même les avez repris et développés, notamment lors de votre exposé devant le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, le 9 juin dernier.

Le budget de la fonction publique pour 1994 traduit cette triple volonté de transparence, de modernisation et de démocratisation.

C'est pourquoi la commission des finances a adopté les crédits de la fonction publique et qu'elle vous demande, mes chers collègues, de bien vouloir le confirmer dans vos votes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Dominique Bussereau, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Dominique Bussereau, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, le budget de la fonction publique est un peu un trompe-l'œil, car les crédits gérés directement par votre département ne se montent qu'à 1 174 millions de francs et ne reflètent bien évidemment pas la totalité de l'action engagée par les pouvoirs publics en faveur de la fonction publique et des réformes administratives.

C'est la raison pour laquelle, après avoir présenté les crédits de la fonction publique, il paraît nécessaire de prendre la mesure de la situation des fonctionnaires et de la politique de réformes engagée par le Gouvernement dans ce domaine.

En ce qui concerne les crédits budgétaires, le rappel de quelques ordres de grandeur permet de situer le poids de la fonction publique.

Les dépenses induites - qui représentent, outre les traitements et indemnités, la totalité des dépenses engagées par l'Etat du fait de l'activité de ses agents, qu'il s'agisse des pensions, des cotisations et des prestations sociales - ont constitué, en 1993, 588 milliards de francs, soit 39,5 p. 100 du budget. Quant aux dépenses indexées, c'est-à-dire les éléments de rémunération des agents de l'Etat qui, en étant indexés sur la valeur du point de la fonction publique, évoluent parallèlement aux traitements, elles se sont chiffrées à 533 milliards de francs en 1993. Sur cette base, le coût budgétaire de l'augmentation d'un point de traitement est estimé pour l'année prochaine à 5,33 milliards.

En outre, il faut savoir que la fonction publique d'Etat emploie actuellement 2,7 millions de personnes, les collectivités locales 1,2 million, et les hôpitaux 700 000.

Dans le projet de loi de finances, on relève une diminution de 930 emplois budgétaires, les créations nettes d'emplois se cantonnant à des secteurs prioritaires aux yeux du Gouvernement, et que nous approuvons, tels que l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la justice.

Dans un contexte budgétaire difficile, les crédits de la fonction publique diminuent globalement de plus de 27 p. 100, mais ce chiffre n'est pas significatif, car cette baisse est très largement due à la diminution des crédits de délocalisation : moins 80 p. 100 pour les dépenses ordinaires et moins 92,5 p. 100 pour les dépenses en capital. Les dépenses de fonctionnement augmentent au total de plus de 4 p. 100 ; les crédits d'action sociale se stabilisent et les crédits de formation diminuent de plus de 26 p. 100. Le budget consacré aux écoles sous tutelle du ministère de la fonction publique augmente de 5,6 p. 100, les crédits affectés à l'ENA accusant une hausse de plus de 10 p. 100 - M. le rapporteur spécial a d'ailleurs évoqué cette question.

Que peut-on dire de la situation des fonctionnaires ? Pour apprécier cette situation, il faut prendre la mesure de la négociation salariale en cours, de la mise en place de la refonte de la grille des classifications et de la politique de formation professionnelle.

En ce qui concerne la négociation salariale, les estimations pour 1993 font ressortir une progression de la rémunération moyenne des agents en place de 6,1 p. 100, soit une hausse du pouvoir d'achat de 4,2 p. 100. S'agissant de 1994 et de 1995, le calendrier en discussion avec les organisations syndicales représentatives devrait garantir le maintien du pouvoir d'achat prévisionnel en niveau sur ces deux années, soit 2 p. 100 par an, et accorder une hausse de 0,5 p. 100 en niveau au titre de 1993, soit au total plus de 4,5 p. 100 d'augmentation. Une revalorisation de 4,8 p. 100 a, je crois, été proposée par le Gouvernement le 14 octobre. Elle aboutirait à accroître les traitements de 6,4 p. 100 en masse, soit une dépense de 40 milliards de francs sur trois ans, ce qui démontre que, tout en étant attentif à l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires, le Gouvernement n'abdique pas ses responsabilités pour assumer l'équilibre du budget.

S'agissant de la refonte de la grille de classification, l'amélioration des déroulements de carrière engagée depuis la signature du protocole d'accord du 9 février 1990 se poursuit. La sixième tranche du plan de revalorisation des personnels enseignants sera mise en œuvre le 1^{er} septembre 1994, tandis que la quatrième tranche du plan de réforme de la grille de la fonction publique a pris effet au 1^{er} août 1993.

Quant à la politique de formation professionnelle, deux réalisations peuvent être mises à son actif lors de l'année en cours : d'une part, le relèvement du plafond de l'indemnité mensuelle versée pendant le congé de formation ; d'autre part, l'augmentation de la part de la masse salariale consacrée au congé de formation, cette part s'élevant désormais à 0,15 p. 100.

La commission des lois a examiné les axes de la politique du Gouvernement : la restauration des traditions de l'État républicain ; la rénovation du service public ; la revalorisation de la situation des hauts fonctionnaires ; la conduite d'une politique de délocalisation administrative harmonieuse et - enfin - concertée.

La restauration des traditions de l'État républicain constitue, comme vient de le rappeler M. de Courson, l'une des priorités de l'action du Gouvernement. Elle a été annoncée par le Premier ministre dans son discours d'investiture du 8 avril. La volonté politique de mettre

fin à des pratiques qui ont affaibli l'autorité de l'administration doit se traduire, entre autres, par la réforme du régime des nominations au tour extérieur dans les corps d'inspection générale et de contrôle ainsi que le renforcement du contrôle des passages des hauts fonctionnaires dans le secteur privé.

La réforme du régime des nominations au tour extérieur dans les corps d'inspection générale et de contrôle devrait notamment porter sur le contenu de la liste des corps d'inspection, l'obligation de consultation préalable de la commission compétente visée par le décret du 2 mars 1987 et sur la publicité de l'avis du corps d'accueil.

S'agissant des passages des fonctionnaires dans le secteur privé - M. le rapporteur spécial y a fait allusion - il apparaît indispensable de revoir les modalités du contrôle de la commission chargée d'apprécier la compatibilité des fonctions qu'envisage d'exercer le fonctionnaire avec ses fonctions antérieures dans le service public. La commission des lois estime que cette commission devrait être saisie systématiquement par l'administration gestionnaire, que son avis devrait lier l'administration et, enfin, qu'il serait souhaitable que ses compétences soient étendues à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.

Quant à la rénovation du service public, elle passe par une accélération du mouvement de déconcentration et par un allègement des formalités administratives.

La politique de déconcentration a reçu une impulsion nouvelle avec la mise en place dans chaque ministère d'un schéma directeur de réorganisation et de déconcentration. Quatre objectifs sont impartis à ces schémas : l'amélioration de la qualité du service public en le rapprochant de l'usager ; l'affectation à l'État des moyens nécessaires ; le développement des fonctions stratégiques et d'expertise des administrations centrales ; l'aide à la mise en œuvre des politiques interministérielles prioritaires.

Pour établir ces schémas directeurs, chaque administration a mis en place un comité de réorganisation et de déconcentration. Il reviendra à un comité interministériel d'aménagement du territoire d'apprécier ces schémas au début de l'année 1994.

La volonté du Gouvernement d'alléger les formalités administratives a reçu une application avec la circulaire du Premier ministre du 27 mai 1993. Celle-ci prévoit qu'aucune mesure susceptible de créer ou d'alourdir des formalités incombant aux entreprises ne pourra désormais être prise sans consultation préalable, par le ministre qui en propose l'adoption, du ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et du commerce et de l'artisanat.

J'en viens à la question de la revalorisation de la situation des hauts fonctionnaires, également abordée par M. le rapporteur spécial de la commission des finances.

La situation morale et matérielle de la haute fonction publique s'est incontestablement détériorée depuis 1981. Entre 1982 et 1992, l'effectif réel en activité dans l'administration des principaux corps de l'État a diminué de 10 p. 100 alors que, dans le même temps, le taux de disponibilité des hauts fonctionnaires passait de 7 à 15 p. 100.

Des déroulements de carrière qui laissent moins de place au mérite au profit de considérations politiques, le poids accru des cabinets ministériels, les mesures anti-hiérarchiques prises de 1981 à 1983, les attributions uniformes de points d'indice à tous les fonctionnaires et l'insuffisance de relèvement de la rémunération de base des fonctionnaires expliquent ainsi que, entre le 1^{er} jan-

vier 1981 et le 31 décembre 1990, un administrateur civil hors classe, par exemple, ait vu son pouvoir d'achat diminuer d'environ 16 p. 100. Pour enrayer une désaffectation à l'égard de la haute fonction publique, un effort considérable de revalorisation des grilles indiciaires des corps de la haute fonction publique s'impose. Conscient de cette situation, le Gouvernement a confié à M. Prada, ancien directeur de la comptabilité publique et président de chambre à la Cour des comptes, une mission de réflexion sur ce thème. Nous en attendons avec impatience les résultats.

J'en viens à la quatrième orientation : une politique de délocalisation administrative plus harmonieuse et mieux concertée.

Même si la mission des délocalisations publiques n'est plus placée auprès de vous, monsieur le ministre, mais auprès du ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, de par ses implications administratives et budgétaires, vous êtes associé à la conduite de cette politique. C'est la raison pour laquelle, avant d'examiner le cas particulier de la délocalisation de l'ENA, il apparaît nécessaire d'évoquer les grandes lignes de la politique de délocalisation en cours.

Fruit de décisions prises à l'emporte-pièce par les gouvernements précédents, et ce sans concertation avec les personnels ni arbitrages ministériels, les délocalisations d'administrations ou de services publics ont connu les vicissitudes auxquelles on pouvait s'attendre. Le Conseil d'Etat a successivement annulé les décisions de transfert de la SEITA à Angoulême - dans ma région -, de la caisse centrale de coopération économique, de l'union des groupements d'achats publics et pour terminer - la cerise sur le gâteau - de l'École nationale d'administration.

Ces annulations, fondées sur des vices de procédure, ont montré qu'une politique de délocalisation ne pouvait pas ne pas tenir compte des statuts des organismes concernés. C'est pourquoi, tout en souhaitant, par souci de continuité de l'Etat, donner suite aux décisions antérieures, le Gouvernement s'est attaché à inscrire les délocalisations dans le cadre d'un processus de concertation et d'une politique d'aménagement du territoire. Chaque dossier doit faire l'objet d'une expertise technique préalable qui sera rendue publique.

S'agissant de l'École nationale d'administration, il faut savoir que, à la suite de l'annulation par le Conseil d'Etat de la décision de transfert de l'école le 4 juin dernier, le Gouvernement a décidé de maintenir le transfert de l'école à Strasbourg. Les travaux d'équipement devront être achevés le 1^{er} janvier 1994 pour accueillir la promotion 1994-1996 et, un mois plus tard, la promotion 1993-1995 commencera sa scolarité. Cependant, les locaux de la rue de l'Université, qui sont récents, continueront à abriter les activités de l'école qui ne sont pas transférables à Strasbourg, à savoir les enseignements liés aux administrations centrales et l'organisation même du concours.

Le surcoût lié au fonctionnement de l'école sur deux sites a été estimé par la commission des lois à environ 11 millions de francs. D'après M. le rapporteur spécial, ce surcoût serait plutôt de 25 millions de francs. Tout cela montre bien que cette décision - mais, en disant cela, je n'engage que moi-même et non la commission des lois - était mauvaise. En tout cas, même si le Gouvernement l'a maintenue, on en mesure maintenant le coût.

