

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e LégislaturePREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983
(3^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Mardi 5 Octobre 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. LOUIS MERMAZ

1. — **Négociation collective et règlement des conflits collectifs du travail.** — Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 5381).

2. — **Attribution aux agents de l'Etat du congé pour la formation syndicale.** — Discussion d'un projet de loi (p. 5381).

M. Barthe, rapporteur de la commission des lois.

Discussion générale :

MM. Le Meur,

Roger Rouquette,

Fuchs.

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

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

Articles 1^{er}, 2 et 3. — Adoption (p. 5384).

Vote sur l'ensemble (p. 5385).

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

3. — **Statut général des fonctionnaires.** — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 5385).

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur de la commission des lois.

Exception d'irrecevabilité de M. François d'Aubert : MM. François d'Aubert, Sapin ; Le Pors, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives. — Rejet.

Question préalable de M. Foyer : M. Foyer.

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

MM. Jacques Floch, le ministre, Foyer, le rapporteur. — Rejet.

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

4. — **Ordre du jour** (p. 5401).

PRÉSIDENCE DE M. LOUIS MERMAZ

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

NEGOCIATION COLLECTIVE ET REGLEMENT
DES CONFLITS COLLECTIFS DU TRAVAIL

Communication relative à la désignation
d'une commission mixte paritaire.

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

Paris, le 5 octobre 1982

Monsieur le président,

Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi relatif à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail.

Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant mercredi 6 octobre 1982, douze heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

— 2 —

ATTRIBUTION AUX AGENTS DE L'ETAT
DU CONGE POUR LA FORMATION SYNDICALE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à l'attribution aux agents de l'Etat du congé pour la formation syndicale (n^o 1082, 1097).

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

M. Jean-Jacques Barthe, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives, mesdames, messieurs, le projet de loi que je suis chargé de rapporter aujourd'hui tend à inscrire dans la loi ce qui est déjà une pratique dans la fonction publique depuis quelques semaines. Il concerne le droit au congé d'éducation ouvrière institué par la loi du 23 juillet 1957 et qui permet aux salariés, aux fonctionnaires qui le souhaitent, de participer à des sessions ou à des stages de formation syndicale.

Actuellement, ce congé est d'une durée maximale de douze jours ouvrables par an, pris en une ou deux fois. Les fonctionnaires — et cela vaut aussi pour les agents non titulaires de l'Etat depuis un décret de 1966 — qui désirent obtenir un congé d'éducation ouvrière doivent présenter leur demande un mois à l'avance et préciser le nom de l'organisme chargé de la session ou du stage.

Les congés sont répartis entre les organisations syndicales compte tenu de leur représentativité. Cette application des textes a été reconnue parfaitement conforme à la loi par le Conseil d'Etat. Sur ce point, un texte ultérieur prévoira expressément que la répartition entre les organisations syndicales sera effectuée en tenant compte des résultats obtenus par chacune d'entre elles lors des élections aux commissions administratives paritaires. Ce critère a paru juste à votre commission des lois — je rappelle qu'il est déjà retenu pour la désignation des représentants du personnel au Conseil supérieur de la fonction publique et aux comités techniques paritaires.

Ce congé est donc un congé de droit, sous réserve de deux dispositions précisées par un décret de 1962 : d'une part, l'effectif des fonctionnaires d'un corps considéré bénéficiant de ce congé ne peut excéder 5 p. 100 de l'effectif ; d'autre part, l'administration peut, par nécessité de service et après consultation de la commission administrative paritaire, refuser un congé.

Dans les faits, les éléments d'information que j'ai pu recueillir montrent que le nombre de fonctionnaires ayant bénéficié du congé d'éducation ouvrière est loin d'atteindre la limite de 5 p. 100 de l'effectif du corps considéré et qu'en outre les agents concernés ont, pour la plupart, suivi des stages d'une durée bien inférieure au maximum de douze jours fixé par la loi. Il n'y a donc pas d'excès en ce domaine, au contraire.

Une suggestion a cependant été faite lors de la discussion du projet de loi en commission. Alors qu'un délai d'un mois est requis pour le dépôt de la demande de congé, souvent les réponses tardives de l'administration obligent un fonctionnaire à renoncer au congé qu'il souhaitait obtenir. Ne pourrait-on prévoir d'imposer à l'administration un délai de réponse relativement bref ?

Voilà, mesdames, messieurs, la situation actuelle.

J'en viens aux modifications proposées par le projet de loi qui est soumis à notre assentiment. Elles ont un double objet.

D'abord, le projet de loi substitue aux mots « congé destiné à favoriser l'éducation ouvrière » ceux de « congé pour la formation syndicale ». Votre commission a estimé que cette dernière formulation était, en effet, mieux adaptée à la fonction publique et qu'elle définissait très exactement l'objet du congé accordé aux agents qui en font la demande.

Ensuite — et c'est le point important du projet — il est prévu que les agents en congé pour formation syndicale percevront leur traitement. En effet, la loi du 23 juillet 1957 réduisait les émoluments du fonctionnaire au montant des retenues légales pour retraite et sécurité sociale, ainsi qu'aux suppléments pour charges de famille.

Dans le secteur privé comme dans la fonction publique, les stages de formation syndicale n'étaient donc en principe — je dis bien en principe — pas rémunérés. Dans la pratique, il en a été autrement. Pour les salariés du secteur privé, l'article 3 de la loi de 1957 prévoyait que des conventions collectives pouvaient contenir des dispositions plus favorables que celles de la loi. Il a en outre été admis que le salarié pouvait bénéficier d'une bourse ou d'indemnités compensatrices versées par le comité d'entreprise.

Dans la fonction publique, il a été admis à partir de 1970 que les agents bénéficiant d'un congé d'éducation ouvrière continueraient à percevoir leur rémunération. Le projet de loi met donc en conformité le droit avec la pratique. Il prévoit expressé-

ment en son article 1^{er} que les congés pour formation syndicale seront rémunérés pendant la durée du stage, dans la limite, bien sûr, de douze jours ouvrables par an.

Ce souci de rigueur juridique a été, monsieur le ministre, apprécié par la commission des lois. Du fait établi, reconnu, appliqué dans la vie de chaque jour, nous passons à un texte clair et précis. Le Conseil d'Etat et le Conseil supérieur de la fonction publique, qui ont émis un avis favorable au projet, ne s'y sont d'ailleurs pas trompés.

La commission a toutefois repris deux observations que je lui avais présentées.

En premier lieu, nous souhaiterions que les mesures prévues dans le projet de loi soient étendues aux agents communaux. Cette extension dépend de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Nous estimons qu'elle pourrait être introduite, par exemple, dans le code général de la fonction publique actuellement en discussion, ou intervenir par tout autre moyen législatif ou réglementaire.

En second lieu, l'article 2 étend les mesures préconisées aux agents non titulaires de l'Etat, auxiliaires ou contractuels et peut-être aussi, dans l'esprit du projet, aux agents des établissements publics administratifs de l'Etat. Cependant, ces derniers ne sont pas expressément mentionnés.

J'avais présenté un amendement tendant à inclure ces personnels dans la loi. Or, la commission des finances a jugé cet amendement irrecevable en raison des implications financières qu'il pourrait éventuellement comporter. Il ne pourra donc pas être soutenu au cours de ce débat, non plus qu'un sous-amendement présenté par le groupe socialiste.

Dans ces conditions, je me permettrai de vous demander, monsieur le ministre, si vous pouvez rassurer la commission à ce propos : les agents des établissements publics administratifs de l'Etat sont-ils visés par le projet de loi ?

Ce projet de loi peut sembler de portée limitée, mais il inscrit dans la loi ce qui ne relevait jusqu'à présent, sur certains points, que de la pratique. Selon une expression populaire, il s'efforce de mettre « la montre à l'heure ». Il ne serait pas bon de le sous-estimer, car il s'inscrit dans un ensemble de mesures déjà prises ou en préparation, qui visent à clarifier ou à améliorer le statut des agents de l'Etat. Il va dans le sens d'un meilleur exercice du droit syndical.

Il n'est pas dans mon propos de relater ici toutes les améliorations apportées, depuis 1981, par lois, décrets ou circulaires, au droit syndical des travailleurs de la fonction publique. Je veux simplement souligner que d'une meilleure formation des représentants du personnel à tous les niveaux — aux commissions administratives paritaires, aux comités techniques paritaires, aux comités d'hygiène et de sécurité, au Conseil supérieur de la fonction publique — l'administration et le service public tireront le plus grand bénéfice, pour l'intérêt général.

C'est dans cet esprit, et parce qu'il appartient à un ensemble, que la commission des lois vous propose, mesdames, messieurs, d'adopter le projet qui vous est soumis. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Le Meur.

M. Daniel Le Meur. Mesdames, messieurs, au-delà de son aspect régulateur, ce texte qui ajuste le droit au fait renforce la reconnaissance du droit syndical dans la fonction publique.

En légalisant une pratique administrative vieille de dix ans, le Gouvernement poursuit sa politique novatrice en matière de droits et de libertés des fonctionnaires.

M. Barthe rappelle, dans son rapport écrit, les progrès déjà réalisés en ce domaine en dix-huit mois par le Gouvernement de gauche. Le bilan est éloquent. L'époque est révolue où les gouvernements déniaient toute citoyenneté aux agents de l'administration. Notre conception de la fonction publique, que nous retrouvons dans votre action, monsieur le ministre, découle de notre volonté de construire une administration au service du public et fonctionnant grâce à des agents pleinement responsables, non seulement pour la conception et l'exécution de leur tâche, mais aussi en tant que citoyens.

La reconnaissance de cette citoyenneté est essentielle à une bonne pratique administrative. L'exercice de cette citoyenneté passe par la pleine reconnaissance du fait syndical.

Les syndicats de fonctionnaires, dans leur majorité, ont une haute conception du service public. Accroître et garantir à ces syndicats la possibilité de former leurs militants concourt à la

défense du service public. Le démantèlement de notre administration, recherché par la droite quand elle était au pouvoir — les P. T. T. en sont l'exemple — a pu être évité par l'action des fonctionnaires alertés et mobilisés par leurs syndicats. En modifiant l'ordonnance de 1959, c'est cette conception de la fonction publique que nous affirmons.

Après les avoir pleinement légalisés, il demeure nécessaire de favoriser l'exercice des stages syndicaux. Nous ne doutons pas de votre volonté d'agir en ce sens, monsieur le ministre. Il est impératif de l'étendre à tous les agents publics, notamment au personnel communal, et d'agir sur les administrations pour que ce droit puisse être utilisé pleinement par les syndicats représentatifs.

En conclusion, le groupe communiste votera ce projet de loi. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

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

M. Roger Rouquette. Mesdames, messieurs, le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis a certes une portée limitée, mais il s'inscrit dans la ligne des mesures prises par le Gouvernement de la gauche visant à améliorer le sort des agents de l'Etat.

En effet, cette amélioration s'effectue actuellement par touches successives, en attendant la refonte du code de la fonction publique, qui devrait intervenir prochainement.

Sur le fond du sujet, il n'est pas besoin d'exposer très longuement l'intérêt que présente la loi du 23 juillet 1957 accordant des congés aux travailleurs en vue de favoriser l'éducation ouvrière. C'est la consécration du fait qu'il existe une sensibilité aux problèmes de la société propre aux syndicalistes et qu'à côté d'une éducation officielle existe une éducation fournie à partir de la pratique quotidienne de tous les syndicalistes. Cette pratique leur a permis de bâtir des doctrines juridiques et sociales qui ont une autre sensibilité que les doctrines officielles enseignées *ex cathedra*.

Dans cette optique, le groupe socialiste approuve le présent projet de loi, qui vise à faciliter, dans la fonction publique, l'obtention des congés pour formation syndicale.

Cependant, le problème des congés pour formation syndicale réside plus dans l'application de la loi que dans la loi elle-même. En effet, ainsi que l'a souligné le rapporteur, le quota de 5 p. 100 de l'effectif budgétaire pouvant partir en congé — quota prévu par le décret de 1962 — est rarement atteint.

A cet égard, je me permettrai de faire quelques suggestions.

Tout d'abord, le projet parle de jours ouvrables, ce qui, d'ailleurs, est conforme au texte de la loi du 23 juillet 1957. Cependant, dans la circulaire de la fonction publique, il est question de jours ouvrés et non de jours ouvrables. Il conviendrait que les textes d'application éclaircissent ce point.

Un des problèmes du congé pour formation syndicale réside dans l'application des dispositions de l'article 2 de la loi du 23 juillet 1957 concernant les délais. En effet, cet article prévoit que la demande de congé doit être présentée à l'employeur au moins trente jours à l'avance. Le refus motivé doit être notifié à l'intéressé dans le délai de huit jours à compter de la réception de la demande.

Or, dans la fonction publique, la pratique est parfois tout autre. Il arrive que la réponse négative de l'administration parvienne à l'agent alors qu'il est déjà parti en formation. Les jours pris sont alors prélevés sur les congés annuels. Il est sûr qu'une telle pratique n'encourage pas les fonctionnaires à demander un congé pour formation syndicale.

Il serait donc nécessaire que les textes d'application rappellent de façon formelle l'obligation de répondre dans les huit jours à la demande et que, passé ce délai, le silence de l'administration soit compris comme une acceptation.

Voilà les observations pratiques qu'appelle ce texte.

En terminant, j'exprimerai mon accord sur deux remarques présentées par M. le rapporteur.

D'une part, il est nécessaire que les agents des collectivités locales bénéficient le plus rapidement possible des dispositions de la présente loi.