Par ailleurs, monsieur le ministre, nous souhaiterions connaître votre avis sur le rapport Gisserot sur la pérennisation des comités Théodule. Allez-vous prendre des ini-

tatives en la matière et souhaitez-vous que le Parlement vous apporte son concours en créant une mission d'information chargée de faire le point sur le sujet ?

Au total, ce budget traduit une volonté de rupture avec le passé qui ne peut que contribuer à la restauration de l'autorité de l'Etat et du crédit de ses agents.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, pour l'ensemble des raisons que je viens d'exposer la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la fonction publique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Pour le groupe socialiste, la parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Intervenir sur le projet de budget de la fonction publique consiste moins à parler des crédits que de la politique conduite par le Gouvernement en matière de fonction publique. En effet, les crédits sont modestes - ce n'est pas moi qui le dit, mais M. le rapporteur pour avis. Il est vrai, monsieur le ministre, que vous ne gérez directement que peu des crédits de l'Etat, puisque chaque ministère a ses crédits propres pour la rémunération de ses fonctionnaires.

En revanche, il est intéressant, à l'occasion de ce rendez-vous annuel, de pouvoir procéder à un échange et de vous entendre évoquer ce que j'appellerais l'état d'esprit du Gouvernement à l'égard de la fonction publique dans son ensemble, c'est-à-dire seulement la fonction publique d'Etat, mais aussi la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

Vous êtes, depuis six mois, chargée d'une mission difficile puisque, membre d'une équipe qui pratique une certaine méthode de gouvernement, vous devez faire en sorte qu'il y ait le moins de vagues possible dans la fonction publique. Vous y avez à peu près réussi jusqu'à la semaine dernière, date à laquelle les fonctionnaires de notre pays ont voulu rappeler leur insatisfaction par diverses manifestations.

Faire en sorte qu'il y ait le moins de vagues possible, c'est désormais la « méthode dite Balladur ». Il y avait la méthode Coué. Je ne sais pas si celle qu'a instaurée notre Premier ministre en matière de gouvernement aura la même réputation au regard de l'histoire. Toujours est-il que vous en êtes l'un des acteurs et que, dans le cadre du premier test que vous avez à subir - je veux parler de négociations salariales -, vous êtes en train de l'appliquer.

Quel jugement peut-on porter aujourd'hui, 20 octobre, alors que ces négociations salariales ne sont encore pas arrivées à leur terme, sur cette mission et sur ce premier test ? Pour l'heure, nous restons un peu sur notre faim - pour ne pas dire que nous sommes déçus, car il serait prématuré de juger du résultat d'un test avant que ce dernier ne soit complètement terminé.

En effet, il ressort de ces négociations que vous ne dites rien de concret sur ce problème crucial de notre époque qu'est le partage du travail, rien d'important en matière de politique de l'emploi, alors que nous sortons d'un débat de plusieurs jours portant sur une loi quinquennale pour l'emploi. Quelle belle occasion avez-vous manquée là, monsieur le ministre, vous et votre gouvernement, de vous inscrire dans ce que j'appellerai la logique de M. Giraud et de faire en sorte que le Gouvernement, qui a la maîtrise directe d'un nombre élevé de salariés, en profite pour montrer l'exemple ! Rien n'est fait, si ce n'est sous forme d'annonces - il est vrai que vous en avez l'expérience !

Il faudra mieux prévoir les besoins de recrutement, mieux suivre les politiques de l'emploi. Je serais tenté de dire : peut mieux faire !

En fait, nous avons le sentiment que vous bottez en touche, laissant à d'autres - ou, en tout cas, à une autre période - le soin de régler véritablement les problèmes. Vous renvoyez leur solution à plus tard. Pourquoi ? Notre calendrier politique et électoral comprendrait-il des échéances, un rendez-vous qui voudraient que, pour l'heure, on fasse le moins de vagues possible, on attende, et que, ce rendez-vous important ayant eu lieu, on s'attaque ensuite aux vrais problèmes en appliquant la conception qui est la vôtre ?

Je ne veux pas vous faire de procès d'intention, monsieur le ministre. Toutefois, je tiens à dénoncer ce paradoxe d'un gouvernement qui nous tient depuis maintenant six mois des discours sur l'emploi alors que, dans le secteur qu'il contrôle directement, rien n'apparaît. On parle de stabilisation du nombre des postes dans la fonction publique, mais votre budget fait apparaître une diminution de 1 000 emplois.

En définitive, on peut regretter, monsieur le ministre, que, six mois après votre prise de fonctions, vous n'apportiez toujours pas de réponses à des problèmes qui, j'en conviens, ne sont pas nés en mars 1993.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Merci !

M. Bernard Derosier. On aurait pu attendre de votre part des initiatives en matière d'organisation de la fonction publique, laquelle est quelque peu rigide. Combien de fois avons-nous eu l'occasion, lors de débats antérieurs, d'évoquer cette rigidité ? Je rappelais l'autre jour, en commission, le débat ardu que nous avons eu sur l'administration territoriale de la République et sur le volet « administration de l'Etat ».

Vous n'apportez pas de réponse au problème des rémunérations dans la fonction publique, en particulier en ce qui concerne les cadres. Le rapporteur pour avis évoquait à l'instant l'importance de la baisse du pouvoir d'achat, en pourcentage pour les hauts fonctionnaires. Or on sait qu'un encadrement de qualité et, qui plus est, bien rémunéré est indispensable, car, pour l'heure, trop nombreux sont les fonctionnaires qui préfèrent continuer leur carrière dans le secteur privé parce qu'ils y trouvent des satisfactions matérielles que la fonction publique ne leur apporte pas. Ne permettez pas, n'encouragez pas la fuite des cerveaux.

J'évoquais les négociations que vous avez engagées avec les organisations syndicales. A ce jour, vous en êtes, je crois, à quatre séances de négociations et l'on attend avec une certaine impatience, un peu comme devant la télévision, la « dernière séance », pour savoir quel sera le dénouement. Mais compte tenu de ce qu'on connaît déjà, des questions demeurent

Vous avez proposé un accord sur deux ans. Pourquoi sur deux ans et pas sur cinq ? Nous étions habitués à des plans quinquennaux. Peut-être y a-t-il une raison pour vous limiter à deux ans mais, s'il y en a une, j'aimerais la connaître.

Vous avez évoqué, à un certain moment des discussions, la possibilité d'étendre aux agents contactuels la procédure de cessation progressive d'activité, sans apporter de réponse à une question qui se pose par ailleurs pour les agents des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers : qui prendra en charge la dépense nécessaire, alors que, et le maire de Nancy en sait quelque chose, le projet de budget prévoit une baisse de la DGF et du fonds de compensation de la TVA.

J'ai lu que vous envisagiez de recruter, d'ici à la fin de 1995, de 5 000 à 10 000 fonctionnaires. « Demain, on rase gratis », selon le vieil adage bien connu. Pardonnez-moi, monsieur le ministre : je n'en ai pas du tout à votre barbe. (*Sourires.*)

Comment peut-on prévoir une fourchette qui va du simple au double ? Elle est si large que l'on peut d'ailleurs s'interroger sur sa crédibilité. Ou ce sera 5 000, ou ce sera 10 000, ou ce sera 7 500, mais annoncer une fourchette allant de 5 000 à 10 000 suscite beaucoup d'interrogations.

N'est-ce pas, en fait, une forme de marché de dupes que vous proposez à vos interlocuteurs ? En effet, ces chiffres correspondent, en gros, aux départs en retraite et autres cessations d'activité. Ne s'agit-il pas, de votre part, d'une promesse qui sera inévitablement tenue de par la force des choses, eu égard aux règles de fonctionnement de la fonction publique ?

Vous envisagez aussi de raccourcir les délais d'embauche et de titularisation. Voilà une grande innovation que je voulais saluer au passage : si ce raccourcissement était le moyen de créer des emplois, j'ose espérer que vos prédécesseurs des vingt dernières années y auraient pensé !

En outre, votre budget comporte une disposition qui ne peut pas nous satisfaire : je veux parler de la diminution des crédits de formation, jugée inacceptable par mon groupe. En effet, à un moment où nous savons combien il est nécessaire de permettre la nécessaire adaptation de la fonction publique, qu'elle soit d'Etat, territoriale ou hospitalière, aux méthodes modernes de gestion, à l'environnement technique qui est désormais celui des administrations, la diminution des crédits de formation marque à nos yeux un recul inacceptable !

En commission, je vous ai posé une question que je me permettrais de réitérer ici, afin que vous puissiez me rassurer pour l'avenir : qu'en est-il des passerelles que nous avons souhaitées en définissant l'organisation de la fonction publique dans la législation votée en 1983 ? Nous voulions qu'elles existent au moins en matière de formation et que les fonctionnaires des collectivités territoriales, en particulier, puissent bénéficier des bons outils de formation, qui existent déjà pour la fonction publique d'Etat - je pense aux IRA, à l'ENA, mais aussi à des organismes de formation aussi spécialisés que l'Ecole de santé de Rennes. Nous avons besoin, dans les collectivités territoriales, de formations de ce niveau, et ces collectivités n'ont pas forcément à mettre en place, par l'intermédiaire du centre de formation de la fonction publique territoriale, des structures nouvelles ; puisqu'il en existe déjà.

Vous envisagez - le Gouvernement l'annonce depuis six mois - une accélération du mouvement de déconcentration. Permettez-moi, à cet égard, de nourrir quelque scepticisme qui n'est dû ni à vous ni aux gouvernements précédents, mais il existe dans la fonction publique un conservatisme de quelques grands corps qui, depuis dix ou douze ans, ont quelque peu freiné la déconcentration que vous appelez de vos vœux.

Monsieur le ministre, le groupe socialiste et moi-même ne sommes pas pour une attitude d'opposition systématique à toutes les actions du Gouvernement, en particulier à ce qu'il envisage de faire dans le domaine de la fonction publique. Mais vous êtes, d'une certaine façon, victime d'une suspicion légitime car vous appartenez à un gouvernement qui, depuis six mois, fait tout le contraire de ce qu'il annonce à grand renfort de publicité.

Nous restons donc sur notre réserve et nous ne n'approuverons pas votre budget. Nous préférons, finalement, nous y opposer. Vous nous avez annoncé des mesures, mais je doute que vous les mettiez réellement en œuvre !

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Il n'y a même pas d'applaudissements !

M. le président. Pour le groupe communiste, la parole est à M. Louis Pierna.

M. Louis Pierna. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, prétendre aborder la question de la fonction publique dans les quelques heures consacrées à l'examen de son budget semble dérisoire au regard de l'importance que celle-ci revêt dans notre pays.

Monsieur le ministre, vous avez, il y a quelques semaines, voulu frapper fort pour ne plus avoir à y revenir et vos prévisions initiales de suppressions d'emplois ont soulevé une grande émotion tant chez les salariés concernés que chez les usagers. Vous avez d'ailleurs été obligé de reculer quelque peu.

La fonction publique devrait être au centre de vos préoccupations, d'abord en raison du nombre - 4,7 millions - et de la place des salariés qui y travaillent, ensuite en raison de la nature même des services effectués.

L'ensemble des services publics représentent près de 35 p. 100 de l'emploi salarié de notre pays. Leur poids réel dans l'économie est d'autant plus grand qu'ils génèrent une part déterminante de l'investissement en France. Leur rôle devrait en conséquence être encore renforcé, compte tenu de la croissance des besoins en services.

Touchant tous les aspects de la vie quotidienne - transports, soins, enseignement, protection sociale, assistance - les services publics ont de l'avenir, mais il faut avoir de l'ambition pour eux ! Ce n'est pas votre cas ! Votre doctrine, le libéralisme, et votre souci de plus en plus aigu de rentabilité et de compétitivité de ces services vous conduisent à les sacrifier sans considération pour leur vocation.