D'autre part, il doit être clairement précisé que l'expression « agents non titulaires de l'Etat », telle qu'elle apparaît dans l'article 2 du projet, s'applique bien aussi aux agents non titu-

laire des établissements publics administratifs de l'Etat ainsi que des établissements publics à caractère scientifique et technologique institués par la loi du 15 juillet 1982.

Sous réserve de ces deux remarques, pour les fonctionnaires et pour les agents non titulaires de l'Etat, le présent projet de loi consacre une avancée du droit syndical. C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste le votera. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Jean-Paul Fuchs. Le texte que vous nous proposez, monsieur le ministre, a une portée limitée. Il rend le droit conforme à la pratique puisqu'il légalise la rémunération des fonctionnaires qui bénéficient de congés pour la formation syndicale, rémunération qui existait dans les faits.

Je ferai simplement deux très brèves remarques.

Premièrement, cette pratique s'est instaurée sous les gouvernements précédents, et c'est finalement la pratique qui importe. Si je le rappelle, c'est non par opportunité ou pour énoncer des vérités, mais tout simplement parce que le rapporteur mettait cette transformation à l'actif du Gouvernement. Le seul fait nouveau est l'extension des dispositions aux non-titulaires.

Deuxièmement, la question fondamentale concerne la formation des syndicalistes. Ancien syndicaliste, je pense que cette formation est l'une des conditions nécessaires pour que le syndicalisme soit fort. Or je crois à la nécessité d'un syndicalisme fort en France, un syndicalisme responsable, soucieux de l'intérêt du pays, ne pratiquant pas une surenchère démagogique.

Je ne suis pas sûr que le texte permette réellement d'arriver à cet objectif, mais je ne m'y opposerai pas puisqu'il traduit dans les textes une pratique que nous avons nous-mêmes instaurée. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française.)

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

M. Anicet Le Pors, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Mesdames, messieurs, le projet de loi qui vous est soumis, comme l'a fort justement mentionné le rapporteur de la commission des lois, M. Jean-Jacques Barthe, que je tiens à remercier ainsi que la commission pour son excellent rapport, s'inscrit dans un ensemble très vaste et très complet concernant le droit syndical et les organes paritaires de la fonction publique.

Tous ces textes ont reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique, soit dans sa session du 18 décembre 1981, soit dans celle du 8 mars 1982. Mais, à la différence des textes concernant les droits des travailleurs couverts par le code du travail, le Parlement n'a eu à connaître que de deux projets de loi, l'un relatif aux retenues pour faits de grève que l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture vendredi dernier, l'autre étant celui que vous examinez aujourd'hui. La raison en est que les autres dispositions sont, aux termes de la Constitution, de nature réglementaire. Elles ont fait l'objet de sept décrets, datés du 28 mai 1982 et parus au Journal officiel du dimanche de la Pentecôte, 30 mai.

Vous comprendrez donc que je souhaite, très brièvement, avant de commenter les dispositions du projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis les replacer dans leur contexte, c'est-à-dire l'ensemble des dispositions de ces sept décrets — dispositions qui, monsieur Fuchs, ne doivent absolument rien à la majorité précédente puisque, tout au contraire, celle-ci s'est obstinée à refuser aux travailleurs de la fonction publique les droits sociaux et syndicaux nouveaux contenus dans cet ensemble de textes. S'il est vrai que la réalité avait anticipé sur le droit que nous allons consacrer aujourd'hui, cela est dû essentiellement — vous me permettrez de vous le dire car j'étais à l'époque sur le terrain — à l'action des travailleurs eux-mêmes.

M. Jean-Paul Fuchs. Moi aussi !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Les fonctionnaires et les autres agents publics bénéficient aujourd'hui d'un ensemble de dispositions sans précédent qui leur permet d'exercer pleinement les droits que la Constitution et la loi leur garantissent. Je remercie M. Le Meur d'avoir souligné le caractère global des avancées réalisées.

J'en citerai les aspects les plus importants.

L'exercice du droit syndical est aujourd'hui réglementé par un décret alors qu'il n'était auparavant traité que par des Instructions ou circulaires auxquelles le Conseil d'Etat avait dénié toute valeur réglementaire. C'était notamment le cas de l'instruction du 14 septembre 1970, intervenue après les mouvements revendicatifs de mai-juin 1968.

L'heure mensuelle d'information prise sur le temps de travail, qui constituait l'une des revendications les plus importantes des organisations syndicales, a été instituée.

Les droits à l'attribution d'autorisations d'absence, de décharges d'activités de service pour la participation des agents de l'Etat aux activités des syndicats, aux réunions de concertation et aux réunions des organes paritaires de la fonction publique ont été sensiblement accrus, de même qu'ont été assouplies les possibilités de détachement pour l'exercice d'un mandat syndical.

Les autres moyens mis par l'administration à la disposition des organisations syndicales représentatives, sous forme de locaux, de matériel de bureau, de panneaux d'affichages, etc., seront désormais plus largement attribués que par le passé.

La reconnaissance du fait syndical sera désormais à la fois complète et objective : complète, parce que le droit pour les organisations syndicales d'adopter librement leurs formes et modalités d'organisation se trouve affirmé, ce qui entraîne la reconnaissance de la section syndicale ; objective, parce que désormais, tant pour les attributions de moyens que pour la répartition des sièges, sera substitué à l'arbitraire un critère unique et indiscutable, celui du nombre de suffrages obtenu par les syndicats aux élections professionnelles qui sont, dans la fonction publique, les élections aux commissions administratives paritaires.

Des comités d'hygiène et de sécurité vont être créés et un système de médecine préventive institué. J'ajoute que la loi d'amnistie a connu une large application dans la fonction publique et que le Parlement a voté en avril dernier un projet de loi supprimant toutes les discriminations sexistes dans la fonction publique.

Enfin, le Conseil supérieur de la fonction publique vient de donner un avis favorable à trois projets de loi et six projets de décret concernant l'insertion des handicapés dans la fonction publique et la révision des conditions d'aptitude physique pour l'entrée dans la fonction publique.

Je me prépare, en outre, à mettre au point des textes législatifs et réglementaires sur le sport et la culture dans la fonction publique, sur la base de rapports de missions que j'ai confiés.

Dans ce contexte, le projet de loi qui vous est soumis a le caractère d'un complément très utile au dispositif d'ensemble sur les droits sociaux et syndicaux que je viens d'indiquer.

Il opère, en premier lieu, une régularisation qui s'imposait. Ainsi que l'a très complètement exposé le rapporteur de la commission des lois, le législateur de 1957 avait prévu que les salariés ou les fonctionnaires à qui était accordé un congé en vue de favoriser l'éducation ouvrière ne seraient pas rémunérés pendant la période où ils suivraient de tels stages.

Or, très rapidement, les salariés couverts par le code du travail ont vu leur rémunération maintenue, soit en vertu de conventions collectives, soit par l'intermédiaire d'indemnités compensatrices de pertes de salaire versées par les comités d'entreprise. La Cour de cassation a admis en 1965 la régularité de cette utilisation des fonds sociaux de l'entreprise.

Dès lors, afin de ne pas léser les agents publics, des directives officieuses furent données en 1970 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique afin de maintenir la rémunération des agents bénéficiant de ces congés.

Le Gouvernement entend aujourd'hui faire cesser cette disparité entre le droit et le fait. Au-delà de l'objet spécifique du projet de loi, c'est une nouvelle manifestation de la volonté gouvernementale de renforcer la légalité des décisions et la transparence de l'administration.

Ce renforcement de légalité n'est pas, pour un gouvernement comme le nôtre, d'un mince intérêt, même si d'autres l'ont négligé.

Chemin faisant, je précise à M. Roger Rouquette qu'il s'agit bien de douze jours ouvrables. Il est vrai qu'on a aujourd'hui tendance à parler de « jours ouvrés ». Mais, dans un souci d'homogénéité avec les autres textes qui existent à ce sujet,

notamment avec le code du travail, nous avons gardé l'expression « jours ouvrables » — la différence entre l'une et l'autre de ces expressions étant de deux jours, comme vous avez pu le calculer vous-même.

Le projet de loi, en second lieu, substitue les termes de « congé pour la formation syndicale » à ceux de « congé destiné à favoriser l'éducation ouvrière », afin de restituer à ce congé sa véritable raison d'être.

Contrairement, en effet, à ce que pourrait laisser croire l'actuelle dénomination, il ne correspond pas à un droit pour les agents de participer à une action de formation continue dans le cadre de l'éducation permanente. Il permet, tout au contraire, d'accorder des facilités aux organisations syndicales pour la formation de leurs militants et de leurs cadres.

Je voudrais insister sur le bénéfice que l'administration est appelée à retirer de tels stages. Il en va de l'intérêt même de l'Etat que la contribution des organisations syndicales au fonctionnement de l'administration soit la meilleure possible. Or vous savez que les délégués des organisations syndicales, qui constituent la voie naturelle de représentation des personnels de l'Etat, participent à tous les niveaux au processus qui conduit à la prise des décisions, qu'il s'agisse des commissions administratives paritaires, des comités techniques paritaires, des comités d'hygiène et de sécurité ou, bien sûr, du Conseil supérieur de la fonction publique.

Par ailleurs, la répartition des droits au congé pour la formation syndicale se fera désormais selon le même critère unique et indiscutable de représentativité des organisations syndicales introduit par le décret du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, c'est-à-dire les suffrages obtenus par ces organisations lors des élections aux commissions administratives paritaires. Cette disposition, qui relève du domaine réglementaire, sera fixée par le décret d'application.

Ainsi que M. Barthe et M. Rouquette l'ont souligné, les délais effectivement très longs mis par l'administrateur pour répondre à une demande de tel congé posent problème. J'ai pris note de leur préoccupation. Ce problème devra être résolu par voie réglementaire.

En ce qui concerne les établissements publics administratifs et le sort des personnels non titulaires, je considère que la loi les couvre. Mais la commission a, je crois, déposé à ce sujet un amendement sur lequel je serai sans doute amené à m'expliquer plus longuement.

Mesdames, messieurs les députés, avec les sept décrets du 28 mai 1982, le projet de loi relatif aux retenues pour faits de grève que votre assemblée devra réexaminer après la réunion de la commission mixte paritaire et le présent projet de loi que je vous demande d'adopter, marquent un progrès très important et sans précédent. Le présent projet de loi permettra aux fonctionnaires et agents publics d'exercer pleinement le droit syndical qui leur est reconnu et les libertés qui s'y attachent.

Plus que jamais la fonction publique sera ainsi pour la nation tout entière une grande référence sociale.

Grâce à ces droits nouveaux, on peut même considérer qu'elle couvre aujourd'hui la catégorie de travailleurs qui disposent de l'ensemble de droits le plus avancé qui existe actuellement dans notre pays.

C'est pourquoi je vous demande, mesdames, messieurs les députés, de bien vouloir approuver ce projet de loi. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Articles 1^{er} à 3.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Le 5^e de l'article 36 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est remplacé par les dispositions suivantes :

« — 5^e A un congé pour la formation syndicale avec traitement d'une durée maximale de douze jours ouvrables par année. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

« Art. 2. — Les agents non titulaires de l'Etat en activité bénéficient dans les mêmes conditions que les fonctionnaires d'un congé pour la formation syndicale avec traitement d'une durée maximale de douze jours ouvrables par année. » (Adopté.)

« Art. 3. — A l'article L. 451-5 du code du travail, les mots : « aux agents non fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics », sont remplacés par les mots : « aux agents non titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics ». (Adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

— 3 —

STATUT GENERAL DES FONCTIONNAIRES

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (n^o 1092, 1098).

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

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Charles de Gaulle a écrit dans *Le fil de l'épée* : « On pourrait concevoir qu'un Etat prévoyant voulût préparer une élite politique et administrative par des études faites en commun. »

Cette conception est entrée dans les faits après l'ordonnance du 10 octobre 1945 et plus de trois mille fonctionnaires sont actuellement issus de l'Ecole nationale d'administration, dont une bonne vingtaine siègent sur nos bancs.

La création de l'Ecole nationale d'administration reprenait en fait une idée ancienne, exprimée en 1848 par le ministre de l'instruction publique de l'époque, Hippolyte Carnot. Celle-ci fut enterrée par la suite par le ministre Falloux, puis réhabilitée sous le Front populaire dans un projet de loi déposé par Jean Zay. Voté en première lecture par la Chambre des députés, il s'embarqua par la suite dans le marais du Sénat...

Prévoyant de créer une école nationale d'administration chargée de recruter les rédacteurs des ministères et un centre des hautes études administratives doté du monopole de recrutement des grands corps, ce projet se heurta à la résistance opiniâtre des membres de ces corps et eut la fin que je viens d'indiquer.

Il faut rendre hommage à notre collègue Michel Debré qui, en 1945, fit adopter par le général de Gaulle l'ordonnance qui confiait à une seule école l'exclusivité du recrutement des hauts fonctionnaires. On ne dira en effet jamais assez le progrès qu'a représenté à l'époque cette réforme.

L'ordonnance se proposait deux objectifs. D'une part, assurer un recrutement et une formation unifiés pour les hauts fonctionnaires et, d'autre part, obtenir une diversification de leur origine sociale et géographique. En effet, en donnant à l'Ecole nationale d'administration un monopole de recrutement et de formation, l'ordonnance mettait un terme à des pratiques anciennes : concours particulier pour chacun des corps, médiocrité fréquente du recrutement des rédacteurs, confidentialité des concours d'accès à ces corps.

L'Ecole nationale d'administration a en quelque sorte permis d'assurer un nivellement du recrutement par le haut. De même, la scolarité partagée et commune a permis de donner aux anciens élèves de cette école non seulement de solides connaissances théoriques, mais aussi un langage commun qui a beaucoup contribué au décloisonnement et au rayonnement de l'administration française.

Le second objectif, qui consistait à diversifier le recrutement sur le plan géographique et social n'a pas été, il faut le reconnaître, aussi bien atteint.

D'une part, le vivier des régions devait être mis en valeur par la création en province d'instituts d'études politiques sur le modèle des « Sciences Po » de Paris, un régime de bourses

identique à celui dont bénéficiaient les étudiants était institué et il était prévu qu'une fois reçus au concours, les élèves de l'E.N.A. auraient le statut de fonctionnaires stagiaires, et seraient donc rémunérés.

Une seconde voie d'accès était créée avec l'institution du concours dit « fonctionnaires ». Elle aurait dû permettre une promotion sociale au sein de la fonction publique. Par la suite, plusieurs réformes ont été mises en œuvre, notamment à la suite du rapport de la commission présidée par M. François Bloch-Lainé. Elles ont permis de redresser certaines situations préoccupantes, grâce notamment à la modification des épreuves du concours et à l'institution d'une filière « économique » qui a permis, à côté de la voie « droit public », traditionnellement réservée aux juristes, de recruter dans la haute administration des femmes et des hommes de formation économique ou scientifique. Les facilités offertes aux fonctionnaires pour se présenter au second concours auraient dû permettre un meilleur accès à celui-ci.

Ainsi le général de Gaulle était-il fondé à déclarer, en 1963, devant l'assemblée générale des anciens élèves de l'E. N. A. : « Je me félicite de tout cœur de voir prospérer cette école. » En effet, on peut le créditer de résultats flatteurs et de la création d'un corps de fonctionnaires de haut niveau, qui ont dans la grande majorité des cas le sens de l'Etat et que bien des pays étrangers nous envient.

En revanche, l'objectif de l'ouverture de la haute fonction publique à des talents représentatifs de la diversité et du pluralisme de notre société n'a pas été atteint. On peut dire, en effet, en caricaturant à peine, que l'énarque de 1982 est un homme issu de la bourgeoisie de province et formé à Paris à « Sciences Po ». Sans doute ne faut-il pas incriminer uniquement l'Ecole nationale d'administration : c'est tout le système éducatif qui participe à cette sélection, bien décrite à l'époque dans le pamphlet célèbre *L'Enarchie*.

Notre haute fonction publique demeure trop souvent coupée de la société française, comme le démontrent surabondamment les tableaux que vous trouverez dans mon rapport écrit, dont il ressort que les hommes y sont largement majoritaires et qu'ils sont toujours issus, en majorité, des milieux les plus favorisés. Par ailleurs, le concours interne réservé aux fonctionnaires a échoué et la promotion sociale ne s'est pas réalisée.

En effet, les préparations organisées depuis 1971 en faveur des fonctionnaires ont surtout profité à des diplômés — normaux, polytechniciens, professeurs agrégés — qui ont trouvé là le moyen d'éviter la rude concurrence du concours externe réservé aux étudiants. Ce détournement a notamment été rendu possible par le fait que les élèves de certaines grandes écoles, comme « Normale Sup », sont considérés comme fonctionnaires stagiaires et peuvent à ce titre faire prendre en compte leurs années de formation dans les cinq années de services exigées pour se présenter au second concours.

En 1976 et en 1977, les agrégés et les diplômés de l'Institut d'études politiques de Paris représentaient à eux seuls 45 p. 100 des candidats reçus au concours interne. Alors qu'ils ne représentaient en moyenne que la moitié des promus entre 1947 et 1969, les fonctionnaires de catégorie A détiennent depuis 1975 le quasi-monopole du concours interne. Le détournement opéré est tel que ce qui était autrefois impensable est devenu possible : dans la promotion sortie de l'Ecole nationale d'administration en 1982, les élèves de la voie interne se sont presque aussi bien classés que ceux issus du concours externe et ils ont bénéficié de plus du tiers des affectations dans les grands corps.

L'existence des grands corps a encore accentué la coupure de la haute fonction publique avec le tissu social français. Quarante-vingt-dix pour cent des membres des grands corps sont issus des classes dirigeantes et les quelques exceptions à cette règle ne sont pas d'une origine sociale très éloignée : il s'agit de cadres moyens ou de fonctionnaires de catégorie B. Comme toutes les idées « scouts », l'E.N.A. a un aspect positif ; mais, partant d'une bonne intention, elle laisse voir les mauvaises ! Tel était le jugement de ceux qui, sous le pseudonyme collectif de Jacques Mandrin, écrivirent *L'Enarchie*.

Pour pallier ces défauts et corriger ces mauvaises intentions, le Gouvernement entreprend une réforme en profondeur de la fonction publique dont le projet qui nous est soumis aujourd'hui ne constitue que l'un des éléments. Il convient en effet de rappeler que certaines mesures ont déjà été prises. Ainsi, un décret du 27 septembre 1982 modifie profondément les conditions d'accès à l'Ecole nationale d'administration et le régime de sa scolarité. Il vise principalement à retrouver la vocation initiale du concours interne et à le réserver aux seuls fonctionnaires

afin d'éviter le détournement que je viens de souligner. Il tend également à diversifier les candidatures au concours externe, par une pondération nouvelle des épreuves — notamment les épreuves à option — et par l'installation en province de centres de préparation, ainsi qu'à ouvrir la formation dispensée à l'E.N.A. à de nouvelles réalités. Ainsi, les stages en province seront plus diversifiés et prendront en compte la réalité nouvelle de la décentralisation.

Enfin, ce décret vise à réformer la composition du conseil d'administration de l'école afin qu'il soit plus ouvert sur le monde syndical et comprenne un plus grand nombre de membres élus par le personnel enseignant et par le personnel administratif.

Ce premier ensemble de réformes du domaine réglementaire que le Gouvernement vient de publier au *Journal officiel* sert en quelque sorte de cadre au projet de loi que nous allons examiner.

Mais votre rapporteur — et la commission des lois a bien voulu le suivre — considère que d'autres réformes sont également nécessaires en amont et en aval de l'Ecole nationale d'administration si l'on veut parvenir, comme le souhaitent le Gouvernement et la majorité, à une réelle démocratisation de la haute fonction publique.

En effet, il serait illusoire d'attendre de ce projet et du décret qui vient de paraître une transformation réelle et profonde si d'autres réformes ne venaient les compléter.

Tout d'abord, la préparation à l'Ecole nationale d'administration doit être véritablement décentralisée. En effet, la création en 1945, par ordonnance, des instituts d'études politiques de province n'a pas réussi à entamer véritablement le monopole de l'Institut d'études politiques de Paris, qui a d'ailleurs sans cesse augmenté, ces dernières années, son contingent d'élèves reçus à l'Ecole nationale d'administration.

Par ailleurs, l'évolution récente est préoccupante : 60 p. 100 à peu près des élèves qui entrent à l'Institut d'études politiques de Paris ont suivi, soit pendant l'été, soit l'année précédente, une préparation payante dans un institut privé. Il suffit de parcourir les quotidiens pour voir la publicité qui s'y étale en faveur de ces écoles privées.

L'un des moyens de réduire ce centralisme et l'élitisme de la préparation à l'E.N.A. consisterait selon votre rapporteur — et il appelle l'attention du Gouvernement sur ce point — à créer, comme cela existe pour d'autres grandes écoles techniques, des classes préparatoires dans les lycées.

La deuxième réforme nécessaire qui s'impose est la suppression de l'accès aux grands corps directement à la sortie de l'école si l'on veut fonder la hiérarchie de la haute fonction publique sur des critères de compétence professionnelle plutôt que sur des critères purement scolaires. La solution pourrait consister à affecter ces élèves sortant de l'E.N.A. soit dans le corps des administrateurs civils, soit dans un corps à vocation juridictionnelle comme celui des conseillers des tribunaux administratifs ou celui des conseillers des chambres régionales des comptes, ou à vocation internationale comme le corps diplomatique ou le corps de l'expansion économique à l'étranger. Après trois à cinq ans de service et, éventuellement, après une formation complémentaire qui pourrait être dispensée par le centre des hautes études administratives, auquel il conviendrait de redonner vie, ces fonctionnaires pourraient concourir aux emplois des grands corps et des corps d'inspection. Ainsi, le classement de sortie de l'école, avec tout ce qu'il comporte, serait désamorcé et Gobineau serait désavoué, qui écrivait : « On verra alors des bandes de fonctionnaires voués au culte de la promotion. »

Troisième réforme nécessaire : le tour extérieur devra être élargi pour accroître la proportion des attachés d'administration centrale qui peuvent accéder aux corps recrutés par l'E.N.A. En effet, afin de favoriser les relations entre la fonction publique et le secteur public, qui ne fonctionnent actuellement qu'à sens unique, les cadres du secteur public devraient également pouvoir bénéficier du tour extérieur.

Il ne sera toutefois possible d'augmenter sensiblement le nombre des places pourvues par cette voie qu'à condition d'assainir parallèlement les règles qui président au choix des candidats ; il convient, en effet, d'éliminer la cooptation qui prévaut trop souvent actuellement.

Quatrième réforme : il faudra parvenir à une véritable harmonisation des carrières ouvertes par l'E.N.A., de manière à éviter que le choix des affectations à la sortie de l'école se fasse en fonction de critères totalement étrangers aux goûts et aux compétences des postulants. On peut douter, en effet, que la passion pour les missions juridictionnelles ou de contrôle

explique la prédilection des cadres pour le Conseil d'Etat, la Cour des comptes ou l'Inspection des finances. En réalité, le choix de ces grands corps repose bien évidemment sur d'autres considérations, et principalement sur les perspectives de carrière que l'affectation dans ces corps permet d'envisager.

Deux catégories de mesures pourraient être envisagées pour réduire les disparités. D'une part, la création d'un grade d'administrateur général permettrait de réduire les écarts indiciaires qui séparent la fin de carrière des administrateurs civils de celle des membres des grands corps et de confier aux administrateurs civils qui auraient ce grade des responsabilités actives, des missions d'inspection et d'études où leur expérience pourrait utilement être mise à contribution.

Quant à l'harmonisation des primes entre les ministères, elle devient, monsieur le ministre, de plus en plus urgente. Il n'est en effet pas normal, et il est même scandaleux, que le niveau de ces primes varie en fonction de la capacité qu'ont certaines administrations à se procurer des ressources extra-budgétaires et que les disparités de rémunération jouent un rôle décisif dans le choix que les élèves de l'Ecole nationale d'administration font de leur ministère d'affectation.

Le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui crée une nouvelle filière de recrutement. Malgré ce qu'a pu en dire la presse, malgré les fantasmes qu'il a provoqués chez certains, ce texte est très simple. Il tend à ouvrir à des femmes et à des hommes qui auront fait la preuve de leur dévouement au service public ailleurs que dans l'administration la voie de la haute administration française.

Ainsi, d'anciens élus, d'anciens syndicalistes, d'anciens membres d'associations reconnues d'utilité publique, de sociétés du secteur mutualiste, corporatif ou du secteur social qui auront exercé pendant dix ans leurs fonctions pourront se présenter à un troisième concours qui leur ouvrira l'entrée à l'Ecole nationale d'administration. La liste des membres qui seront autorisés à se présenter à ce concours sera, comme c'est le droit normal de la fonction publique, arrêtée et publiée au *Journal officiel* par le ministre chargé de la fonction publique « après avis d'une commission présidée par un conseiller d'Etat », ce qui constitue une garantie supplémentaire, certes, mais superflue de l'avis de votre rapporteur.

En effet, contrairement à ce qu'a écrit hier, dans un journal du soir, M. Bernard Pons — qui aurait pu s'entourer d'avis juridiques meilleurs — il est faux de prétendre que ce concours sera ouvert à des candidats ayant milité dans un syndicat et sélectionnés par une commission d'agrément. Il suffit de considérer les critères objectifs qui figurent dans la loi. Comme cela se fait pour le concours « étudiants » et pour le concours « fonctionnaires », le ministre publiera une liste, et si un candidat n'y figure pas, il aura, comme ses camarades étudiants ou fonctionnaires, les mêmes moyens de recours. Il pourra, en vertu du droit commun de la fonction publique, présenter un recours gracieux ; en fonction de la loi de 1978, il pourra même avoir accès à son dossier administratif et connaître les raisons pour lesquelles il n'a pas été inscrit sur cette liste ; il pourra en dernier lieu introduire un recours contentieux.

D'ailleurs, que je sache, ce n'est pas sous un gouvernement de gauche que le Conseil d'Etat a annulé la décision de ministères de la fonction publique qui avaient interdit, notamment à M. Barel et à M. Wallon, d'entrer à l'Ecole nationale d'administration !

Je crois que toutes les garanties sont réunies pour que les candidats soient sélectionnés selon les modalités prévues par la loi et non en fonction d'autres considérations que certains se complaisent à étaler sur la place publique et qui n'ont d'autre but que de fausser le débat.

Lorsque les candidats auront réussi ce concours, ils accéderont à l'Ecole nationale d'administration pour un temps de scolarité que le décret précisera mais qui, à notre avis, ne devrait pas être trop court. Cette scolarité tiendra compte, bien entendu, de leur carrière précédente ; vraisemblablement plus théorique que pratique, elle remettra les candidats à niveau dans certaines matières du droit ou des sciences administratives. Un classement interviendra ensuite, qui tiendra compte de la scolarité et du résultat obtenu aux épreuves. Ils choisiront alors, dans chacun des grands corps, parmi les places qui leur seront réservées, à raison d'un quota de une sur cinq, comme le précise le projet de loi.

Tel est l'esprit de ce texte ; telles en sont les dispositions.

La commission des lois a émis un vote favorable à ce projet de loi, estimant qu'il constitue un pas en avant vers la démocratisation de la haute fonction publique et le rapprochement de la fonction publique avec la diversité du corps social.