Votre volonté d'agir vite est d'autant plus vive qu'intégration européenne façon Maastricht oblige ! Subordonner le rôle de la fonction publique à ces impératifs est le contraire de la modernité et de l'efficacité.

L'argument essentiel qui est avancé pour justifier les politiques menées dans la fonction publique ces dernières années repose sur ces affirmations : les fonctionnaires coûtent trop cher, la masse salariale progresse trop vite, ils sont trop nombreux, ils ont trop de droits !

N'est-il pas temps de rétablir la vérité ?

Depuis 1982, c'est la troisième fois qu'un gouvernement décide du blocage des traitements des fonctionnaires. Ainsi, pour redonner à la masse salariale de la fonction publique la place qu'elle occupait dans le budget de l'Etat en 1979, il aurait fallu, selon l'Observatoire français de la conjoncture économique, augmenter les crédits de 72 milliards de francs en 1993.

Le blocage des salaires des fonctionnaires a-t-il été profitable à l'emploi, à la croissance, au progrès social ? Bien évidemment non ! Cette politique a au contraire joué contre la consommation, contre l'emploi et contre la croissance.

Les fonctionnaires sont des consommateurs et, à ce titre, ils sont frappés de plein fouet par la hausse du prix des carburants ou encore par celle des tarifs publics.

Comment voulez-vous que les fonctionnaires participent à la relance de la consommation alors que ces salariés, et pas seulement pour les hauts cadres, ont vu leur

pouvoir d'achat s'effondrer de plus de 15 p. 100 depuis 1982 du fait de la politique de désindexation des salaires ?

Pire, du fait de la CSG, les feuilles de paye ont connu, dès le mois de juillet, une baisse nette de près de 1,5 p. 100. C'est cela la réalité !

Vous estimiez lundi dernier, monsieur le ministre, pouvoir conclure un accord salarial pour 1994-1995 vendredi prochain avec certaines organisations syndicales. Qu'en est-il exactement ?

Votre projet prévoit une augmentation des traitements de 4,79 p. 100 d'ici à la fin de 1995, dont 0,8 p. 100 au titre d'un rattrapage pour 1993. Mais cela ne fait pas le compte ! Après un rapide calcul, en effet, le représentant de la CGT a démontré qu'un fonctionnaire gagnant 8 000 francs par mois aura perdu en trois ans 6 000 francs ! Au total, ce sont 30 milliards de francs qui n'iront pas à la consommation !

Que penser de vos déclarations sur la relance de l'emploi quand on sait que vous avez accompagné vos propositions sur les salaires d'un recours à l'emploi partiel dans les trois fonctions publiques - Etat, hôpitaux et collectivités territoriales ?

Vous me permettez, monsieur le ministre, de poser quelques questions.

Les traitements des fonctionnaires figurent dans la rubrique « dépenses » du budget de l'Etat, mais faut-il les considérer uniquement comme un coût pour la société ?

Combien représente le manque à gagner résultant des suppressions d'emplois de fonctionnaires dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale, dans celui de la formation, de la prévention, de la santé, dans les services des collectivités territoriales ?

Quel est l'impact du blocage des salaires sur la consommation, donc sur les recettes fiscales ?

A combien se chiffre le manque à gagner pour la sécurité sociale et le régime des retraites quand vous décidez le gel des traitements ?

Mesure-t-on bien l'impact des réductions d'emplois statutaires et publics sur l'aménagement du territoire - je veux parler de la désertification des campagnes et du mal-vivre dans les villes ?

Ne perdons pas de vue qu'une des conquêtes de notre peuple est un réseau de services publics diversifiés auquel chaque citoyen-usager doit avoir accès dans des conditions identiques sur tout le territoire national.

Bien sûr, M. le Premier ministre a annoncé, le 8 avril dernier, le « blocage dans l'immédiat et pour six mois » - six mois seulement - de toutes les fermetures de services publics en zone rurale. Il reste que la portée de cette décision reste bien limitée.

Quand 700 000 salariés sous contrat emploi-solidarité sont aujourd'hui employés dans la fonction publique, quand des dizaines de milliers de non-titulaires et de salariés précaires sont démunis de tout droit, quand des prestations soit sont abandonnées, soit ne sont pas assumées par les services publics, quand le Gouvernement prétend développer des petits boulots dits de proximité ou de service à peine payés, n'y a-t-il pas remise en cause du principe fondamental de l'égalité devant les services publics ?

Que dire enfin des délocalisations ?

Il s'agissait, affirmait-on, d'aboutir à une meilleure implantation des administrations publiques sur tout le territoire. En réalité, il en est résulté des situations intolérables pour les personnels concernés que le complément exceptionnel de localisation en province ou l'allocation à la mobilité du conjoint ne peuvent dissimuler.

Vous jouez de cette remise en cause pour dégraisser les effectifs, casser les statuts, dégrader les services publics, les restructurer, et pour, les offrir, à terme, en pâture, à la finance, à la logique capitaliste des privatisations. Tel est l'objectif !

Vous utilisez ces actions de cloisonnement pour réduire les capacités de réaction des travailleurs de la SNCF, d'EDF-GDF ou de la RATP.

Le statut général des fonctionnaires n'a pas échappé aux mauvais coups de ces dernières années, tant il est devenu un obstacle aux politiques d'austérité, d'une part, et à l'intégration européenne, d'autre part.

Il est vrai que nombre de droits et d'obligations des fonctionnaires contenus dans ce statut paraissent d'avant-garde comparés à ce qui se passe ailleurs, notamment en Europe occidentale. Mais c'est justement parce que ce statut entérine l'existence et l'unité d'une fonction publique nationale sur le territoire, qu'il garantit aux fonctionnaires une réelle indépendance vis-à-vis du pouvoir, qu'il est fondé sur le principe de l'égalité aux emplois publics, contraire au clientélisme, à l'élitisme, et qu'il offre aux usagers des garanties de probité et d'égalité, que des coups rudes lui sont portés.

Contrairement à vos affirmations, les fonctionnaires ne sont pas des privilégiés, « sécurisés » par leur statut. Actifs ou retraités, les fonctionnaires sont des victimes de votre politique de régression sociale et de destruction des services publics.

Ils ont pour seul privilège d'être directement concernés par la volonté du Gouvernement de peser sur leurs salaires et de réduire l'emploi.

La journée du 12 octobre a montré que les salariés du secteur public, très nombreux, ne se résignaient pas aux mauvais coups.

Les députés communistes, qui s'inscrivent dans ce courant de refus - ce n'est pas une surprise - voteront contre le projet de budget de la fonction publique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. Pour le groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre, la parole est à M. Georges Durand.

M. Georges Durand. Nous le savons, cette période économiquement difficile n'est pas propice aux grandes et dispendieuses réformes. Cependant, l'examen de votre budget, monsieur le ministre, nous permet de constater que d'importantes mesures peuvent être prises sans provoquer de dérapages budgétaires.

Pour être plus précis, il ne s'agit pas seulement de l'examen du seul budget de votre ministère. En effet, les crédits de votre ministère qui s'élèvent à 1,174 milliard de francs ne concernent que ceux directement générés par le ministère de la fonction publique. Mais, à travers ce budget, on peut examiner la politique du Gouvernement en faveur de l'ensemble de la fonction publique et des réformes administratives.

Je voudrais, en premier lieu, insister sur la politique que conduit le Gouvernement en matière sociale en faveur des fonctionnaires.

Je suis heureux de constater que les accords précédemment passés, dits « protocole Durafour », sur la rénovation de la grille indiciaire, continuent d'être mis en œuvre.

Ainsi, la sixième tranche de revalorisation des personnels enseignants sera mise en œuvre le 1^{er} septembre 1994, la quatrième tranche du plan de réforme de la grille de la fonction publique ayant pris effet au 1^{er} août 1993.

Quant aux négociations salariales, je tiens à vous féliciter, monsieur le ministre, pour la rigueur dont vous faites preuve. En effet, vous devez, tout en étant attentif à l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires, qui représentent 2,7 millions de personnes pour l'Etat et 1,2 million pour les collectivités locales, ne pas perdre de vue l'objectif assigné par le Premier ministre de réduction du déficit public.

Ainsi, pour 1993, les estimations font ressortir une progression de la rémunération moyenne des agents en place de 6,1 p. 100, soit une hausse de 4,2 p. 100.

Votre objectif pour les années 1994 et 1995 est de garantir le maintien du pouvoir d'achat prévisionnel en niveau sur ces deux années. Cet objectif est tout à fait louable dans la mesure où notre pays doit maîtriser son déficit budgétaire. Mais je me permettrai de vous rappeler qu'il ne faut pas non plus perdre de vue le fait que la reprise économique dans notre pays passe par une relance de la consommation, ce qui exige, à n'en pas douter, un léger coup de pouce sur le pouvoir d'achat, en particulier sur celui des fonctionnaires. Je suis heureux de constater que les récentes négociations prennent cette direction.

Si la hausse du pouvoir d'achat de cette catégorie importante d'emplois ne peut que rester modeste, en raison du coût que représente l'augmentation d'un point de traitement - 5,330 milliards de francs en 1994 - vous avez su, lors des négociations en cours, faire des propositions que l'UDF apprécie pleinement.

Tout d'abord, vous avez porté la revalorisation de la valeur du point de 4,75 à 4,79 p. 100, ce qui représente une hausse appréciable. Mais surtout, vous globalisez votre négociation. Ainsi, vous proposez de pourvoir au plus vite les emplois vacants, dont le nombre est évalué à 20 000.

Je souhaite que cette proposition, qui est excellente, se concrétise rapidement. En effet, le chômage, qui est la première préoccupation de tous nos concitoyens, doit recevoir des solutions le plus rapidement possible.

Pouvez-vous nous détailler les mesures que vous entendez prendre afin d'atteindre rapidement cet objectif ?

S'agissant des rémunérations, je souhaiterais également connaître les mesures que vous entendez prendre à l'égard des hauts fonctionnaires, dont la situation n'a pas connu d'amélioration notable ces dernières années, bien au contraire.

Il est à mon avis très important que des dispositions soient prises pour améliorer la situation de ces personnels, si nous ne voulons pas que, dans les années à venir, se posent des problèmes de recrutement, et par voie de conséquence de qualité de notre administration.

Parallèlement aux négociations salariales, vous proposez pour les années à venir de développer un large effort dans le domaine social. Ainsi, vous donnez la priorité à l'accélération des procédures d'attribution de logements aux fonctionnaires, ce qui est une fort bonne chose, et au développement des possibilités de travail à temps partiel.

J'insisterai sur ce dernier point. Il est en effet à mes yeux très important que la fonction publique donne l'exemple en matière de travail à temps partiel.

M. Louis Pierna. Cela existe déjà !

M. Georges Durand. Cette possibilité devrait pouvoir devenir un droit pour le personnel féminin de la fonction publique. Une telle mesure illustrerait ainsi la volonté du Gouvernement de développer une politique de la famille. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous faire connaître vos intentions à ce sujet ?

Je souhaiterais maintenant aborder un autre volet de la politique que vous entendez développer.

Lors de votre audition devant la commission des lois, vous nous avez exposé votre désir de mettre en pratique l'intention affirmée par le Premier ministre, en avril dernier, de rétablir les bases de l'Etat républicain. La mise en œuvre de cette politique comprend plusieurs tranches.

Vous nous avez annoncé un projet de loi relatif aux modifications du tour extérieur. Il est très attendu, car l'organisation actuelle de ce recrutement suscite de nombreuses interrogations.