Toutefois, la commission a apporté quelques modifications, que nous aurons l'occasion d'examiner plus en détail lors de la discussion des amendements, et dont je voudrais tracer les lignes directrices.

D'abord, la commission a considéré qu'il convenait de réduire de dix à huit ans la durée d'exercice des fonctions d'élu ou de syndicaliste prise en compte pour l'accès au concours, la période de dix ans prévue par le texte risquant de tarir ce recrutement.

Ensuite, la commission a accepté un amendement présenté par un membre de l'opposition qui élargit à certains élus, adjoints ou conseillers municipaux de grandes villes, ce nouveau mode d'accès à la fonction publique.

D'autre part, et sur ce point la position de la commission diffère sensiblement de celle du Gouvernement, un amendement a été adopté qui prévoit de ne pas exclure de cette troisième voie d'accès à la haute fonction publique les fonctionnaires des catégories B, C et D. Le Gouvernement a, en effet, exclu ces fonctionnaires de la possibilité ouverte par le texte, au motif qu'ils peuvent accéder à l'E.N.A. par la voie du concours interne. Il faut bien reconnaître, à en juger par les résultats de ce concours, que, pratiquement, seuls y réussissent les fonctionnaires de la catégorie A, qui ont un certain niveau et qui ont le goût et les possibilités de se préparer à ce concours. La commission a estimé que les fonctionnaires des catégories B, C et D, qui sont bien souvent des militants syndicalistes, du mouvement associatif, du secteur social, parfois aussi des élus, conseillers municipaux ou conseillers généraux, ne devraient pas se voir écartés de ce concours et de l'accès, s'ils ont les compétences nécessaires, à la haute fonction publique.

Enfin, la commission des lois a souhaité, à l'initiative de son rapporteur, que la loi précise expressément que les nominations interviendront dans chacun des corps, en fonction du mérite, à l'issue d'une formation dispensée par l'Ecole nationale d'administration. Cette précision relève du domaine réglementaire, nous dirait-on. La commission des lois a cependant estimé qu'il convenait de l'inscrire dans la loi.

Telles sont ce que j'ai la faiblesse d'appeler les améliorations apportées au texte par la commission des lois.

Ce texte, comme tout changement, nous le constatons depuis quelques mois, provoque des résistances. La démocratisation de la haute fonction publique française ne peut que bousculer les habitudes et déranger des intérêts. Cette réforme, qui était nécessaire, ne doit pas avoir pour critère les convenances, quelque légitimes qu'elles soient, de la haute administration ou des fonctionnaires, mais bien plutôt le resserrement des liens entre l'administration et le peuple tout entier, dans sa diversité et son pluralisme.

Il était, certes, symbolique de commencer par l'Ecole nationale d'administration, compte tenu du rôle qu'elle joue et des fantasmes qu'elle provoque chez les uns et chez les autres. La commission considère qu'une réforme parallèle, et adaptée, devrait être étendue à l'ensemble de la fonction publique et également à l'Ecole nationale de la magistrature, par une loi organique. Elle vous demande, donc, monsieur le ministre, de bien vouloir en saisir votre collègue, le ministre de la justice.

Compte tenu de ces observations, la commission des lois vous demande de bien vouloir adopter ce projet de loi. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 4 du règlement, M. François d'Aubert soulève une exception d'irrecevabilité.

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Gouvernement nous saisit aujourd'hui d'un texte dont l'objet essentiel est de répondre à une lubie personnelle de M. le Président de la République et, accessoirement, de M. Berégovoy. De quoi s'agit-il ?

Il s'agit, selon l'exposé des motifs, de « mieux refléter les réalités sociales » au sein des corps de fonctionnaires recrutés à l'Ecole nationale d'administration, en y faisant entrer des Françaises et des Français choisis non pas en fonction de leur mérite parmi les diplômés de notre enseignement supérieur ou parmi les fonctionnaires en service dans les corps de l'Etat, mais en raison de leur appartenance à certaines catégories, particulières soigneusement définies : en gros, et j'aurai l'occasion d'y revenir plus loin, certains élus locaux et certains syndicalistes.

En préambule, monsieur le ministre, je vous reprocherai, à propos de ce texte, l'insuffisance, pour ne pas dire l'absence, de concertation. Certes, vous avez rencontré les élèves des pro-

motions actuelles de l'Ecole nationale d'administration, mais, apparemment, il s'est agi plutôt d'une réunion dans le meilleur goût des réunions électorales du parti communiste, où les questions sont posées, par écrit, de façon à écarter les plus gênantes — et Dieu sait s'il pouvait y en avoir ! Il ne semble pas que vous ayez été entendu par les syndicats de fonctionnaires. Quant aux associations d'élus locaux, telle l'association des maires, il eût peut-être été intéressant de leur demander si elles souhaitent, par exemple, que des maires puissent accéder, par ce troisième concours, à l'Ecole nationale d'administration. Au moment où l'on parle tant de décentralisation, cette démarche nous aurait paru normale.

En vérité, peu d'institutions ont fait couler autant d'encre que l'Ecole nationale d'administration. L'E.N.A. est à la fois un mirage et un symbole, et l'on se perdrait à récapituler les flots d'éloquence — de fiel aussi — qui ont été répandus sur cette grande institution de la République. Mirage pour les uns, symbole pour les autres, l'E.N.A. n'a cessé depuis sa création en 1945 de susciter une controverse permanente. Une série impressionnante de faux procès ont été engagés à son encontre depuis trente-cinq ans.

Les procureurs de ces faux procès ont toujours vu l'E.N.A. à travers le prisme déformant de leurs propres préjugés, qu'il s'agisse des milieux — et ils étaient nombreux — qui, à la Libération, ont refusé sa création par le général de Gaulle et par M. Michel Debré ; qu'il s'agisse de ceux qui ont ensuite considéré l'E.N.A., alors même qu'ils l'avaient défendue quelques années plus tôt, comme le symbole de je ne sais quelle situation de classe et ont condamné son existence au nom d'un marxisme aussi sommaire que mal assimilé ; qu'il s'agisse de procès aussi mesquins que celui que faisait par exemple en 1976 M. Claude Estier lorsqu'il soulignait — il s'est d'ailleurs ridiculisé à cette occasion — le classement de sortie de la promotion Guernica ; ou qu'il s'agisse de vous-même, monsieur le ministre, quant au caractère prétendument parisien du recrutement de l'E.N.A. Certains mythes ont la vie dure et je rends hommage à M. le rapporteur d'en avoir détruit un ou deux, et en particulier celui-là. Il faut avoir le sens de la nuance, en effet. Certes, le recrutement est parisien si l'on ne prend en considération que le seul Institut d'études politiques. Mais, en réalité, le recrutement de l'E.N.A. est mi-parisien, mi-provincial — un quart de vrais provinciaux et un quart de provinciaux d'origine ayant fait leur préparation à l'Institut d'études politiques de Paris.

Il y a un an, en réponse à un article parfaitement argumenté que M. Michel Debré fit paraître le 22 octobre 1981, dans *Le Figaro*, sous le titre : « L'E.N.A. en danger », M. Le Pors lui-même, dans ce même journal, sous un titre pour le moins curieux — « L'inquiétude des nantis » — procédait à l'un de ces amalgames dont on a, l'habitude, semble-t-il, dans son parti, et concluait : « Il est normal que les véritables nantis se déchaînent contre l'augmentation des salaires dans la fonction publique... » — mais il y a aujourd'hui blocage des salaires dans la fonction publique — « ... contre la réduction de la durée du travail... » — parlons-en : nous sommes bloqués à trente-neuf heures, les trente-huit heures et les trente-cinq heures ce sera pour plus tard ! — « ... contre l'impôt sur la fortune... » — alors que le Gouvernement exonérait l'outil de travail ! — « ... contre les nationalisations, contre la démocratisation de la fonction publique, en bref contre tout ce qui va dans le sens du progrès social, de l'efficacité économique et de la démocratie politique... »

Tout ce qui est excessif est insignifiant, et c'est pourquoi je ne m'attarderai pas sur des propos que la réalité a, hélas ! pour les travailleurs, notamment du secteur public, totalement démentis.

Avant d'aborder le fond des questions que soulève ce projet de loi, je voudrais néanmoins vous faire deux citations.

La première est tirée d'un article de M. Jean-François Kessler, bien connu pour avoir animé un groupe de réflexion sur la réforme de l'E. N. A. Voici ce que M. Kessler, qui ne peut être suspecté d'opinions anti-socialistes écrivait, en 1978, dans *La Nouvelle revue socialiste* :

« L'énarchie est un mythe. Les ministres et grands commis de l'Etat, issus de l'E. N. A. et dont on parle tant forment une minorité restreinte. »

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. C'est à M. Foyer de poser la question préalable !

M. François d'Aubert. ... « La majorité des anciens élèves de l'E. N. A. occupent des emplois essentiels à la bonne marche du service public, mais qui ne constituent pas des postes élus. »

D'autre part, les clivages sociaux et les clivages idéologiques sont très importants à l'intérieur de la catégorie formée par les anciens élèves de l'E. N. A. Certes l'E. N. A. a homogé-

néisé le recrutement des hauts fonctionnaires mais elle l'a aussi différencié. La sociologie politique de la haute administration est devenue à l'image de la sociologie politique de la fonction publique. Le principe *cujus regio, ejus religio* est en nette regression, sinon en voie de disparition. L'E. N. A. a permis aux catholiques pratiquants d'accéder à la carrière préfectorale et aux libres-penseurs d'entrer à la Cour des comptes. Les grands corps ont cessé d'être les places fortes du conservatisme qu'ils étaient avant guerre ».

C'est le témoignage d'un socialiste, monsieur le rapporteur ! Il y aurait beaucoup à dire sur cette appréciation de M. Kessler, que je partage entièrement. On pourrait, par exemple, s'amuser à décortiquer le recrutement opéré par le parti socialiste au sein des classements les plus élevés parmi les anciens élèves de l'E. N. A. Je ne le ferai pas et ce pour une raison de principe.

Il paraît, en effet, tout à fait scandaleux et parfaitement contraire à l'esprit démocratique de chercher à créer arbitrairement des catégories de citoyens qui, du fait de leur passage dans telle ou telle école, ou dans telle ou telle filière de formation, se trouveraient en quelque sorte marqués par le sceau d'une fatalité purement marxiste. Il y a autant de différence entre un ouvrier et un autre ouvrier qu'entre un ancien élève de l'E. N. A. et un autre ancien élève de l'E. N. A. et tout ce qu'une idéologie dominante a fini par imposer inconsciemment à un trop grand nombre de Français n'y changera rien.

Je citerai en deuxième lieu un texte d'authentiques marxistes, M. Chevènement et M. Motchane. Il y a quelques années, dans un livre intitulé *L'Enarchie*, ils écrivaient ceci :

« L'École n'est elle-même qu'un point d'application des rapports de classe qui, sans être négligeable, n'est sans doute pas stratégique dans le fonctionnement de la société et de l'État. Il suffit d'envisager dans leur ensemble les conditions d'un changement social fondamental pour reconnaître que, d'un point de vue socialiste, se demander s'il faut supprimer l'E. N. A. ou la transformer, est le type du taux dilemme et comme la marque de cette vision exclusivement institutionnaliste du monde que la bourgeoisie réussit à imposer en France, même à ses adversaires. »

Tout cela devrait ramener le Gouvernement et sa majorité à un peu plus d'humilité. Pour autant, le principal problème que pose ce texte est d'abord un problème juridique et constitutionnel.

Ce projet de loi crée une nouvelle voie d'accès à la fonction publique, ouverte à des catégories particulières de la population française parmi lesquelles il est opéré, de plus, un choix qui est largement à la discrétion du Gouvernement lui-même puisque, du moins dans la rédaction actuelle du projet, c'est le ministre chargé de la fonction publique qui établit personnellement la liste des personnes admises à concourir.

Le principe fondamental de l'égalité de tous devant la loi trouve, en ce qui concerne la fonction publique, sa traduction dans quatre principes fondamentaux.

Premièrement, l'égalité d'admissibilité aux emplois publics. Deuxièmement, l'égalité de traitement dans le déroulement de carrière des fonctionnaires. Troisièmement, l'égalité au regard de la procédure disciplinaire. Quatrièmement, l'égalité au regard du droit de grève et plus généralement au regard de toutes les libertés fondamentales reconnues par les lois de la République.

Deux de ces principes — et c'est là où se pose le problème de la constitutionnalité de votre projet — sont directement en cause ici : celui de l'égalité d'admissibilité aux emplois publics et celui de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires. Le Conseil d'État ne s'y est pas trompé, puisque c'est pour ces motifs qu'il vous a demandé de refaire votre copie, de revoir votre texte.

S'agissant de l'égalité d'admissibilité aux emplois publics, je rappellerai d'abord que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 — qui a reçu valeur constitutionnelle par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 — dispose que : « Tous les citoyens sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre distinction que celle de leurs capacités et de leurs talents. »

Ce principe a été à plusieurs reprises consacré par le Conseil constitutionnel comme ayant valeur constitutionnelle, je pense en particulier aux décisions du 15 janvier 1960 et du 11 août 1960. Or ce principe fondamental est manifestement violé par le projet de loi.

En effet, ce texte crée au sein de la population française une discrimination dont les critères sont sans rapport avec l'objet de la mesure proposée, à savoir recruter des agents de l'État.

Ce texte opère une ségrégation en fonction de l'appartenance à des catégories qui ne sont absolument pas définies en fonction de l'objectif recherché.

J'irai même plus loin : on nous parle d'intérêt général et de dévouement au bien public. Mais comment peut-on prétendre que seuls les Françaises et les Français entrant dans l'une des catégories énumérées par le projet de loi ont fait la preuve de leur dévouement au bien public ? Il y a un véritable abus de pouvoir à le prétendre et cet abus vous conduit tout droit à violer le principe de l'égalité d'admissibilité aux emplois publics.

Et qu'on ne vienne pas nous dire, comme vient de le faire — maladroitement — M. le rapporteur, que ce principe serait respecté, sous prétexte que le recrutement s'opère par concours ! Le problème n'est pas qu'il y ait concours, il est de savoir qui a le droit de se présenter à ce concours et qui ne l'a pas.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Comme pour tous les concours !

M. François d'Aubert. Or ce projet de loi limite à des catégories strictement définies la possibilité de se présenter au concours qui ouvre à ce recrutement du troisième type.

Votre argument est juridiquement inopérant, monsieur le rapporteur : il ne suffit pas qu'il y ait concours pour qu'il y ait respect de l'égalité d'admissibilité aux emplois publics...

M. Philippe Séguin. Très bien !

M. François d'Aubert. ... il est pour cela indispensable que ce concours soit ouvert à ceux qui satisfont à des critères objectifs — comme la possession d'un diplôme de l'enseignement supérieur, par exemple — et répondant à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire le recrutement de notre fonction publique. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française.*)

M. Guy Ducloné. Vive les nantis !

M. François d'Aubert. Non, vive le droit tout simplement !

Un deuxième principe est également en cause : celui de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière. Je rappelle que ce principe constitutionnel a été consacré et appliqué par le Conseil constitutionnel dans une décision du 15 juillet 1976.

Or ce principe est lui aussi manifestement violé par la disposition du projet de loi qui prévoit qu'à l'issue de la sélection opérée, les nominations intervenues par application de ce « recrutement du troisième type » sont opérées dans les corps à un grade et à un échelon déterminés en fonction de l'avancement moyen dans ce corps, en prenant en compte une fraction de la durée des fonctions énumérées par le texte. Comment cette fraction sera-t-elle déterminée ? Par le Gouvernement lui-même !

Un tel procédé ne saurait trouver de justification constitutionnelle, eu égard au principe de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière : l'admettre équivaldrait à ouvrir la porte à tous les arbitrages. Le Parlement se doit donc de dénoncer et d'interdire de telles manipulations d'un principe aussi important pour la stabilité et le bon fonctionnement de notre fonction publique tout entière.

En bref, le groupe de l'union pour la démocratie française considère que le projet en discussion porte une grave atteinte à deux des principes fondamentaux, de valeur constitutionnelle, que toute loi relative à la fonction publique doit impérativement respecter : celui de l'égalité d'admissibilité aux emplois publics et celui de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière.

C'est pourquoi je demanderai tout à l'heure à l'Assemblée nationale de se prononcer sur l'exception d'irrecevabilité que nous avons déposée.

M. Philippe Séguin. Très bien !

M. François d'Aubert. J'en arrive, mes chers collègues, aux interrogations, aux questions et aux remarques de toute nature que soulève ce texte, qui concerne l'E. N. A., mais aussi l'ensemble de notre fonction publique.

Je remarque d'abord que ce projet ne concerne que l'école nationale d'administration. Or, la « haute fonction publique », comme l'appelle le ministre, est recrutée par bien d'autres filières. Ainsi en est-il de la magistrature, recrutée par l'école nationale de la magistrature, des administrateurs des P.T.T., par l'école nationale supérieure des P.T.T. ou des corps techniques de l'État, recrutés par l'intermédiaire d'autres grandes écoles.

Par quelle aberration mentale en vient-on à ne nous proposer de remède au problème prétendument fondamental de la démocratisation de notre haute fonction publique qu'en « s'attaquant », le mot n'est pas trop fort, à la seule école nationale d'administration ? Pourquoi pas les autres ? Il faudrait en conclure qu'aucun problème ne se pose pour les autres catégories de la haute fonction publique recrutées par d'autres voies que celle de l'E. N. A. Or, même dans votre logique, monsieur le ministre, vous savez bien qu'il n'en est rien. Alors, je le répète : pourquoi l'E. N. A., et elle seulement ?

M. Jacques Floch. Il faut bien un commencement !

M. François d'Aubert. La réponse est d'ailleurs trop évidente. Pour vous, il s'agit, ici comme partout ailleurs, d'occulter les problèmes par un recours à une symbolique aussi primaire qu'inadaptée aux réalités de la France d'aujourd'hui. Votre symbolique, qui naît de préjugés, d'idées reçues, vous conduit à de fausses solutions, ainsi que le démontrent d'ailleurs tous les autres partis pris qui dénaturent les intentions que vous exprimez.

Ce qui me choque le plus, monsieur le ministre, c'est que vous avez la vanité de croire qu'en réformant l'E. N. A., vous réformez du même coup la fonction publique et l'Etat. Quelle prétention ! Elle me rappelle celle de certains élèves de l'E. N. A. qui, il y a deux ans, avaient présenté un programme — c'était, je crois la C. F. D. T. — intitulé : « Réformer l'E. N. A. pour réformer l'Etat ». Très franchement, dans la haute fonction publique, dans l'Etat, surtout depuis qu'il est socialiste, il y a des problèmes beaucoup plus importants que celui de la réforme de l'école nationale d'administration !

Monsieur le ministre, comprenez-moi bien : il ne s'agit pas pour moi de faire une opposition systématique. C'est pourquoi, je l'affirme très clairement, j'approuve — et nous approuvons — les dispositions contenues dans le décret du 27 septembre 1982, rétablissant la parité entre le concours interne et le concours externe et redonnant au concours interne sa pleine signification. Mais aujourd'hui, pourquoi cette troisième voie ? On nous parle de citoyens qui se seraient dévoués à l'intérêt général, des élus, des syndicalistes ou des « militants » d'associations et de mutuelles. Je reviendrai tout à l'heure sur la véritable portée de ces différents critères.

Mais comment pouvez-vous justifier cette définition étriquée de ceux qui sont supposés s'être dévoués à l'intérêt général ? N'oublions pas qu'il s'agit pour vous d'ouvrir un droit à l'accès à la fonction publique. Donc toute personne ne répondant pas à vos critères se trouve automatiquement éliminée du droit que vous prétendez ouvrir, ce qui revient à dire que toutes les personnes qui ne rentrent pas dans le champ de vos critères sont considérées comme ne s'étant pas dévouées à l'intérêt général ou au bien commun !

M. Philippe Séguin. Très juste !

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Ce n'est pas sérieux !

M. François d'Aubert. Voici quelques exemples.

Les créateurs d'entreprise, ceux qui par leur persévérance, leur intelligence et leur dévouement personnel arrivent à procurer du travail à plusieurs dizaines ou à plusieurs centaines de personnes sont considérés — je dirais presque qu'ils sont suspectés — pour des raisons de principes inexplicables, ou que l'on ne comprend que trop bien, comme ne pouvant pas s'être dévoués à l'intérêt général ou au bien commun.

M. Jacques Floch. C'est vous qui le dites.

M. François d'Aubert. Les secrétaires généraux de mairie : voilà une catégorie professionnelle que nous connaissons tous. Qui contestera leur dévouement à l'intérêt général ? Pourtant, ses membres ne sont pas considérés par vous comme dignes de l'honneur de se présenter à ce recrutement du troisième type.

M. Michel Sapin. Il y a le recrutement interne.

M. François d'Aubert. Avouez qu'il y a là un véritable scandale, à l'heure où vous parlez de décentralisation ; vous excluez des agents dont la mission d'intérêt général et le dévouement au bien commun ne peut être mis en cause par personne ici.

Quant aux organisations syndicales, les seules que vous considérez comme dignes de votre attention sont les organisations de salariés et de non-salariés. Bien entendu les organisations syndicales d'employeurs ne peuvent pas être considérées comme se dévouant à l'intérêt général.

M. Jacques Floch. Ce n'est pas écrit dans le texte.

M. François d'Aubert. Mais vous oubliez ainsi que l'ensemble du code du travail place les organisations syndicales d'employeurs et les organisations syndicales de salariés sur le même plan. Relisez donc le code du travail, par exemple l'article L. 133-1, qui donne la définition des syndicats représentatifs au niveau national !

Autre exemple : pourquoi les salariés des organisations syndicales sont-ils exclus ? Serait-ce en raison de leurs liens de subordination avec l'organisation elle-même ? Serait-ce que le dévouement à l'intérêt général ne se prouve que par un système électif, dont on connaît d'ailleurs trop bien le mode de fonctionnement dans certaines centrales syndicales ?

M. Jacques Floch. Des noms !

M. François d'Aubert. Dernier exemple : à un moment où vous nationalisez les banques et les cinq plus grands groupes industriels, pourquoi exclure du bénéfice de votre troisième loi les salariés appartenant au secteur nationalisé ? J'en connais qui ne comprennent pas cette exclusion !

Nous ne sommes nullement hostiles à l'idée d'ouvrir le recrutement de la fonction publique, vous le constatez ; mais ce problème doit être envisagé sans aucun préjugé idéologique, et ceux qui vous encombreront vous empêchent sans doute de voir les vrais problèmes. Pourquoi vous paraît-il impossible d'ouvrir le recrutement de la fonction publique, d'une part à l'ensemble des catégories professionnelles concernées, et non pas seulement aux seuls recrutés par l'E. N. A., et d'autre part en permettant à un très grand nombre de Français de postuler pour ce troisième concours ?

La véritable démocratie ne consiste-t-elle pas à permettre à tous ceux qui le souhaitent, et qui ont embrassé au départ une autre carrière, d'entrer, avant un certain âge, dans la haute fonction publique ? Voici un nouvel exemple, celui des journalistes : pourquoi ceux-ci seraient-ils exclus de votre réforme ? La mission du journaliste n'est-elle pas d'une certaine manière aussi évidemment proche du souci de l'intérêt général que celle de l'élu d'une association reconnue d'utilité publique ?

M. Jacques Floch. N'importe quoi !

M. François d'Aubert. Les journalistes ne font-ils pas preuve aussi de cet esprit de service public qui requiert, selon vous, compétence, dévouement et abnégation — je cite une interview dans *Le Matin de Paris* — et qui à vos yeux, est apparemment la chose la plus mal partagée du monde ?

En réalité, on voit très bien, trop facilement, la portée de votre texte, monsieur le ministre. Les élus locaux ? Un nombre extrêmement réduit d'entre eux sera concerné par votre projet, vous le savez fort bien ! Sur les 270 maires que compte mon département, la Mayenne, j'ai demandé combien pouvaient prétendre au « nirvana » de la troisième voie de l'E. N. A.

M. Jean-Claude Gaudin. Il y en a un dans le groupe de l'union pour la démocratie française.

M. François d'Aubert. Ils sont deux, dans la Mayenne, dont un ancien élève de l'institut d'études politiques, qui a délibérément choisi de rester dans le secteur privé. Le concours de l'École nationale d'administration ne l'intéresse absolument pas. Malheureusement, pour nous et pour l'opposition, la France n'est pas, il est vrai, à l'image de la Mayenne.

Néanmoins, nous doutons fort qu'un grand nombre d'élus locaux et de maires remplissent les deux conditions d'âge et d'ancienneté.

Les associations reconnues d'utilité publique ? Dans ce type d'associations, à l'exception de certaines d'entre elles, les conseils d'administration et les organes exécutifs sont la plupart du temps constitués de femmes et d'hommes d'expérience, ayant très largement dépassé la quarantaine.

Restent, bien entendu, les syndicats et les administrateurs des organismes sociaux divers. La réalité est là : se sont les seules personnes concernées par le projet. Tout le reste, je dis bien tout le reste, ne constitue qu'un habillage grossier et maladroît pour dissimuler cette évidente réalité ! (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

Nous ne sommes pas hostiles, je le répète, à l'ouverture d'une troisième voie qui permettrait à tous ceux qui le souhaitent de se présenter, après une première expérience professionnelle, à un concours d'entrée sérieux et objectif.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Vous le refusez !

M. François d'Aubert. Mais j'exprime mon désaccord le plus total à l'encontre d'une procédure qui, sous couvert de démocratisation, revient à créer parmi les Français des catégories définies en recourant à des termes comme « l'intérêt général » et « le bien public », afin de masquer une volonté trop évidente de favoriser des « machineries syndicales », dont je me permets de dire qu'au surplus leur dévouement à l'intérêt général n'est pas toujours établi.

M. Jacques Toubon. Très juste.

M. François d'Aubert. De surcroît, les critères retenus par ce texte sont si flous et si vagues que les auteurs du projet ont été obligés d'indiquer que la « liste des personnes admises à concourir est établie par le ministre chargé de la fonction publique après avis d'une commission ».

Certes, il y a l'avis d'une commission, mais cet avis est seulement consultatif, le ministre demeurant libre d'opérer un choix discrétionnaire, en utilisant au mieux le flou artistique soigneusement concocté par les auteurs du texte. Il y a là un véritable scandale, le mot n'est pas trop fort.

Monsieur le ministre, vous aurez l'occasion, au cours de la discussion, d'être placé face à votre responsabilité, puisque nous vous proposerons de remplacer cet « avis » par une proposition qui lierait le ministre pour l'avenir.

A tout le moins, il s'agit là d'une garantie élémentaire d'objectivité et vous ne pourriez pas, j'en suis persuadé, la refuser.

M. Jacques Floch. Mais si !

M. François d'Aubert. L'application des critères retenus par le projet pose d'ailleurs bien des problèmes, mais je n'en citerai que quelques-uns, même s'il y en a probablement encore beaucoup d'autres.