Il est certainement souhaitable de maintenir le principe de ce type de recrutement qui permet l'intégration dans un service de personnalités extérieures et par là même d'enrichir les méthodes de l'administration. Cependant, des améliorations doivent être trouvées pour remédier à certains dysfonctionnements. Ainsi, il apparaît souhaitable que la nomination par la voie du tour extérieur soit précédée de la publication de la vacance d'emploi, ce qui n'est pas le cas actuellement. De même, les nominations devraient être précédées de la publication des avis motivés des responsables concernés.

Ces exemples de mauvais fonctionnement, ou de dysfonctionnement, doivent rapidement trouver une solution. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous confirmer le dépôt rapide d'un projet de loi dans ce sens ?

Une autre procédure mériterait également d'être réformée. Je veux parler du contrôle sur le passage des fonctionnaires du public au privé.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Très bien !

M. Georges Durand. Là encore, le principe de ce passage n'est pas à réviser, car il constitue bien souvent une expérience positive, tant pour les intéressés que pour les administrations. Toutefois, les modalités au regard de la déontologie de la fonction publique, méritent certainement d'être révisées. Et dans ce cas un simple décret modifiant celui du 17 janvier 1991 suffirait, à mon sens.

Il me semble tout à fait nécessaire de revoir le rôle de la commission placée auprès de vous, monsieur le ministre, et qui est chargée de se prononcer sur la compatibilité entre l'activité privée envisagée par le fonctionnaire et ses anciennes fonctions. Sans entrer dans le détail, il faudrait donner un peu plus de force à l'avis qu'elle émet. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous indiquer vos intentions sur ce problème ?

M. le président. Monsieur Durand, je vous invite à vous acheminer vers votre conclusion !

M. Georges Durand. Je conclus, monsieur le président.

Je souhaiterais enfin, monsieur le ministre, connaître plus en détail la politique que vous entendez développer afin d'inciter les fonctionnaires à accepter des postes dans les banlieues à risques ou dans les cantons ruraux en voie de désertification. Pouvez-vous nous indiquer les principales mesures que vous entendez prendre pour réformer les dispositions existantes ?

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques précisions que j'aimerais que vous nous apportiez sur votre budget. Le groupe de l'UDF dont je suis le porte-parole aujourd'hui votera ce budget. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. Pour le groupe du Rassemblement pour la République, la parole est à M. Grégoire Carneiro.

M. Grégoire Carneiro. Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, la fonction publique constitue l'armature de l'Etat républicain. Le Gouvernement doit veiller à assurer à ses fonctionnaires les moyens d'exercer la mission de service public qui leur incombe.

La fonction publique représente aujourd'hui quelque 10 p. 100 des actifs dans notre pays - cela n'est pas négligeable - et 20 p. 100 si l'on y ajoute les agents territoriaux et hospitaliers. L'administration peut donc jouer un rôle important dans le cadre de la politique du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire.

Dans cet esprit, le CIAT du 12 juillet a impulsé un nouvel élan pour le service public avec la création des schémas départementaux - vous l'avez souhaité, monsieur le ministre, l'élaboration d'une procédure cohérente pour les implantations administratives et la promotion de l'innovation administrative. Le budget de la fonction publique doit donc traduire financièrement la volonté du Gouvernement.

Avec 1,144 milliard de francs, les crédits de votre ministère sont sensiblement équivalents à ceux de 1993. C'est un budget rigoureux, mais il traduit les propositions adaptées aux besoins des agents, notamment dans le domaine social. Cela est particulièrement important !

Les crédits sociaux interministériels sont en légère augmentation. S'agissant des crèches, vous avez tenu compte, monsieur le ministre, de l'évolution démographique régulière des familles de fonctionnaires. Elle vous a conduit à prévoir 241 millions de crédits de fonctionnement, somme sensiblement identique à celle inscrite au budget de 1993.

M. Michel Grandpierre. Quel progrès !

M. Grégoire Carneiro. En revanche, pour l'aide ménagère à domicile, les crédits, à hauteur de 188 millions, sont en augmentation de 9 millions. De même, pour les chèques-vacances, des crédits nouveaux de 17 millions portent la ligne à 141 millions en 1994.

Le projet de budget de la fonction publique pour 1994 est résolument tourné vers l'action sociale en faveur des fonctionnaires. Une analyse en maille fine nous permet de voir que les aides au logement ont été mieux ciblées sur les besoins réels des agents.

L'action sociale est l'indispensable complément d'une politique contractuelle. Les négociations actuellement en cours avec les représentants des fonctionnaires s'articulent aujourd'hui autour de trois pôles : les mesures que nous venons d'évoquer, le volet salarial et l'amélioration de l'emploi.

Les négociations salariales vous ont conduit, monsieur le ministre, à proposer une augmentation de 4,8 p. 100 sur trois ans. Mais la relation entre l'homme et le travail ne se mesure pas uniquement en termes de salaire. Vous avez voulu donner une dimension nouvelle aux conditions et aux relations de travail. C'est ainsi que dans la politique contractuelle du Gouvernement, apparaissent des dimensions nouvelles telles que la GPE, pour les spécialistes, à savoir la gestion prévisionnelle des effectifs. C'est pourquoi vous vous êtes attaché à proposer des réformes importantes tendant à accélérer le recrutement pour combler les emplois qui sont vacants aujourd'hui, phénomène particulièrement dramatique dans la région parisienne.

Vous avez voulu également favoriser la mobilité fonctionnelle qui est l'un des éléments indispensables de la réussite en matière de fonction publique. On parle

souvent de mobilité géographique, mais rarement de mobilité fonctionnelle. C'est un point qu'il convient de souligner.

Vous avez également souhaité assouplir les conditions du travail à temps partiel, dont la durée pourrait être portée à trois ans. Cela va dans le sens d'une gestion prévisionnelle des effectifs de qualité. Les régimes de travail seront donc améliorés et le service deviendra plus performant. Les crédits prévus pour l'organisation de la modernisation sont affichés à la baisse dans le projet de loi, une baisse de 15 p. 100. Ils s'élèvent à 32,3 millions. A noter que ce chapitre 37-04 était crédité en 1990 de 15 millions seulement. Le chemin parcouru est donc considérable. En effet, l'augmentation entre 1990 et 1994 aura été de 100 p. 100.

L'effort de modernisation ne se traduit pas seulement en chiffres dans ce projet, mais aussi en actes car vous souhaitez, monsieur le ministre, impulser des techniques telles que les projets de service et développer la création de centres de responsabilité avec des budgets de plus en plus décentralisés vers les niveaux opérationnels, « déconcentrés » vers les niveaux opérationnels, dit-on dans le jargon administratif.

La gestion publique par enveloppes globales est beaucoup plus pertinente. Elle est la seule qui permette aux fonctionnaires de devenir réellement responsables de leurs personnels, de leurs actions et de leur établissement.

Votre projet de budget est donc sans commune mesure avec les précédents. Votre action sera beaucoup plus centrée sur l'efficacité au quotidien, qui est la mission de l'administration. Nous sommes là fort éloignés des opérations de prestige antérieures telles que les formes, symposiums et autres manifestations médiatiques.

Pour conclure, permettez-moi de souligner combien il est urgent de revenir aux valeurs essentielles de l'Etat républicain. Je sais, monsieur le ministre, que vous y veillez depuis votre nomination. Bien entendu, j'accorde au mot « valeurs » un sens gaulliste. Pour cela, le recrutement et l'avancement des fonctionnaires doivent répondre aux exigences de compétence et d'impartialité.

Au nom du groupe du Rassemblement pour la République que je représente, il me paraît urgent de promouvoir la réforme du recrutement au tour extérieur pour les hauts fonctionnaires, afin que la haute administration de l'Etat puisse remplir ses missions avec l'efficacité que souhaite le citoyen.

La grande entreprise « fonction publique » doit avoir, elle aussi, ses grands capitaines. Ce budget, résolument tourné vers la modernisation avec un management public de qualité, recueillera les suffrages du groupe du Rassemblement pour la République. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de la fonction publique.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, qu'y a-t-il aujourd'hui de commun entre un postier exerçant à Valence, un policier affecté dans un commissariat de la banlieue lyonnaise, un professeur de collège de Vitry-le-François ou un chef de bureau de la direction des routes au ministère de l'équipement ?

Par-delà leur statut commun, ces fonctionnaires partagent la même croyance dans le service public, le service au public, et se dévouent quotidiennement pour que les usagers puissent trouver dans les administrations la réponse à leurs attentes et la satisfaction de leurs besoins.

Dans la période difficile que nous traversons, la fonction publique peut être, et le Gouvernement s'y engage, un moyen de maintenir la cohésion sociale en se mobilisant au service de la collectivité dans tous les secteurs où existent des risques importants de fragilité : la politique de la ville, celle tournée vers le monde rural, la lutte contre l'exclusion, le renforcement de l'intégration, en offrent de bons exemples. Pour que ces politiques vivent, il faut que la fonction publique soit réellement motivée et que son fonctionnement soit constamment adapté à l'urgente nécessité de l'heure.

Une fonction publique de qualité, confiante en elle-même et forte de la richesse que lui procurent les femmes et les hommes qui la composent, constitue l'armature de l'Etat républicain et l'un des fondements d'une société solide et stable.

C'est en fonction de cette dimension forte que se manifeste la politique du Gouvernement dans le domaine qui m'est confié.

Un budget, c'est évidemment d'abord une politique. Ainsi que je l'ai exposé en présidant pour la première fois le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat au début du mois de juin, le Gouvernement a la ferme intention de poursuivre la modernisation de l'administration tout en rétablissant les bases de l'Etat républicain, comme le Premier ministre l'a annoncé dans sa déclaration de politique générale en avril.

Cela passe effectivement par le renforcement de l'Etat républicain.

Le premier axe de ce renforcement, qui a d'ailleurs été souligné par tous les intervenants, et notamment par MM. les rapporteurs, vise à assurer l'impartialité des recrutements dans la fonction publique.

M. Dominique Bussereau, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le ministre de la fonction publique. S'agissant des nominations intervenues dans la haute fonction publique par ce qu'il est convenu d'appeler le « tour extérieur », qui ont pu donner lieu à certains abus - M. de Courson et M. Bussereau les ont évoqués - il faut concilier deux soucis également légitimes : en premier lieu, celui de permettre aux corps de fonctionnaires de bénéficier de l'expérience de personnalités diverses en évitant le corporatisme et la sclérose que procure tout recrutement exclusivement fondé sur la cooptation ; en second lieu, et cela nous paraît important, celui de garantir l'impartialité et le niveau professionnel des intéressés.

Un projet de loi, à propos duquel le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat a été consulté, est à l'heure actuelle soumis à l'examen du Conseil d'Etat afin de parvenir à cette conciliation. Il prévoit notamment la publication des avis émis par les responsables des corps concernés et l'exigence d'un niveau professionnel suffisant des candidats.

La deuxième manifestation de l'Etat républicain tient au respect des règles de déontologie applicables dans la fonction publique. Si les fonctionnaires ont des droits, et j'y reviendrai tout à l'heure, ils ont aussi des devoirs qui en forment la contrepartie naturelle. Je serai particulièrement vigilant dans ce domaine et je veillerai strictement à

ce que soient respectées les obligations portant notamment sur les départs de fonctionnaires dans le secteur privé.

Le projet de loi auquel je faisais allusion renforce le contrôle applicable à ces départs.

M. Louis Mexandeau. On dit ça !

M. le ministre de la fonction publique. Il sera déposé dans quelques jours devant le Parlement, dès que le conseil des ministres aura pu l'approuver.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Très bien !

M. le ministre de la fonction publique. Le renforcement de l'Etat républicain passe ensuite par le rétablissement de la confiance que la fonction publique peut avoir en elle-même. Cela vaut, à l'évidence, pour l'encadrement, et particulièrement l'encadrement supérieur. MM. les rapporteurs ont longuement abordé ces sujets, aussi vais-je y consacrer quelques instants.

La haute fonction publique connaît un grave malaise. Il provient d'une politisation excessive - j'en ai parlé tout à l'heure -, de la désinvolture avec laquelle ses membres ont été traités pendant les années écoulées...

M. René Couanau. Tout à fait !

M. le ministre de la fonction publique. ... et de la dégradation de la situation matérielle et des perspectives de carrière des intéressés.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Absolument !

M. le ministre de la fonction publique. Cela se traduit par une perte de motivation pour nombre d'entre eux et par des départs dans le secteur privé de plus en plus précoces.

Le Gouvernement est soucieux de maintenir la qualité de l'encadrement supérieur et de lui donner confiance dans ses missions et dans sa place dans la société. C'est pourquoi, à la demande du Premier ministre, j'ai confié à M. Jean Prada, président de chambre à la Cour des comptes, le soin d'établir un rapport sur la formation, le recrutement, la carrière, la situation matérielle des fonctionnaires en charge de responsabilités importantes. Ce rapport est presque achevé et me sera remis d'ici à la fin de ce mois.

En ce qui concerne la délicate question de l'École nationale d'administration, le Premier ministre a confirmé l'intention du Gouvernement d'implanter à Strasbourg le siège de l'école. A cet effet, un projet de décret est actuellement présenté au comité technique paritaire et au conseil d'administration de l'école, après une phase de concertation avec les milieux intéressés, dont l'association des anciens élèves et les personnels.

Le Gouvernement désire fermement maintenir le caractère spécifique de l'ENA qui est, comme vous le savez, une école d'application dont les enseignements sont assurés par des praticiens. Si certains de ces enseignements peuvent être assurés parfaitement à Strasbourg, d'autres peuvent l'être qu'à Paris.

M. René Couanau. Absolument !

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Tout à fait !

M. le ministre de la fonction publique. C'est pourquoi nous envisageons une scolarité se déroulant sur deux sites, autour de trois grands thèmes structurant la formation des futurs hauts fonctionnaires : l'apprentissage de la gestion administrative, l'étude de l'administration territoriale sous ses deux aspects - déconcentration et décentralisation - et la dimension européenne qui existe déjà et sera renforcée.

Nous avons là un équilibre à la fois géographique et pédagogique permettant de rester fidèle à la tradition de l'école et d'intégrer des préoccupations nouvelles, de façon à former efficacement les futurs cadres à toutes les facettes de leur métier : le niveau territorial, le niveau de l'Etat, le niveau européen.

Lorsque vous avez abordé cette question, monsieur le rapporteur spécial, vous avez parlé d'une « volonté délibérée d'abaissement de la haute fonction publique » et d'un « modèle de mauvaise administration et de méconnaissance de la réalité du fonctionnement de l'école ».

La première intention était sans doute celle du gouvernement qui a lancé cette affaire en 1991. Je puis vous dire que le gouvernement actuel, comme vous le savez, est, au contraire, très attentif à la réhabilitation de la haute fonction publique. La mission confiée à M. Prada, dont j'ai dit un mot tout à l'heure, va dans ce sens.

Je ne considère pas, pour ma part, que le transfert du siège de l'école en Alsace et les aménagements apportés à la scolarité soient de mauvaise administration. Au contraire, les garanties qui sont données par le schéma de la nouvelle scolarité respectent totalement le caractère propre de l'ENA, comme je l'ai déjà dit. Nous voulons faire la preuve que l'aménagement du territoire et la formation des hauts fonctionnaires aux réalités du terrain, de tous les terrains, sont deux termes conciliables.

M. René Couanau. Très bien !

M. le ministre de la fonction publique. Le surcoût que vous avez mentionné, monsieur le rapporteur, existera bien en 1994, mais il sera lié aux opérations de transfert. Il faut en relativiser l'ampleur. D'une part, il y aura une augmentation apparente des sommes consacrées à l'ENA en 1994, qui figureront désormais dans la subvention accordée par l'Etat à l'école, mais qui étaient inscrites en 1993 dans le fonds des délocalisations.

D'autre part, nous nous attendons à une baisse de cette somme dans les années suivantes, du fait du recours à des enseignants locaux pour les langues et les matières comme la comptabilité ou le sport. De plus, les frais de déplacement, que vous avez intégrés dans votre calcul, seront de 50 p. 100 inférieurs en raison de la répartition des matières entre Paris et Strasbourg.

Une administration républicaine, c'est aussi une administration fondée sur le dialogue social : la fonction publique a toujours été la terre d'élection de la politique concertée depuis le début des années 70.

Le Gouvernement est désireux de relancer la pratique contractuelle dans notre pays.

Au sein de la fonction publique, où un certain nombre d'accords ont été signés par les gouvernements précédents, il s'agit plutôt de confirmer une pratique et de l'amplifier.

Ces accords, le Gouvernement est pleinement disposé à les respecter, que ce soit l'accord-cadre sur la formation du 10 juillet 1992 ou le protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille.

La commission du suivi de ce protocole s'est réunie le 22 juin dernier pour examiner les textes, statutaires ou indiciaires, nécessaires à la mise en œuvre de la quatrième tranche annuelle à effet du 1^{er} août 1993.

Voilà pour les accords passés. Le Gouvernement n'entend pas s'en tenir là et a l'intention d'aller de l'avant.

S'agissant des rémunérations des fonctionnaires, d'abord, une revalorisation de 1,8 p. 100 est intervenue au 1^{er} février au titre de l'accord salarial de 1991-1992. Mais nous avons décelé une corrélation surprenante entre les accords salariaux de 1991-1992 et l'affectation pour

une tranche, au budget de 1993, de l'augmentation du 1^{er} février 1993. Il y a là une grande ambiguïté qui pèse aujourd'hui sur les négociations, car le gouvernement de l'époque avait cru bien faire, quelques mois avant les élections législatives, d'accélérer le pas pour les fonctionnaires en anticipant l'augmentation. Je ne crois pas que c'était la bonne formule. En tout cas, les résultats n'ont pas été au rendez-vous !

En raison de l'exceptionnelle gravité de la situation financière de la France, le Premier ministre a indiqué, le 3 mai, aux organisations syndicales qu'il était très difficile d'envisager d'autres mesures d'augmentation générale pour 1993, les fonctionnaires, dont j'ai dit - contrairement à ce que vous avez affirmé, monsieur Pierna, et je ne peux le laisser passer - qu'ils n'étaient « ni des nantis ni des boucs émissaires », étant ainsi appelés, comme tous les Français, à contribuer au redressement des comptes de la nation.

M. Jean-Marie Bertrand. Très bien !

M. le ministre de la fonction publique. Pour autant, il ne s'agit pas que cet effort exceptionnel interdise les évolutions. C'est pourquoi le Gouvernement a ouvert, jeudi 30 septembre, des négociations salariales portant sur les exercices 1994 et 1995.

Pour répondre à M. Derosier - qui m'a fait savoir que, retenu par une réunion, il ne pourrait être là - je dirais que nous avons souhaité une longue période de négociations déconnectées, précisément, des échéances électorales. Et si nous avons proposé des discussions pour 1994 et 1995, c'est pour aller dans ce sens. Cela me paraît être une marque de respect à l'égard des organisations syndicales.

Au cours des premières séances de cette négociation, j'ai proposé aux organisations syndicales des augmentations permettant de préserver le pouvoir d'achat prévisionnel en niveau, soit plus 2 p. 100 en 1994 et plus 2 p. 100 en 1995. Il s'agit bien, pour ces deux années, d'une préservation du pouvoir d'achat prévisionnel. Dans le même temps, le Gouvernement a accepté de couvrir une partie de ce que j'ai appelé le millésime 93 au moyen d'une augmentation de 0,8 p. 100 en niveau. Cela fait donc, à ce jour, plus 4,8 p. 100 au total, ce qui est déjà un effort très important si l'on tient compte à la fois de l'état de nos finances et des possibilités de notre économie, d'une part, du poids très important des hausses mécaniques de la masse salariale en 1993, d'autre part.

Ces mesures de portée générale n'excluent pas les mesures catégorielles ou celles qui sont liées au GVT, c'est-à-dire la progression hiérarchique de chacun des agents. Et vous avez noté combien les mesures catégorielles étaient importantes, régulières et programmées sur toute la durée du projet Durafour - sept ans - avec des tranches annuelles.

Outre cette proposition salariale, qui est, je crois, une proposition honnête incitant à la modération salariale pour 1993 - pas moins mais pas plus que les autres Français, avec, tout de même, la protection du pouvoir d'achat global sur les trois ans - j'ai soumis aux partenaires sociaux un projet d'accord que j'ai qualifié de « global et équilibré », intégrant, à côté du volet purement salarial, une contribution importante de la fonction publique à la bataille pour l'emploi et des mesures sociales d'accompagnement, notamment pour le logement des fonctionnaires.

Je m'arrête un instant sur les aspects touchant à l'emploi, sur lequel ont insisté M. Carneiro et M. Durand. Le Gouvernement a déjà manifesté son attachement à la défense de l'emploi en prévoyant la stabilité

des effectifs dans la fonction publique de l'Etat, le projet de loi de finances pour 1994, lequel comporte 2 083 602 emplois budgétaires, hors PTT, soit seulement 930 de moins qu'en 1993. Si on se limite aux fonctionnaires civils, il y aura progression avec près de 2 000 agents de plus qu'en 1993.

Le Gouvernement a ainsi le souci de défendre l'emploi et de garantir l'application des politiques prioritaires, notamment la politique de la ville et le maintien des services publics en zone rurale.

Nous avons également examiné, au cours de cette négociation, comment nous pourrions utiliser de façon optimale les possibilités de pourvoir les emplois budgétaires qui restent vacants en raison de certains problèmes tenant à une gestion prévisionnelle encore insuffisante et à l'organisation pratique des concours.

La proposition que nous avons faite est la suivante : concentrer nos efforts sur 1994 et 1995 pour accélérer les recrutements, coordonner les procédures de concours, faire en sorte, ce qui n'avait jamais été fait dans le passé que les emplois vacants soient comblés le plus rapidement possible pour mettre sur le marché de l'emploi pendant la durée de l'accord de 5 000 à 10 000 emplois supplémentaires.

De la même façon, nous avons envisagé d'étendre dans les trois fonctions publiques les possibilités pour les agents de recourir au temps partiel, avantage social important qui peut se révéler créateur d'emplois. Certes, le temps partiel existe, mais les autorisations sont limitées à six mois et un an et elles dépendent des nécessités de service. Il nous apparaît donc utile d'allonger cette durée en orientant notre stratégie vers la politique familiale. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la discussion du projet de loi que défendra Mme Veil sur ce sujet. Cela facilitera une gestion prévisionnelle des effectifs, permettra de récupérer les masses salariales non affectées et de faire, avec l'accélération des recrutements, une politique volontariste en faveur de l'emploi.

Voilà pour les négociations en cours. J'espère que nous pourrions déboucher après-demain sur cet accord global dont j'ai parlé.

D'autres négociations sont programmées dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité du travail ainsi que dans celui de l'extension de la médecine préventive dans les administrations.