Ainsi, en son article L. 133-2, le code du travail fixe dans quelles conditions les syndicats de salariés peuvent être reconnus comme représentatifs à l'échelon national. En revanche, le code du travail ne contient aucune disposition concernant les organisations syndicales de non-salariés. Comment le texte va-t-il donc pouvoir trouver à s'appliquer à ces organisations, par exemple aux organisations du monde agricole, ou aux organisations œuvrant dans le domaine du logement ? La confédération nationale du logement, proche de la C. G. T. et du parti communiste, va-t-elle entrer dans la catégorie des intéressés ? A ces questions légitimes que nous posons, nous cherchons encore les réponses !

Quant à la définition donnée par le projet des « sociétés, unions ou fédérations soumises aux dispositions du code de la mutualité », elle recouvre une variété infinie d'organismes dont certains paraissent étrangers aux préoccupations qui vous animent.

A cet égard, le cas des sociétés mutuelles d'assurances est tout à fait typique : pourquoi les membres des conseils d'administration de ces sociétés auraient-ils le droit de postuler au recrutement du troisième type, alors que ceux des sociétés d'assurances ordinaires, je dirai même nationalisées, n'auront pas ce droit ? L'activité des unes et des autres compagnies est pourtant rigoureusement identique !

La reconnaissance d'utilité publique est un critère parfaitement hasardeux pour distinguer les « bonnes » des « mauvaises » associations. Je ferai d'ailleurs observer au Gouvernement que l'application de ce critère peut conduire à des résultats bizarres.

En effet, dans leur quasi-totalité, les associations d'anciens élèves des grandes écoles sont reconnues d'utilité publique. Ainsi un ancien élève de Polytechnique, de Centrale, de Sup-élec ou de Sup de co, non fonctionnaire — cela existe — aura siégé pendant dix ans au bureau de l'association des anciens élèves de l'école dont il est issu, pourra se présenter, sans qu'il soit possible d'opposer le moindre obstacle à sa candidature ! (Rires sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.) Vous constatez l'absurdité du système que vous proposez, monsieur le ministre.

Quant à l'intégration de ces quinze, puis trente, nouveaux élèves, à l'E. N. A. d'abord, dans la fonction publique ensuite, elle pose d'autres problèmes délicats.

A l'E. N. A., que feront ces futurs fonctionnaires ? La question reste posée ! Quelle formation recevront-ils ? Sera-ce la même que celle qui est dispensée aux élèves recrutés par la voie du concours interne ou du concours externe ?

Le projet de loi passait purement et simplement sous silence cet aspect des choses. Le rapporteur et la commission nous proposent d'indiquer, et ils ont raison, qu'ils recevront « une » formation, sans préciser malheureusement en rien ce dont il s'agit.

En réalité, on le voit bien, le Gouvernement se désintéresse totalement des futurs fonctionnaires recrutés par cette troisième voie. Le problème n'est pas tant de les former, ou de les intégrer correctement à la fonction publique, voire de leur ouvrir une nouvelle chance personnelle, que de sacrifier à la symbolique qui anime l'action du Gouvernement et de mettre en œuvre des réformes qui sont justifiées avant tout par des préjugés idéologiques !

Pour ce qui est de l'intégration de ces futurs fonctionnaires dans la fonction publique elle-même, le plus complet désordre règne. Selon le texte, le classement dans le corps d'affectation prendra en compte une fraction de la durée des fonctions précédemment exercées. Quelle fraction ? Quel sera le système d'équivalence ? Personne ne le sait !

Où trouver, monsieur le ministre, la moindre garantie de non-discrimination à l'égard des fonctionnaires en place, notamment de ceux qui sont issus du deuxième concours ? Vous risquez d'aboutir, en effet, à cette situation paradoxale que des personnes recrutées par le troisième concours seront admises à la première classe du corps des administrateurs civils — si leur ancienneté, en qualité de maire ou de militant syndical le permet — alors que, à côté, le pauvre fonctionnaire, recruté par le concours « fonctionnaires », n'aura accès, à sa sortie de l'E. N. A., qu'à la deuxième classe. Vous voyez bien qu'il y a là une injustice, une discrimination flagrante, y compris au détriment de ceux que vous avez prétendu aider en réformant le deuxième concours.

Sur le plan de carrière des intéressés, apparemment vous ne réfléchissez guère. Quelle sera au juste la carrière du futur fonctionnaire recruté à quarante et un ans ou à quarante ans ? Quelles perspectives lui seront ouvertes ? A la limite, là encore, le sujet ne vous intéresse pas ! Aussi ne serez-vous pas surpris si beaucoup de ceux auxquels vous voulez ouvrir le recrutement du troisième type ne se considèrent pas comme concernés par votre projet !

En fait, ce texte n'aborde pas le vrai problème de l'E. N. A. qui est dans une très large mesure, celui du concours « étudiants ». Il faut bien voir qu'il est à la fois normal et indispensable pour la fonction publique de recruter l'essentiel de ses effectifs parmi les étudiants. Personne ne peut soutenir le contraire. Sinon à quoi servirait donc l'université française ?

Dans l'ensemble des professions qui existent et se pratiquent dans notre société, il y a le recrutement à l'issue des études supérieures. Celles-ci sont d'ailleurs faites pour cela. Il est donc parfaitement normal que la fonction publique elle-même recrute l'essentiel de ses effectifs par un concours organisé pour des étudiants.

De fait, personne ne saurait le nier, un problème se pose pour le concours « étudiants ». En réalité, ce n'est pas le problème de l'E. N. A., mais celui des instituts d'études politiques, en particulier celui de l'institut d'études politiques de Paris.

La situation s'est d'ailleurs aggravée récemment, notamment depuis deux ou trois ans. En effet, dans leur quasi-totalité les candidats reçus aux deux concours externes sont des diplômés de l'institut d'études politiques de Paris. A cela, diverses raisons dont la dégradation des enseignements dispensés dans certains instituts de province ; et, au contraire, la très grande qualité et l'adaptation permanente de l'enseignement donné à l'institut de Paris.

Comme tout succès, celui-ci de « Sciences-Po » de Paris a son revers : les demandes d'entrée sont si nombreuses qu'il a fallu organiser un véritable concours d'entrée pour la classe préparatoire : en 1980, par exemple, 597 candidats ont été admis, soit 24 p. 100 des candidats ayant effectivement composé.

Or, aucune préparation à ce concours n'est organisée, si ce n'est par des établissements privés spécialisés qui « rafflent » environ 60 p. 100 des places de reçus, ainsi que l'a tout à l'heure souligné à juste titre M. le rapporteur. Cette situation n'est pas normale, et il est urgent que le ministre de l'éducation nationale — apparemment, vous ne lui en avez pas parlé au conseil des ministres — crée dans tous nos grands lycées des classes préparatoires à l'entrée aux instituts d'études politiques, de Paris comme de province. C'est ainsi qu'a été démocratisée l'école polytechnique et que devront demain être démocratisés d'abord l'ensemble des instituts d'études politiques, en particulier celui de Paris, ensuite, mais ensuite seulement, l'école nationale d'administration.

Toute autre solution que celle qui consiste à traiter le problème en profondeur — de la manière que je viens de rappeler brièvement — est une fausse fenêtre. Notre système éducatif est en évolution permanente, ce qui est bien normal. L'I. E. P.

de Paris est maintenant victime, en quelque sorte, de son propre succès. Il importe d'en ouvrir l'accès à l'ensemble des milieux socio-professionnels français, en créant un système de classes préparatoires à l'entrée dans les instituts d'études politiques, partout en France.

Ce serait là une vraie réforme. Malheureusement, apparemment, vous lui tournez le dos ! Vous avez préféré verser dans l'inconstitutionnalité la plus flagrante en instituant un système qui n'a pour tout objectif que de répondre à des fantaisies personnelles de certains de ceux qui nous gouvernent, et aux fantasmes de certains autres.

Ce n'est pas ainsi que doit être envisagé l'avenir de notre fonction publique.

Nous devons tous, dans cet hémicycle, avoir pour seul souci l'efficacité et la loyauté de ceux qui ont choisi librement de servir l'Etat et leurs concitoyens. Nous devons aussi nous préoccuper de la liberté des citoyens. Il est dangereux de porter atteinte, comme vous le faites, sans discernement, aux protections statutaires, en particulier à celles qui résultent du régime du concours. Ces protections, qui ont été assez récemment établies et renforcées, sont apparues comme favorables aux citoyens dont la liberté dépend beaucoup de l'indépendance des fonctionnaires. Ceux-ci ne peuvent être sans reproche envers les administrés que s'ils sont sans crainte vis-à-vis des puissants, notamment des puissants de la politique.

La qualité personnelle de ces fonctionnaires n'a jamais été mise en cause par quiconque et ne peut l'être, ni aujourd'hui ni demain. Mais, à semer gratuitement le désordre, à perturber par une logique de prébende, de favoritisme, de distribution d'avantages et de quotas politiques, le recrutement de la fonction publique, vous allez finir malheureusement, monsieur le ministre, par saboter l'une des institutions qui, quoi qu'on en dise et quoi qu'on en pense, est l'une de celles qui a le plus contribué au redressement de la France au cours des trente-cinq dernières années.

Pour terminer, je m'interrogerai sur les ambitions et les objectifs réels de ce texte.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. C'est long !

M. François d'Aubert. Vous prétendez démocratiser, alors que vous allez puiser dans un vivier de quelques centaines de personnes, à peine. Vous prétendez augmenter le nombre de fils d'ouvriers à l'E. N. A., et c'est une bonne chose, mais en puisant dans les réserves et hommes de la machinerie syndicale, alors qu'à peine 20 p. 100 des ouvriers français sont syndiqués. C'est curieux !

Vous prétendez faire respecter une vraie neutralité du service public, faire respecter strictement le principe de neutralité et en bannissant toutes les discriminations, avez-vous écrit dans votre article dans *Le Progrès*, mais vous vous empressiez d'ajouter une semaine après, à Lyon, qu'il faut être inégalitaire pour lutter contre les inégalités !

M. Jacques Floch. Très bien !

M. François d'Aubert. Ce sont là des apophtegmes qui ne sont pas en votre honneur, monsieur le ministre.

Vous prétendez aussi faire respecter cette neutralité du service public, alors que vos scrupules ou ceux de membres du Gouvernement sont moins omniprésents lorsque, à défaut d'obtenir pour le parti communiste la direction de l'E. N. A., vous obtenez celle de l'Institut international d'administration publique, chargé de la mission extrêmement noble de former les fonctionnaires et les élites administratives du tiers monde. Vous avez moins de scrupules, lorsque M. Juquin vient à la télévision demander des postes pour les personnes qui ont comme seule caractéristique d'appartenir au parti communiste. M. Fiterman a moins de scrupules, lorsqu'il nomme, en raison de leur appartenance politique, des fonctionnaires à des postes de direction au ministère des transports. M. Ralite a également moins de scrupules au ministère de la santé.

Alors, bien évidemment, on ne peut exclure une volonté de politisation au travers de ce texte. Il est vrai qu'à l'Ecole nationale d'administration, le parti communiste n'a jamais eu vraiment très bonne presse et qu'on ne peut pas dire que ce soit là où il y ait les cellules les plus actives du parti communiste. Alors, je me demande si, à défaut de parvenir à convertir les élèves ou les anciens élèves de l'E. N. A., vous n'essayez quand même pas, par le biais de ce texte, d'en faire entrer quelques-uns.

Je ne puis m'empêcher, pour terminer, de citer un sympathisant socialiste, M. Jean-François Kessler, que vous avez chargé, je le rappelle, d'une mission de réforme de l'E. N. A. et qui écrivait

dans la *Nouvelle revue socialiste* en 1978 : « A la vérité, l'allergie des anciens élèves de l'E. N. A. vis-à-vis du parti communiste s'explique aisément : leur formation, comme leur expérience, les éloigne tant du dogmatisme que de la surenchère. En outre, ils ne peuvent pas admettre la théorie communiste, selon laquelle l'Etat n'est que l'expression du grand capital. Les anciens élèves de l'E. N. A., instruits des réalités administratives, ont spontanément tendance à penser que les choses sont moins simples. Possédant généralement le sens du service public et tout en mesurant les « pesanteurs sociologiques », voire politiques, qui limitent leur action, ils estiment généralement ne pas être — ne vous en déplaise, monsieur le ministre — « des serviteurs zélés des grands monopoles. Ils constatent aussi qu'ils ne bénéficient guère, loin de là, du niveau de vie des capitalistes auxquels ils sont souvent associés par le parti communiste. Enfin, pour les marxistes de stricte observance, le métier de fonctionnaire n'existe pas et n'importe qui peut gérer l'Etat : les anciens élèves ne le pensent pas, même si un petit nombre d'entre eux sont acquis depuis mai 1968 aux thèses marxistes orthodoxes sur l'Etat, au moins verbalement.

« En définitive, les anciens élèves de l'E. N. A. ont les mêmes opinions que les autres Français, mais accordent encore plus que les autres Français leurs préférences au parti socialiste. Ils ont constitué une pépinière de serviteurs pour les gouvernements de droite ; ils constitueraient encore davantage une pépinière de serviteurs pour des gouvernements de gauche. »

M. Jacques Floch. Tant mieux !

M. François d'Aubert. Alors vous voyez, monsieur le ministre, qu'à défaut, c'est vrai, d'avoir des énarques sympathisants du parti communiste, de les avoir à votre disposition, il n'est pas impossible que, grâce à ce texte, vous réussissiez à en faire entrer quelques-uns à l'E. N. A.

M. Guy Ducloné. Ben, voyons !

M. François d'Aubert. Mais c'est sans compter sur les questions de principe que pose ce texte de loi. Il est inégalitaire, nous l'avons dit. Il est injuste. Il est arbitraire.

Que penser de tous ces décrets auxquels renvoie le texte ? Si vous avez le courage de vos opinions, de vos convictions, au lieu d'essayer, de façon cachée, de faire passer des choses par décret, venez donc les présenter à l'Assemblée, et la représentation nationale pourra véritablement en discuter.

Pour l'instant, mes chers collègues, je vous demande, au nom du groupe Union pour la démocratie française, de voter l'exception d'irrecevabilité, car le projet transgresse deux principes : celui de l'égalité d'admissibilité aux emplois publics et celui de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires. (*Applaudissements sur les bords de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Sapin, inscrit contre l'exception d'irrecevabilité.

M. Michel Sapin. D'abord, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, sachons mesure garder ! (*Rires sur les bords de l'Union pour la démocratie française.*)

Touchez à l'E. N. A., et l'agitation politique, administrative, journalistique est à son comble !

La polémique et l'outrance s'installent. Les pressions les plus diverses se font jour. Les articles fleurissent à pleine page dans la presse.

M. Jacques Torjon. Pourquoi pas ?

M. Michel Sapin. J'ai le sentiment, mes chers collègues, que si nous avions, par exemple, voulu réformer l'enseignement professionnel, la tension serait moins grande et les procès d'intention moins nombreux. Et pourtant, nous aurions alors touché au fondement même de la formation professionnelle, à la substance vive de nos industries et de nos services, à l'avenir même de la richesse professionnelle de la France.

M. Philippe Séguin. Vous n'êtes pas Saint-Simon !

M. Michel Sapin. Mais l'E. N. A. est une institution auréolée d'un prestige particulier, mélange de jalousies, de craintes, de passions. C'est un lieu de pouvoir, pense-t-on. C'est un lieu d'où l'on part à la conquête du pouvoir, dit-on. Une image d'Epinal qui fait sourire la grande majorité des anciens élèves de l'E. N. A. qui savent que c'est loin de la réalité. Mais c'est ainsi. L'E. N. A. a créé un mythe et ce mythe porte l'E. N. A.

M. Jean Brocard. C'est un mythe errant ! (Sourires.)

M. Michel Sapin. Ce mythe provoque, comme nous venons de l'entendre à l'instant, des débordements verbaux.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Des débordements « Verbot » !

M. Michel Sapin. Il faut savoir nuancer, disiez-vous, monsieur d'Aubert. Et vous ajoutez : « Tout ce qui est excessif est insignifiant. »

M. Jean Foyer. Je croyais que cette formule était du prince de Talleyrand !...

M. Michel Sapin. Nous aurions des fantômes. Mais vous, monsieur d'Aubert, vous voyez du rouge partout ! Le fantôme, il est là ; l'insignifiance, elle est là ; l'excessif, il est là.

M. Jacques Toubon. Remontez la mécanique, messieurs de la majorité ! Vous auriez dû applaudir !

M. Michel Sapin. Ce projet de loi n'est certes pas contraire à la Constitution.

M. Francis Geng. Il est rouge !

M. Michel Sapin. Il violerait, nous dit-on, le principe de l'égalité admissibilité aux emplois publics affirmé dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à laquelle le préambule de notre Constitution a donné valeur constitutionnelle. Historiquement, ce principe avait été posé par les auteurs de la Déclaration de 1789 pour mettre fin aux pratiques de l'Ancien Régime qui réservait certaines fonctions à certaines catégories de personnes, par exemple les grades de l'armée aux titulaires de quartiers de noblesse. Vous voyez ce que je veux dire, monsieur d'Aubert. (Protestations sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. Michel Sapin. Je fais appel à la culture historique de M. d'Aubert et vous criez au scandale. Allons, mes chers collègues ! (Rires sur les bancs des socialistes.)

M. Jean Brocard. C'est scandaleux !

M. Philippe Séguin. Et c'est bas.

M. Michel Sapin. Ce principe interdit, en fait, qu'une fonction publique soit réservée dans sa totalité à une catégorie de citoyens. Il interdit aussi que les fonctions publiques soient totalement fermées à certaines catégories de citoyens dans leur totalité. Voilà la réalité de ce principe, constitutionnellement reconnu.

Il n'interdit en rien de créer une voie nouvelle d'entrée dans la fonction publique, d'autant que le projet de loi que vous nous présentez ne crée aucune discrimination ni aucune ségrégation.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Très bien !

M. Michel Sapin. Vous devriez savoir, monsieur d'Aubert, que le principe de l'égalité d'accès aux fonctions publiques s'apprécie à égalité de situation juridique. En l'occurrence, la nouvelle catégorie, comme vous dites, à laquelle nous donnons la possibilité d'accéder à l'Ecole nationale d'administration et à la haute fonction publique, se trouve dans une situation juridique particulière, définie, précisée dans le projet de loi ; de même que la catégorie qui a le droit de se présenter au concours externe de même que la catégorie de fonctionnaires qui a le droit de se présenter au concours interne. Nous avons procédé de la même manière, et dès lors que les choses sont claires et que les situations juridiques sont les mêmes, il est possible de créer des voies d'accès différentes.

La fonction publique n'est pas un « self-service » dans lequel on pourrait entrer ainsi. Il existe des conditions d'accès qu'il appartient à la loi, au décret, au pouvoir réglementaire de fixer.

Réglementer les conditions d'accès, ce n'est pas créer une discrimination, c'est simplement faire œuvre de bonne administration.

La rupture d'égalité, en l'occurrence, n'interviendrait que si, à égalité de situation conforme aux conditions d'accès fixées par les textes publiés, une discrimination était faite entre les candidats potentiels. C'est vrai que, dans le passé, on a assisté à un certain nombre de telles discriminations. M. le rapporteur faisait allusion à l'affaire Barcl.

On avait interdit à des candidats placés dans une situation juridique équivalente à celle de leurs camarades de se présenter à l'E.N.A. sous prétexte que leurs opinions et leurs attitudes politiques étaient contraires aux intérêts du service. C'était une discrimination flagrante qui a été sanctionnée à juste titre par le Conseil d'Etat.

Du point de vue de l'égalité de traitement à l'égard de candidats se trouvant dans des situations juridiques égales, le projet de loi donne toute satisfaction ; d'abord parce qu'il s'agit d'un concours, ensuite parce qu'il s'agit d'une scolarité et des résultats d'une scolarité, enfin — et j'avoue avoir perçu là quelques arguments dérisoires de la part de M. d'Aubert — parce qu'il ne s'agit pas, pour le ministre que vous êtes, d'établir une liste de ceux qui auraient droit de se présenter à ce concours de manière arbitraire.

Monsieur d'Aubert, je vous en prie, avant de monter à la tribune, relisez les textes en vigueur, regardez comment se passe actuellement la présentation au concours interne comme au concours externe. Vous vous apercevrez — peut-être avez-vous été dans ce cas — que vous avez été présenté sur une liste avec, en bas, la signature d'un ministre qui, à l'époque, devait être un secrétaire d'Etat à la fonction publique.

M. Jacques Toubon. C'est une formalité, cela n'a rien à voir !

M. Michel Sapin. C'est exactement la même chose !

M. Jacques Toubon. Il n'y a aucune procédure d'agrément, c'est une formalité, vous le savez très bien.

M. Michel Sapin. Monsieur Toubon, ce que vous dites est totalement faux...

M. Jacques Toubon. Vous êtes spécieux, monsieur Sapin !

M. François d'Aubert. C'est une formalité !

M. Jacques Toubon. C'est une formalité. Il y a une enquête de police, un dossier d'inscription. Si ce dossier est régulier, le ministre inscrit.

M. Parfait Jans. Pour vous, c'est une formalité, pour nous, c'est la censure !

M. Jacques Toubon. Enfin, monsieur Sapin, comment pouvez-vous dire des choses pareilles ? C'est la négation de la dignité de votre fonction d'employer des arguments de ce type !

M. Parfait Jans. C'est la vérité, et elle vous blesse !

M. le président. Monsieur Toubon, je vous en prie.

M. Michel Sapin. Quand je disais qu'en touchant à l'E. N. A. on aboutissait à des débordements verbaux !

M. Jacques Toubon. Vous touchez à la vérité ! Vous la maltraitez par trop !

M. le président. Monsieur Toubon, calmez-vous ! Vous aurez la parole quand vous la demanderez dans le cadre du débat, Monsieur Sapin, veuillez poursuivre.

M. Jacques Toubon. C'est scandaleux !

M. Michel Sapin. La procédure prévue par la loi est totalement identique à celle qui est prévue pour la présentation aux deux autres concours.

M. Jacques Toubon. Mais non ! Il n'y a pas de procédure d'agrément.

M. le président. Monsieur Toubon, vous n'avez pas la parole.

Ce n'est pas une réunion par interjections ! (Rires sur les bancs des socialistes et des communistes.)

Monsieur Sapin, continuez.

M. Jacques Toubon. Et dire que M. Sapin est conseiller au tribunal administratif !

M. Michel Sapin. C'est bien pour cela que j'ai le sentiment de parler en connaissance de cause.

D'après M. d'Aubert, un autre principe constitutionnel serait battu en brèche, celui de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière de fonctionnaire.

Cette égalité de traitement elle s'apprécie à égalité de situation juridique. Il est certain que les personnes qui seraient issues de cette troisième voie ne se trouveraient pas, compte

tenu de leur âge, dans une situation juridique égale à celles qui seraient entrées dans la fonction publique par les deux autres voies.

Et si, monsieur d'Aubert, à l'occasion des décrets qui seront pris dans le cadre de son pouvoir réglementaire par le ministre, vous percevez une discrimination à l'encontre de certaines catégories de fonctionnaires, le Conseil d'Etat sera là pour sanctionner comme il l'a fait parfois dans le passé, ainsi que je l'ai mentionné.

Mes chers collègues, j'aimerais que nous quittions un peu le terrain du droit au sens strict et que nous regardions la réalité sociologique du recrutement par l'E. N. A.

Le projet de loi a pour objectif de mettre fin ou, plus exactement, de contribuer à mettre fin à un état de fait qui, lui, est profondément contraire au principe constitutionnel de l'égalité d'accès aux emplois publics.

Les chiffres contenus dans votre rapport, monsieur le rapporteur, sont éloquentes. Dans les trois dernières années, l'E.N.A. a compris 80 p. 100 d'élèves issus des classes dites favorisées et à peine 4 p. 100 d'élèves fils d'ouvriers, de salariés agricoles ou de personnel de service.

Pis encore. Si vous prenez les grands corps, il n'existe dans les années 80, 81 et 82 aucun fils d'ouvrier, aucun fils d'employé, aucun fils de personnel de service, aucun fils de fonctionnaire de catégorie C et D. Voilà bien une exclusion professionnelle de fait...

M. Pierre Jagoret. C'est scandaleux !

M. Michel Sapin. ... et les chiffres parlent d'eux-mêmes !

Mes chers collègues, il est des privilèges de droit garantis par la loi, ou par ce qui en tient lieu, dont certains, dans l'histoire, ont pu bénéficier. C'était le cas avant 1789, par exemple. (Exclamation sur les bancs de l'union pour la démocratie française.)

M. Robert Mondargent. Liberté, égalité !

M. Michel Sapin. Mais il est des privilèges de fait. Ce sont les plus insidieux car ils sont dissimulés derrière le paravent de la légalité, et donc plus difficiles à combattre. Mais c'est à ces privilèges que nous voulons nous attaquer enfin, et les dispositions de ce projet de loi vont tout à fait dans ce sens.

En créant un nouveau mode de recrutement qui permette l'accès à la haute fonction publique, par l'intermédiaire de l'E.N.A., de personnes ayant fait preuve de dévouement pour l'intérêt général, nous cherchons à briser le monopole de fait des milieux aisés sur l'E.N.A. et la haute fonction publique. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

Mais, monsieur le ministre, nous ne sommes pas dupes. Nous savons très bien qu'il ne suffira pas de voter ce projet pour démocratiser l'ensemble de la fonction publique et de la haute fonction publique. Nous savons qu'il s'agit là d'un commencement, que nous voulons encourager. Nous savons que la véritable démocratisation viendra de plus loin, de plus profond : c'est l'ensemble de la réussite de notre politique sociale et scolaire... (exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. Jean-Claude Gaudin. Et économique !

M. Jacques Floch. C'est lié !

M. Michel Sapin. ... qui l'assurera véritablement. Car les privilèges de classe de l'E.N.A. ne sont que le reflet focalisé d'une situation générale, celle de l'enseignement supérieur tout entier, tel que nous le connaissons aujourd'hui, résultat séculaire de politiques passées.

L'administration, mes chers collègues, se doit avant tout d'être le reflet social de la société. Chaque citoyen doit pouvoir se reconnaître dans son administration, dans une administration ni politisée ni aseptisée. La fonction publique retrouvera ainsi sa grandeur dans le service de la nation, à l'unisson de la nation et dans le respect des grands principes de 1789.

Ainsi, monsieur le ministre, loin de vous placer en contradiction avec la Déclaration des droits de l'homme, vous vous situez dans le droit fil historique de la lutte contre les privilèges et c'est pourquoi, mes chers collègues, je vous demande de repousser l'exception d'irrecevabilité présentée par M. François d'Aubert. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Anicet Le Pors, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Mesdames, messieurs, je répondrai bien entendu aux questions générales évoquées par M. d'Aubert au cours de mon intervention générale, mais je bornerai le présent propos — car j'ai le souci de bien utiliser le temps de l'Assemblée — aux parties de son discours qui avaient directement trait à l'irrecevabilité.