M. de Courson a évoqué les retraites, particulièrement les retraites complémentaires. Sans m'étendre trop sur ce sujet, je peux vous confirmer ce que j'ai déclaré en juin dernier devant le Conseil supérieur de la fonction publique : le Gouvernement n'envisage pour le moment aucune modification du régime de retraite des agents de l'Etat. C'est là, en effet, une question complexe et délicate qui mérite que soit conduite une réflexion, avec le concours des partenaires sociaux, sur les évolutions prévisibles et les ajustements possibles.

Pour ce qui est de la mise en place éventuelle d'une retraite complémentaire, mon collègue Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a été chargé tout récemment par le Premier ministre de mener une étude sur la possibilité de créer des fonds de pensions en France.

Vous comprendrez, dès lors, que je ne veuille pas aujourd'hui anticiper sur les conclusions de cette étude.

J'aborde maintenant la politique sociale en faveur des fonctionnaires, politique qui se conçoit en priorité dans un cadre interministériel.

Je compte agir dans le sens d'une plus grande efficacité des procédures d'attribution des logements, particulièrement pour les fonctionnaires qui sont affectés à des postes dans les quartiers difficiles et à qui je rends un particulier hommage pour la mission qu'ils accomplissent au service de la société.

En étroite concertation avec les organisations syndicales, une plus grande souplesse du dispositif de l'action sociale est étudiée pour instituer auprès des préfets des comités locaux chargés de les conseiller sur la gestion déconcentrée de l'action sociale interministérielle.

Le même souci de veiller aux garanties en les mettant au service de la modernisation vaut pour la politique des implantations administratives en province - ce que nous connaissons sous le nom de délocalisations - que le Gouvernement a décidé de poursuivre à titre d'élément permanent de l'aménagement du territoire.

Des dispositions ont été prises antérieurement pour faciliter la mobilité des agents intéressés. J'ai proposé le renforcement de ce dispositif, particulièrement pour les conjoints, et le comité interministériel pour l'aménagement du territoire qui s'est tenu à Mende le 12 juillet a retenu une méthode débouchant sur une plus grande concertation et sur des plans d'accompagnement social de meilleure qualité.

Une administration républicaine, c'est aussi une administration qui se modernise pour être capable de remplir ses missions dans le futur.

A ceux qui s'interrogeraient sur l'intitulé du ministère dont j'ai la charge, j'indique de la façon la plus claire que le mouvement d'adaptation du service public aux exigences de l'époque moderne, lancé à partir de 1986, sera poursuivi et intensifié.

Il s'agit en premier lieu de la déconcentration administrative.

En m'appuyant sur les propositions que sera appelé à formuler le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations, que j'ai la charge d'animer, j'ai l'intention, en association avec le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, de mener une relance vigoureuse de la politique de déconcentration. A cette fin, j'ai présenté une communication au conseil des ministres du 28 juillet 1993, faisant elle-même suite aux décisions arrêtées par le CIATER, le comité interministériel de l'administration territoriale du 23 juillet 1993.

Parmi ces décisions, je dois notamment mentionner la création, dans chaque ministère, de comités de pilotage qui devront établir pour le 31 décembre 1994 des schémas de déconcentration pour chacune des administrations, avec une première tranche applicable en 1994 et un programme sur quatre ans qui sera validé tous les ans par le CIATER, présidé personnellement par M. le Premier ministre.

Les mutations du service public que le Gouvernement entend favoriser visent à renforcer le rôle de l'administration au service de la nation.

Le service public ne tourne pas sur lui-même : il est un instrument au service du pays, au service du public.

A côté des fonctions régaliennes - assurer la protection des citoyens, défendre la patrie, rendre la justice - le service public est investi d'un puissant rôle de médiation sociale.

Les fonctionnaires sont ainsi souvent les premiers, pour ne pas dire les seuls interlocuteurs de nombreuses personnes en détresse qu'il faut informer, écouter, orienter, aider.

Il me paraît indispensable, en partenariat avec les collectivités locales, d'intensifier les actions d'amélioration de l'accueil du public, spécialement des personnes défavorisées, et de progresser sur la voie de la simplification des procédures.

Le rôle des administrations au service de la société peut également trouver à s'exercer dans le domaine de la formation : j'ai ainsi proposé, en liaison avec le ministre du travail, que soit effectivement appliquée la loi du 17 juillet 1992 qui prévoit que les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière peuvent offrir des contrats d'apprentissage à des jeunes gens.

M. le président. Monsieur le ministre, monsieur Mexandeau souhaite vous interrompre. L'y autorisez-vous ?

M. le ministre de la fonction publique. Volontiers !

M. le président. La parole est à M. Louis Mexandeau, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Louis Mexandeau. Monsieur le ministre, je viens de vous entendre dire que les actions de déconcentration et de délocalisation seraient poursuivies. Cette annonce, qui est heureuse et positive, fait suite aux décisions qui ont été prises par les gouvernements précédents...

M. Jean-Jacques Hyest. Un peu dans le désordre !

M. Louis Mexandeau. ... et qui avaient connu, il faut le dire, un début de réalisation assez rapide. Mais il faut convenir tout de même que ces opérations piétinent - dans tous les secteurs. Vous nous avez annoncé un compromis sur l'Ecole nationale d'administration. Dans ma région - et je parle sous le contrôle de M. le président du conseil régional de Basse-Normandie ici présent - après une première étape positive, les décisions des CIAT concernant notamment la ville de Caen et l'agglomération de Cherbourg, frappées durement par la crise, marquent le pas.

Vous nous annoncez une sorte d'étude, qui vous sera remise au 31 décembre 1994,...

M. Yves Verwaerde. Ce que M. le ministre est patient !

M. Louis Mexandeau. ... et la question qui vient tout à fait naturellement à l'esprit est celle-ci : les décisions déjà prises seront-elles exécutées, et dans quel délai ? Voilà ce qui importe aux élus et à la population.

M. le président. Monsieur le ministre, veuillez poursuivre.

M. le ministre de la fonction publique. Monsieur Mexandeau, vous m'avez mal compris.

M. Daniel Picotin. Il ne comprend rien !

M. le ministre de la fonction publique. Vous avez confondu délocalisation et déconcentration.

M. Dominique Bussereau, rapporteur pour avis. Eh oui !

M. le ministre de la fonction publique. Quelle a été notre première urgence ? Réparer les fautes, notamment de procédure, qui avaient été commises.

M. Dominique Bussereau, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le ministre de la fonction publique. Tous les rapporteurs ont souligné que, dans la précipitation et pour un effet d'affiche, il avait été décidé, sans respecter les formes et sans dialogue social préalable, de plusieurs délocalisations, dont le nombre effectivement réalisé est extraordinairement faible.

Qu'avons-nous fait ? Nous avons rétabli les procédures - parce que nous sommes tout de même dans un Etat de droit - entrainé le dialogue social et repris méthodiquement le processus.

M. Dominique Bussereau, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le ministre de la fonction publique. Ce dont j'ai parlé, c'est d'un mécanisme général de déconcentration des administrations centrales vers les services déconcentrés de l'Etat, mécanisme négocié et pluriannuel, qui tend à mieux répartir les pouvoirs et à rapprocher les décisions des citoyens.

Je suis sûr, monsieur Mexandeau, qu'au fond de vous-même, au-delà de votre petite note de polémique mutuelle, vous êtes d'accord avec moi sur ce point. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Les administrations - disais-je - ont aussi leur rôle à jouer en matière d'apprentissage. J'insisterai quelques instants sur ce point socialement très important. Il n'est pas inutile que les villes, les départements, les régions, les structures hospitalières et les services de l'Etat puissent accueillir de jeunes apprentis. Une circulaire, qui sera prochainement publiée au *Journal officiel*, a été rédigée en ce sens.

Cette mission d'accueil est fondamentale et je suis persuadé que nombre de fonctionnaires accepteront d'être maîtres d'apprentissage et de contribuer ainsi à la formation des jeunes, si nécessaire dans notre pays.

Dans le même esprit, les administrations doivent être un puissant levier au service de l'aménagement du territoire, dont le Gouvernement a fait l'une de ses priorités. La fonction publique doit se mobiliser pour cette grande cause nationale qui dépasse les clivages et qui constitue l'un des enjeux majeurs des dix années à venir. Elle doit notamment s'investir dans les politiques en faveur de la ville et des zones rurales fragiles.

Cet effort de reconquête du territoire suppose, comme je l'ai indiqué devant l'Assemblée nationale au cours du débat sur la ville en avril dernier, que soit proposée une « offre » de services publics renforcée en qualité et en efficacité. Aussi bien dans les banlieues difficiles que dans les cantons ruraux en voie de dépeuplement, il importe de faire preuve de pragmatisme et d'imagination pour y attirer des fonctionnaires bien formés et suffisamment motivés, afin que la continuité du service public soit assurée. Les dispositifs d'incitation existants seront renforcés.

J'ai l'intention de revoir le système d'avancement accéléré introduit par la loi du 26 juillet 1991 pour les fonctionnaires affectés dans les quartiers difficiles, dispositif dont la lourdeur et le manque d'attractivité ont été reconnus. C'est pourquoi nous avons décidé d'utiliser une grande part de la nouvelle bonification indiciaire pour apporter une réponse financière convenable à ces fonctionnaires qui exercent leur mission dans les quartiers difficiles.

Par ailleurs, le Premier ministre a décidé, au mois d'avril, un moratoire sur la fermeture des services publics qui a été reconduit récemment jusqu'au début de l'an prochain, dans l'attente des conclusions de la mission confiée à M. Bernard Stasi.

Le CIAT de Mande du 12 juillet m'a confié la mission de proposer les mesures d'adaptation nécessaires pour maintenir les services publics en zone rurale. Cela comprend déjà le renforcement des procédures de concentration existantes, notamment pour la mise en place des

schémas départementaux des services publics, ainsi que le recours à l'innovation et à l'expérimentation, notamment à travers la polyvalence des agents.

Mesdames et messieurs les députés, si la reconquête du territoire est une priorité. le renforcement de la présence de la France en Europe en constitue une autre. Dans son dernier rapport annuel, le Conseil d'Etat souligne les insuffisances de notre administration à ce sujet, qu'il s'agisse de la formation des fonctionnaires, de la connaissance du droit communautaire ou de la présence des Français dans les institutions communautaires. Cette situation est d'autant plus paradoxale que l'administration française s'est ouverte sur l'Europe depuis plusieurs années déjà et qu'elle dispose même d'une certaine avance dans l'accès des ressortissants communautaires à certains emplois.

Il me paraît nécessaire de remédier à cette situation préjudiciable aux intérêts de notre pays et de renforcer la connaissance des processus communautaires par nos fonctionnaires. Un groupe de travail constitué de représentants des ministères de la fonction publique, des affaires européennes et du budget a été chargé de trouver les meilleures façons de faciliter les mouvements de personnel en direction des Communautés. Il me remettra ses conclusions dans les prochains jours.

Plus généralement, le rayonnement de l'administration française en dehors de nos frontières constitue un des éléments importants de notre politique : le « modèle » administratif français s'exporte bien, comme en témoignent les nombreuses actions de coopération entreprises par l'ENA, l'Institut international d'administration publique et le ministère lui-même. Nous intervenons désormais de façon très présente dans les jeunes démocraties de l'Est, en complément de nos actions traditionnelles dans nos zones d'influence, et nous participons à la reconstruction de l'Etat de droit au Cambodge, par exemple.

Tels sont les grands axes de la politique que je mène depuis plus de six mois avec l'ensemble du Gouvernement.

Vous l'avez souligné, mesdames et messieurs, pour appuyer cette action, nous disposons d'un budget correctement dimensionné sans être pour autant excessif. Je ne parle là, bien sûr, que du budget propre de mon ministère.

En 1994, les crédits de fonctionnement dont je dispose en dehors des réimplantations administratives s'élèveront à 1 124,5 millions de francs, cette somme étant quasiment identique, à périmètre constant, à celle de 1993. La diminution importante des crédits qui figurent dans vos rapports n'est qu'apparente ; elle s'explique par le fait que les sommes mises à la disposition de la mission pour les délocalisations publiques ont été transférées après la formation du Gouvernement au ministère de l'intérieur, puisque nous assumons ensemble la gestion du mécanisme des implantations administratives. Si l'on raisonne, encore une fois, à structure constante, les crédits du ministère de la fonction publique sont pratiquement identiques en 1994 à ceux dont il bénéficiait en 1993.

Si je laisse de côté les frais de fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, les chapitres qui méritent des commentaires particuliers se rattachent à quatre types d'activité.

L'action sociale interministérielle, en premier lieu, dont les crédits pour 1994 s'élèvent à 680 millions de francs, en hausse de 0,7 p. 100. Dans un contexte budgétaire difficile, nous avons maintenu l'effort, notamment en faveur du logement et du chèque-vacances. De plus, la revalorisation des prestations inscrites dans les budgets des

différents ministères est identique à celle de l'exercice antérieur, soit 32,5 millions, ce qui traduit un effort accru, étant donné l'inflation plus faible que celle sur laquelle la loi de finances de 1993 avait été bâtie.

Deuxième secteur sur lequel je voudrais insister : la formation des fonctionnaires. C'est là une action essentielle, notamment pour les métiers de l'accueil. Nous avons pu obtenir une simplification de la nomenclature budgétaire qui nous permettra de procéder aux actions de formation dans des délais améliorés. Je ne voudrais pas laisser accroire, comme a pu le faire penser M. Derosier, qu'il y a moins de crédits pour la formation. C'est au contraire parce qu'il y a eu des accords négociés dans chacun des ministères que ces crédits y sont maintenant gérés. L'accord cadre de juillet 1992 prévoit l'affectation à des actions de formation continue d'un montant de crédits équivalent en moyenne à 3,2 p. 100 de la masse salariale, voire plus dans les accords conclus dans certains ministères, tel le ministère de l'éducation nationale, où nous sommes déjà très au-delà de 3,6 p. 100. Je veille personnellement à ce que, dans les quelques ministères où ces accords n'ont pas encore été conclus, ils puissent l'être pour la fin de cette année.

Troisième compartiment : les subventions aux écoles. Le ministère exerce sa tutelle sur les écoles interministérielles : Ecole nationale d'administration, instituts régionaux d'administration, Institut international d'administration publique.

La subvention versée à l'ENA s'élèvera à 149,6 millions, un léger surcoût étant prévu par rapport à 1993 pour financer l'implantation de l'école à Strasbourg.

La subvention aux IRA et à l'IAP reste stable, avec respectivement 142 millions et 23 millions.

M. Derosier m'a demandé ce que nous pouvions faire dans les IRA pour les fonctionnaires territoriaux. Nous nous attachons, dans le cadre de textes sur lesquels nous travaillons avec mon collègue Daniel Hoeffel, à donner aux écoles de l'Etat la possibilité d'accueillir des agents territoriaux. C'est déjà le cas dans les IRA, qui peuvent recevoir des stagiaires des collectivités territoriales. Nous veillons à développer progressivement cette coopération entre les centres de formation de l'Etat et les collectivités territoriales.

M. Bussereau m'a interrogé sur la mission Gisserot qui a élaboré en 1987 un rapport prévoyant la suppression d'un certain nombre d'organismes rattachés au Premier ministre. A ma connaissance, ce rapport n'a pas été publié.

M. Dominique Bussereau, rapporteur pour avis. Hélas !

M. le ministre de la fonction publique. Le Premier ministre a annoncé la création d'une commission pour la simplification des structures administratives, qui est en cours d'installation.

Le dernier poste concerne le chapitre 37-04 du budget de mon ministère, lequel regroupe les crédits de modernisation. La somme de 32,3 millions de francs inscrite à ce titre me paraît, comme à M. Carneiro, suffisante pour financer les actions en cours.

Rétablissement de l'Etat républicain, accentuation des mutations du service public au bénéfice de la nation, maîtrise des dépenses de personnel sans nuire à l'emploi, poursuite du dialogue social : telles sont, mesdames et messieurs les députés, les lignes directrices de mon budget. Le Gouvernement entend ainsi maintenir la qualité de nos services publics et en faire un élément fort du

modèle français de société. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Nous en arrivons aux questions.

Pour le groupe République et Liberté, la parole est à M. André Thien Ah Koon.

M. André Thien Ah Koon. Monsieur le ministre, le régime de retraite des agents des collectivités territoriales et des services hospitaliers révèle un profond déséquilibre et une réelle injustice, comparé à celui des agents de la fonction publique d'Etat. Ces derniers conservent en effet le bénéfice de l'indemnité de cherté de vie au moment de leur départ à la retraite, alors que cet avantage a été supprimé pour les autres fonctionnaires, ce qui freine les départs à la retraite.

Malgré les dispositions contenues dans la loi du 26 janvier 1984 précisant que les régimes de retraite de ces deux catégories d'agents comportent des avantages comparables, cette disparité de traitement perdure depuis plus de trente-cinq ans à l'île de la Réunion et dans les autres départements d'outre-mer.

Vous comprendrez donc, monsieur le ministre, mon insistance et ma détermination. Les personnels des services hospitaliers, des régions, des départements et des communes ne sont pas moins méritants que leurs collègues. Je souhaite qu'on le reconnaisse dans les faits en alignant leurs droits à la retraite sur ceux des agents de la fonction publique. Je compte tout particulièrement sur vous pour apporter enfin une solution positive à ce problème.

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

M. le ministre de la fonction publique. Monsieur le député, la situation de disparité que vous évoquez tient au fait que les fonctionnaires de l'Etat et les fonctionnaires territoriaux relèvent de deux régimes de retraite spéciaux : celui du code des pensions civiles et militaires pour les premiers et celui de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales pour les seconds.

S'agissant des fonctionnaires dont la retraite est domiciliée à la Réunion, une indemnité temporaire a été créée en 1952, pour les seuls fonctionnaires titulaires de l'Etat, quel qu'ait été le lieu d'exercice de leur fonction. Cette indemnité, fixée à 35 p. 100 du montant de la pension, a été instituée afin d'améliorer le pouvoir d'achat des retraités, à une époque où circulaient d'autres monnaies que le franc français.

Vous vous doutez bien que l'Etat ne peut imposer à d'autres régimes de retraite d'étendre à leurs ressortissants l'avantage qu'il procure à ses propres personnels. Néanmoins, j'ai pris l'initiative, avec mon collègue Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer, d'engager une réflexion, avec la collaboration des autres ministères concernés, sur différents aspects de la situation matérielle des fonctionnaires de votre belle île de la Réunion. Nous aurons certainement l'occasion de reparler de ce problème lorsque cette réflexion aura abouti. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Nous en arrivons aux questions du groupe du Rassemblement pour la République.

La parole est à M. André Fanton.

M. André Fanton. Nous recevons périodiquement des revues émanant des différents ministères, généralement agrémentées d'un éditorial dans lequel le responsable de l'administration concernée se réjouit de l'élévation du

niveau de recrutement des fonctionnaires. Naturellement, tout le monde se réjouit avec eux. Mais on s'aperçoit vite que, dans la pratique, l'afflux de candidats aux concours de recrutement des agents de catégorie C entraîne à une telle élévation du niveau que le profil de ces fonctionnaires ne correspond plus à la nature des tâches, modestes mais nécessaires, qu'ils doivent accomplir. On voit ainsi des gardiens de prison et des facteurs - ou « préposés », comme l'on dit maintenant - recrutés au niveau bac + 2, voire bac + 4. Et l'on aboutit à ce paradoxe que, dans certaines administrations, le chef de service est parfois moins diplômé que celui qui vient d'y entrer !

Cette situation a deux conséquences graves. D'une part, ceux dont les qualités intellectuelles répondent exactement à la nature des tâches se voient barrer injustement l'accès à la fonction publique. D'autre part, les titulaires de ces diplômes si élevés ne se présentent à ces concours qu'en raison de la situation de l'emploi. Au bout de quelques semaines ou de quelques mois, ils vont s'interroger sur ce qu'ils font dans une administration qui ne reconnaît pas leurs mérites, et le service public risque ainsi d'être un peu désorganisé.

Monsieur le ministre, je vous ai posé une question écrite à ce sujet il y a quelques longues semaines. Je vous demandais s'il ne serait pas opportun d'ouvrir l'accès aux concours de la catégorie C, par exemple, à tous les candidats, sauf à ceux dont les diplômes sont trop élevés. Une telle proposition vous paraîtra sans doute un peu étrange. Mais, à défaut de l'accepter, vous allez écarter de la fonction publique tous ceux qui, traditionnellement, y entraient pour occuper des postes correspondant à leur niveau de diplômes ou de connaissances qui rendaient de signalés services, au profit de jeunes filles ou de jeunes gens qui réussiront forcément mieux aux concours puisqu'ils auront été formés pour cela.

Ce problème est grave. Peut-être est-il difficile à régler, mais je souhaiterais que vous me fassiez connaître votre opinion à ce sujet. Car, depuis le dépôt de ma question écrite, vous avez certainement eu le loisir d'y réfléchir.

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

M. le ministre de la fonction publique. M. Fanton récidive dans la pertinence, car il me pose à nouveau un vrai problème, qui tient non seulement à la très forte augmentation du nombre des candidats par rapport aux postes disponibles, mais également, comme il l'a souligné, à leur niveau.

On a ainsi constaté que près de la moitié des candidats définitivement admis possèdent aujourd'hui le baccalauréat, pour les gardiens de la paix de la police nationale, et la licence, pour les secrétaires administratifs d'administration centrale, qui constituent l'encadrement intermédiaire au sein des différents ministères. Au-delà de la satisfaction immédiate qu'éprouvent ces femmes et ces hommes à détenir un emploi dans la fonction publique, on imagine ce que sera le déroulement de leur carrière, l'amertume qu'ils en ressentiront et les perturbations qui en résulteront dans l'équilibre de la gestion des services.

Si une interdiction de candidature pour les titulaires de ces diplômes paraît difficile à faire respecter, en revanche, il est possible d'apporter des correctifs à cette situation en introduisant, par exemple, des épreuves qui ne privilégient pas la formation générale. Ainsi, pour les concours externes de recrutement de la catégorie C, l'introduction d'épreuves pratiques et à caractère technique - comptabilité, dactylographie, sténographie - consistant à mettre le candidat en situation professionnelle, serait de nature à rétablir un équilibre qui permettrait d'éviter les inconvénients que, monsieur Fanton, vous évoquiez à l'instant.

De nombreux arrêtés fixant la nature des épreuves des concours ont d'ores et déjà été modifiés ou sont en cours de modification. Cela va dans le sens de votre préoccupation.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Monsieur le président, puis-je avoir la parole ?

M. le président. Monsieur le rapporteur spécial, je vais vous la donner mais, ce faisant, je fais preuve d'une extrême bienveillance. En effet, si dans la discussion de textes législatifs la commission peut intervenir quand elle le souhaite, tel n'est pas le cas dans la discussion budgétaire où elle dispose d'un temps de parole préalablement défini.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Merci, monsieur le président, de votre extrême bienveillance.

La grave question soulevée par M. Fanton pose un problème constitutionnel, puisque la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui fait partie du préambule de notre Constitution, affirme le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics. On ne peut donc pas, fût-ce par une loi, fixer une règle « antidiplômés » et interdire aux sur-diplômés l'accès aux emplois de catégorie C ou B.

Le problème constitutionnel auquel on se heurte nous conduit à prendre les mesures plus indirectes qu'a évoquées M. le ministre.

Merci encore, monsieur le président, de votre bienveillance.

M. le président. Je suis maintenant embarrassé, monsieur le rapporteur, car M. Fanton, que vous avez interpellé, va certainement vouloir vous répondre. Or, dans le cadre de la discussion budgétaire, je ne peux lui donner la parole.

M. André Fanton. Tranquillisez-vous, monsieur le président, j'y renonce ! *(Sourires.)*

M. le président. La parole est à M. Raoul Béteille, pour une première question.

M. Raoul Béteille. Monsieur le ministre, ma question portera sur un point auquel M. de Courson a fait allusion et que vous avez vous-même évoqué : il s'agit de la déconcentration, que je ne confonds pas avec la délocalisation.

Je suis le premier à penser que certains problèmes doivent être traités au plus haut niveau. Mais on constate encore trop souvent que, sur le terrain et en dépit de textes qui ont donné autorité au préfet, bon nombre de problèmes qui appellent une solution immédiate sont traités avec des retards considérables parce que les dossiers remontent jusqu'à Paris pour examen, délibération et décision.

Vous avez annoncé cet été, et vous venez de le rappeler, répondant ainsi d'ailleurs en partie à ma question, la mise en place de schémas de réorganisation et de déconcentration dans chaque ministère. Je sais bien que vous n'avez pris vos fonctions que depuis six mois et que peu de temps s'est écoulé depuis l'annonce de votre décision, mais j'aimerais tout de même savoir si l'on constate déjà sur le terrain quelques résultats et si l'on sent un frémissement annonciateur d'un véritable changement.

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

M. le ministre de la fonction publique. Merci, monsieur le député, de me donner l'occasion d'apporter des précisions sur ce point.

Le double processus de répartition des compétences et des pouvoirs en vigueur dans notre pays est, en effet, basé sur le bon fonctionnement cohérent et simultané de la décentralisation et de la déconcentration.

Nous sommes de ceux qui pensent que lorsque la déconcentration marche bien, la décentralisation marche mieux. Ainsi, c'est lorsque le préfet et les services déconcentrés de l'Etat dialoguent et passent des contrats avec les collectivités territoriales dans de bonnes conditions que le couple décentralisation-déconcentration produit les meilleurs effets dans l'intérêt des usagers et de nos concitoyens.

Jusqu'à présent, aucune stratégie méthodique pluriannuelle n'a pu être mise en œuvre. Il nous faut, d'une part, réorganiser les ministères et pratiquer davantage d'interministérialité au niveau central, surtout lorsqu'il s'agit de politiques globales - la politique de la ville et des zones rurales ou l'aménagement du territoire en sont des exemples pertinents -, d'autre part, faire en sorte qu'entre le service central d'un ministère et ses services déconcentrés les relations soient empreintes de respect et d'esprit de partenariat.

C'est la raison pour laquelle, à la demande du Premier ministre, seront constitués dans chaque ministère, par les ministères responsables, des groupes de travail qui comprendront, entre autres, des représentants de l'administration centrale et des services déconcentrés, un préfet et un trésorier payeur-général. Le comité de pilotage, dont j'anime les réunions - j'en ai parlé dans mon intervention générale - sera chargé de proposer pour le 31 janvier 1994, et non le 31 décembre comme je l'ai indiqué par erreur tout à l'heure, une programmation pluriannuelle qui sera validée par le CIATER, c'est-à-dire le conseil interministériel pour l'aménagement de l'administration territoriale, en quelque sorte le pendant du CIAT.

Outre la solennité et la méthode qui caractérisent les travaux de ce comité, la décision du Premier ministre d'en prendre la présidence effective au mois de janvier prochain montre la volonté du Gouvernement de se conformer à cette pratique renouvelée de déconcentration.

M. le président. La parole est à M. Raoul Béteille, pour une deuxième question.

M. Raoul Béteille. Monsieur le ministre, ma deuxième question portera sur un point auquel M. Durand a fait allusion et que vous avez vous-même évoqué, la présence des services publics dans les quartiers en difficultés. Celui qui vous parle constate en effet que, dans certains quartiers difficiles, on n'a pas du tout l'impression d'être dans un Etat républicain.

Certes, je sais bien que le comité interministériel d'aménagement du territoire du 12 juillet dernier a arrêté un plan d'action sur la place de l'Etat dans les quartiers difficiles. Mais, je sais aussi que l'enfer est pavé de bonnes intentions et je vous demande si vous pouvez nous annoncer un début de résultats. Pour ce qui me concerne, je ne le vois pas là où je suis amené à intervenir très souvent.

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

M. le ministre de la fonction publique. Monsieur Béteille, j' imagine les difficultés auxquelles vous êtes quotidiennement confronté comme député de la Seine-Saint-Denis.

Deux réponses peuvent d'ores et déjà être apportées au problème que vous avez évoqué.

La première concerne l'offre de services publics, dans les zones urbaines, notamment dans les quartiers sensibles ou difficiles. Des efforts importants ont d'ores et déjà été

accomplis. Ainsi, le ministre de l'intérieur et celui de l'éducation nationale ont amélioré le recrutement et l'affectation de fonctionnaires. En outre, nous travaillons au niveau interministériel à l'identification des besoins secteur par secteur. Car il est indispensable de procéder à un redéploiement des fonctionnaires de l'Etat dans les quartiers où s'accumulent les difficultés.

Voilà la première réponse : adaptation à la situation grâce à l'offre de services publics.

Deuxième réponse, que j'ai en partie déjà évoquée : il nous faut « honorer » davantage les fonctionnaires qui acceptent les missions difficiles. La loi de 1991 n'a pas produit d'effets et nous touchons là le vrai problème. Il faut donc aujourd'hui utiliser la nouvelle bonification indiciaire personnalisée, qui sera gérée en liaison entre les ministères et les préfets. Il faut rechercher les femmes et les hommes qui sont sur le terrain dans des secteurs difficiles et qui doivent bénéficier de cette nouvelle bonification indiciaire. Dès cette année, pour le second semestre, 18 000 agents de l'Etat bénéficieront à hauteur de 50 p. 100 des sommes affectées à la tranche de 1993 prévue par les accords Durafour.

M. Raoul Béteille. Merci, monsieur le ministre.

M. le président. Nous en arrivons aux questions du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.

La parole est à M. Jean-Pierre Calvel.

M. Jean-Pierre Calvel. Ma question ne peut que confirmer les interrogations de M. Bréteille. Député de Vaulx-en-Velin, de Bron, de Rieux, je suis en effet particulièrement sensibilisé à toutes les questions qui concernent la ville et la situation dans certaines zones urbaines particulièrement difficiles.

La visite dont vous nous avez fait l'honneur, monsieur le ministre, a suscité une grande attente. Au cours du débat sur la ville, vous aviez évoqué la création d'une banque de données sur l'offre et la demande de services publics dans les quartiers en difficulté. Où en est cette cartographie des besoins ? A-t-on procédé à un audit ? Face à la prodigieuse demande de services publics de proximité et dans la conception nouvelle d'un Etat qui se rapprocherait du citoyen, l'analyse de l'offre et de la demande de services publics dans les quartiers difficiles est indispensable.

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

M. le ministre de la fonction publique. Monsieur Calvel, vous nous avez effectivement accueillis, avec vos collègues parlementaires du Rhône, dans les villes de Vaulx-en-Velin et de Bron.

C'est vrai, aujourd'hui, l'Etat est paradoxalement insuffisamment informé sur l'état de ses forces sur le terrain face aux difficultés économiques et sociales. Un travail méticuleux doit être accompli, y remédier, souvent en partenariat d'ailleurs, avec les collectivités territoriales. Les agences d'urbanisme dans les grandes agglomérations - n'est-ce pas, monsieur Rigaud ? - seront ainsi des partenaires de l'Etat. Nous voulons établir un état de la demande et des réponses de l'Etat. Il pourrait effectivement s'agir d'une banque de données. Un groupe de travail animé par le professeur Joly de l'université de Lyon, travaille actuellement sur ce dossier et me remettra très prochainement un premier rapport. Les informations dont nous disposerons pourraient être regroupées dans un logiciel qui permettra à l'Etat et aux administrations centrales, en liaison bien entendu avec les administrations déconcentrées, de proposer des solutions aussi adéquates que possible aux problèmes recensés sur le terrain. Pour

l'heure, c'est le pragmatisme empirique qui domine et nous constatons, bien souvent, en effet, des décalages sur le terrain.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le ministre, j'évoquerai une fois de plus devant vous les cas tout à fait inadmissibles de très hauts fonctionnaires qui passent, du jour au lendemain, dans des entreprises privées qu'ils étaient chargés de contrôler, et la pratique de plus en plus répandue qui consiste à passer du public au privé sans aucune garantie en termes de déontologie.

Vous avez parlé d'Etat républicain et de sens du service public. Nous souhaiterions, monsieur le ministre, que tous les moyens soient pris par les administrations afin que les cas auxquels je fais allusion vous soient effectivement soumis, que la commission que vous devez présider fonctionne de manière efficace et qu'on ne détourne pas en permanence les procédures prévues.

M. le rapporteur pour avis a déjà évoqué largement cette question dans son rapport oral. Je me permets d'insister auprès de vous, monsieur le ministre, car il y va de la dignité du service public. Il s'agit quelquefois de procédures qui devraient être poussées jusque devant les juridictions pénales. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

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

M. le ministre de la fonction publique. Monsieur Hyest, je sais que vous connaissez parfaitement la législation en vigueur. Vous dénoncez, comme l'a fait M. Bussereau, ses insuffisances. Le problème est bien là. Certes, il y a bien cette fameuse commission, mais sa saisine est aujourd'hui facultative. En outre, nous l'avons vérifié, bien souvent cette saisine ne se fait qu'à l'occasion des cas les plus modestes...

M. Dominique Bussereau, rapporteur pour avis. Absolument !

M. le ministre de la fonction publique. ... dont l'enjeu n'est pas aussi important que celui que vous avez décrit. D'où notre intention, comme je l'ai dit de rendre cette saisine obligatoire dans le cadre du projet de loi qui vous sera prochainement soumis.

M. Jean-Jacques Hyest. Et l'avis qu'elle rendra devra être respecté !

M. le ministre de la fonction publique. Tout à fait.

Le Parlement aura donc à débattre des questions de déontologie s'agissant du passage du service public au secteur privé et également des recrutements au tour extérieur. Monsieur le député, vous aurez donc là, en tout cas je l'espère, l'occasion de vérifier la validité de mes propos.

M. le président. Nous en avons terminé avec les questions.

Les crédits seront mis aux voix à la suite de l'examen des crédits des services généraux du Premier ministre.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR

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

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1994 n° 536 (rapport n° 580 de M. Philippe Auberger, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Départements et territoires d'outre-mer.

Annexe n° 13 (départements et territoires d'outre-mer : départements d'outre-mer) de M. Jean-Paul de Rocca Serra, rapporteur spécial.

Annexe n° 14 (départements et territoires d'outre-mer : territoires d'outre-mer) de M. Gaston Flosse, rapporteur spécial.

Avis n° 584, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République :

- tome I (départements et territoires d'outre-mer : départements d'outre-mer) de M. Léon Bertrand ;

- tome II (départements et territoires d'outre-mer : territoires d'outre-mer) de M. Jean-Paul Virapoullé.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(La séance est levée à onze heures quarante-cinq.)

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

JEAN PINCHOT