Elles concernaient essentiellement deux points : d'une part, la prétendue violation — selon lui — de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à laquelle se réfère expressément le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 et, d'autre part, l'équilibre entre la loi et le règlement, équilibre pour lequel il a pourtant manifesté peu d'égards. Je veux bien cependant reconnaître que, si les articles 34 et 37 de la Constitution sont assez clairs, il n'est pas toujours facile d'établir un partage précis entre ce qui relève de la loi et ce qui relève du règlement.

Selon vous, monsieur d'Aubert — si je vous ai bien compris — j'aurais dû, sur votre injonction, répondre dans le texte de la loi à toutes les interrogations de toute nature que vous vous posez. Or je n'en ai pas le droit, en application de la Constitution élaborée et approuvée par ceux de vos amis qui étaient au pouvoir en 1958. Avec le sérieux caractérisant ce gouvernement qui a le souci de respecter les institutions de la manière la plus stricte — je l'ai fait moi-même en suivant scrupuleusement l'avis formulé par le Conseil d'Etat afin d'en tirer le plus grand profit — je répondrai, comme je le dois, aux questions de fond que vous avez soulevées en écartant tout le reste.

En ce qui concerne le respect de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, je puis affirmer que le projet de loi soumis à l'Assemblée nationale ne porte en rien atteinte au principe de l'égalité d'accès des citoyens aux emplois, pas plus que les autres dispositions législatives intervenues en matière de recrutement dans la fonction publique et dont la constitutionnalité n'a jamais été discutée, ni par la doctrine ni par la jurisprudence.

Je vous rappelle que l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires prévoit les modalités générales d'organisation des concours d'accès à la fonction publique. Il s'agit « premièrement, des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études ; deuxièmement, des concours réservés aux fonctionnaires et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics en fonction ayant accompli une certaine durée de service public et, le cas échéant, reçu une certaine formation ».

Des dispositions identiques figuraient déjà dans le statut des fonctionnaires du 18 octobre 1946.

Or, on remarquera tout de suite que, comme c'est le cas du projet de loi, le statut général des fonctionnaires restreint, dans l'intérêt des recrutements de l'Etat, le droit à concourir à certaines catégories de citoyens, c'est-à-dire, pour les concours externes, à ceux qui possèdent certains diplômes et, pour les concours internes, à ceux des fonctionnaires qui ont une expérience administrative et, éventuellement, une certaine formation.

Il va de soi, en revanche, que tous les citoyens qui remplissent les conditions de diplôme ou d'ancienneté de service qui peuvent être exigées en vertu de l'article 18 du statut général, ou les conditions d'âge qui sont fixées par voie réglementaire, jouissent d'un droit égal d'accès à la fonction publique. La sélection ne doit être opérée que sur la base de leurs talents évalués par le jury du concours.

Les choses se passeront de la même manière pour le concours institué par le projet du Gouvernement qui n'opère aucune discrimination entre les citoyens remplissant les conditions fixées par le nouvel article 20 bis que le projet de loi propose d'ajouter au statut général des fonctionnaires.

On nous objectera, cependant, que les fonctionnaires, même s'ils remplissent les conditions posées par les alinéas 1^{er}, 2^o ou 3^o de l'article 20 bis ne peuvent se présenter à un tel concours. Y aurait-il, de ce fait, rupture de l'égalité des citoyens ? Il en serait ainsi si les fonctionnaires étaient exclus des concours d'entrée à l'E.N.A. Or tel n'est absolument pas le cas puisqu'ils peuvent se présenter à un concours interne qui leur est réservé. Ils ont aussi la possibilité de se présenter au concours externe.

Le Conseil constitutionnel, dans une décision récente, a indiqué : « Considérant que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, mais qu'il ne peut en être ainsi que lorsque cette non-identité est justifiée par la différence de situations et n'est pas incompatible avec la finalité de la loi ». Cette décision du 16 janvier 1982 du Conseil constitutionnel, rendue à propos des nationalisations, me semble tout à fait pertinente au regard de la question que vous avez posée.

Nous sommes bien, en effet, dans une telle situation. Le législateur aura créé trois types de concours, établissant, certes, des règles non identiques selon les catégories de personnes concernées — diplômés, fonctionnaires, responsables élus des collectivités territoriales, des associations et des syndicats — chacun ayant accès à une filière qui lui est réservée et qui tient compte du type de talent que l'administration souhaite prendre en compte dans l'intérêt du service public.

Par ailleurs, tous les citoyens remplissant ces conditions posées par l'article 20 bis nouveau ont accès aux concours. L'admission à concourir est prononcée par le ministre dans les conditions du droit commun. Etant donné qu'il s'agit d'un concours de type nouveau, le Gouvernement a même instauré une garantie supplémentaire qui n'existait pas pour les autres concours : la liste des candidats admis à concourir sera arrêtée par le ministre, après avis d'une commission — je précise qu'il s'agira d'une commission tout court et non d'une commission d'agrément — présidée par un conseiller d'Etat et dont le décret d'application précisera qu'elle est entièrement composée de magistrats.

Le rôle de cette commission sera uniquement de vérifier que les candidats remplissent les conditions prévues par la loi. Elle ne pourra aucunement opérer de discrimination entre les catégories d'organismes au sein desquels les candidats auront exercé leurs responsabilités électives au titre desquelles ils sont admis à concourir.

Je me pose la question : que craignez-vous en définitive ? Un détournement de pouvoir ? Qu'un gouvernement irrespectueux de la Constitution, de la loi, des grands principes d'égalité et de citoyenneté qui gouvernent la fonction publique n'effectue un tri politique parmi les candidats ? Au-delà de ce procès d'intention proprement intolérable qui serait fait au Gouvernement, ce serait quand même la preuve que vous avez la mémoire courte. Consultez la jurisprudence du Conseil d'Etat et notamment les arrêts Barel et Vallon qui ont été évoqués tout à l'heure, vous constaterez que ce n'est pas ce Gouvernement qui a exclu des postulants de la liste des candidats admis à se présenter au concours d'entrée à l'E.N.A. en raison de leurs opinions...

M. Philippe Seguin. Barel, c'était sous la IV^e République !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. ... l'un parce qu'il appartenait ou était soupçonné d'appartenir au parti communiste français ; l'autre parce qu'il avait été dirigeant d'une grande organisation syndicale d'étudiants.

M. Philippe Seguin. Ce n'est pas cela !

M. Jacques Toubon. Le ministre de la fonction publique était socialiste !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Les candidats admis à concourir seront sélectionnés par un jury de concours sur la seule base de leurs mérites à l'issue d'un concours sur épreuves dont certaines seront écrites et anonymes.

J'apporte, au surplus, cette précision que les jurys de concours seront composés de la même manière que les jurys des concours externes et internes. Cela signifie que le décret d'application du présent projet de loi reprendra la même procédure et la même composition que celles qui sont prévues par le décret du 27 septembre 1982 : les jurys seront désignés par arrêtés du ministre sur proposition du directeur de l'Ecole nationale d'administration et après avis du conseil d'administration de l'école. Outre le président, ils comprendront quatre fonctionnaires, quatre enseignants, quatre personnalités extérieures à l'administration.

Sur un plan plus particulier, à propos de ce principe d'égalité, il convient de faire observer que de nombreux textes législatifs dont, à ma connaissance, la constitutionnalité n'a jamais été contestée, ont restreint à certaines catégories de la population le droit à concourir.

Je cite notamment la législation sur les emplois réservés qui prend en compte non pas l'intérêt de l'administration, comme cela est le cas du projet de loi en discussion, mais des situations particulières, telles celles des handicapés ou des personnes victimes, directement ou indirectement, de la guerre, c'est-à-dire les invalides, les orphelins ou les veuves de guerre. Il y a aussi la loi du 5 juillet 1972 qui a autorisé le recrutement dans le corps de l'inspection du travail et de la main-d'œuvre de gens « n'étant pas agents publics, qualifiés pour les connaissances particulières des problèmes relatifs au travail et à la main-d'œuvre, inscrits sur une liste établie par une commission ».

Vous ne manquerez pas de relever qu'il s'agissait de non fonctionnaires et que, contrairement à ce qui est prévu par le présent projet de loi, ils n'étaient même pas sélectionnés par concours.

Par ailleurs, pour leur classement dans le corps d'accueil, il était tenu compte de tout ou partie de l'ancienneté acquise dans leurs activités professionnelles antérieures. Pour ce même problème, le projet de loi ne prévoit de retenir qu'une fraction de ces services qui sera définie par décret lorsque le projet de loi dont nous discutons aura été voté. C'est ainsi qu'il faut procéder. Il n'y a plus là matière à s'enlever.

La loi du 7 juillet 1977, quant à elle, a offert aux « personnes privées d'emploi pour cause économique inscrites comme demandeurs d'emploi et ayant la qualité de cadre au sein de la convention collective de travail dont elles relèvent », la possibilité de se présenter jusqu'à l'âge de cinquante ans aux concours de recrutement ouverts aux candidats n'appartenant pas à l'administration, notamment des corps de fonctionnaires des catégories A et B. Les années accomplies en qualité de cadre peuvent être prises en compte partiellement pour leur classement dans le grade de début du corps auquel elles accèdent.

Il y a donc, vous le voyez, des précédents particulièrement significatifs.

Par ailleurs, monsieur d'Aubert, vous avez parlé d'un certain nombre de catégories, et notamment de celles des secrétaires généraux, en affirmant qu'ils seraient exclus par le projet de loi. Dois-je vous rappeler que les secrétaires généraux de mairie, parce qu'ils sont agents publics, ont, comme tous les agents publics, vocation à se présenter au concours interne à l'E.N.A. ? Si vous ne le savez pas, ma réponse vous aura au moins appris quelque chose.

Quant à l'équilibre entre la loi et le règlement, il nous est assez strictement dicté, je vous l'ai dit en commençant. L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe « les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ».

On pourrait certes soutenir, contre l'avis du Conseil d'Etat — que j'ai respecté scrupuleusement — que certaines précisions apportées par le projet ne sont pas des garanties fondamentales et relèvent, à ce titre, de l'article 37, donc du domaine réglementaire. En conséquence, il conviendrait de retirer certaines dispositions du projet de loi ; je pense en particulier au quota du cinquième, à la durée des responsabilités exigée — dix ans — à la procédure d'établissement de la liste des candidats admis à concourir, etc.

Or il me semble qu'il s'agit à l'évidence de garanties fondamentales, car elles fixent l'étendue de la dérogation au statut, lui-même législatif, des fonctionnaires dans la mesure où les procédures permettent d'assurer l'égalité entre les candidats et d'établir des modalités dérogatoires de classement. Pour ce dernier cas, il y a les précédents, que je vous ai cités, des lois de 1972 et de 1977.

En revanche, vous me demandez de faire figurer dans le texte le pourcentage d'ancienneté de services qui ouvrira la possibilité d'être candidat. Je le refuse, car cela relève à l'évidence du domaine réglementaire. Il en va de même de la procédure de placement — doit-elle intervenir avant la scolarité ou à la fin ? — ou bien de la nature des épreuves et de leur coefficient.

Je peux sans aucun doute — je le ferai tout à l'heure, partiellement tout au moins — apporter un certain nombre de réponses à vos préoccupations. Mais ne dites pas que cela doit être inscrit dans la loi. Ce n'est pas le cas, et votre demande n'est pas très pertinente.

Plus généralement, vous avez prétendu que la réforme de l'E.N.A., constituée par l'ensemble des dispositions contenues dans le projet de loi dont nous discutons et dans le décret du 27 septembre relatif aux conditions d'accès à l'E.N.A., n'était pas toute la réforme. Cela est bien évident. Je note d'ailleurs au

passage, pour m'en réjouir, que vous avez considéré de manière assez positive ce décret du 27 septembre. Comme j'ai tendance à estimer que c'est l'essentiel du train de mesures actuel qui constitue la première étape de la réforme de l'Ecole nationale d'administration, je serais tenté de penser, en allant vite, que nous sommes d'accord sur l'essentiel.

M. Jacques Toubon. Trop vite !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Mais, à l'évidence, telle n'était pas votre volonté, étant donné l'absence de pondération de votre intervention.

Ces textes, en tout état de cause, avaient fait l'objet — vous n'avez pas non plus l'air d'être au courant — d'une ample et sérieuse concertation avec toutes les parties prenantes à la réforme dont la représentativité est indiscutable. Il ne s'agit pas de confondre concertation et consultation paternaliste. Je parle de concertation avec les interlocuteurs responsables dont la définition est tout à fait précise.

Les auteurs de rapports préparatoires successifs — vous en avez évoqué quelques-uns — ont procédé à de très nombreuses consultations. Les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, notamment, ont été informées des résultats de tous ces travaux préliminaires, elles ont pu donner leur avis et émettre des propositions. Un débat a eu lieu au sein du conseil supérieur de la fonction publique sur la politique de formation des fonctionnaires et sur le projet de loi relatif à la troisième voie. Le conseil d'administration de l'E.N.A. a présenté de nombreuses remarques et propositions sur le projet de décret. Elles ont été prises en compte dans leur quasi-totalité.

Enfin — et certains observateurs ont jugé que c'était un événement quelque peu insolite, certains ont même dit courageux ; il était en tout cas, d'une belle franchise — je me suis rendu devant deux promotions de l'Ecole nationale d'administration pour leur exposer les attendus de la politique de la fonction publique que je conduis au nom du Gouvernement. Je trouve que cela était normal même s'il aurait fallu, pour être juste, intervenir devant toutes les promotions de l'Ecole nationale d'administration. Mais comme c'étaient celles-là qui étaient en acolarité, il était logique que je les prenne comme échantillon de l'ensemble des énarques de France. Le débat a eu lieu dans de bonnes conditions, courtoises et vivantes. Mon seul regret est de ne pas avoir eu avec ces promotions un véritable débat, ce qui était difficile. En effet, dans l'Ecole nationale d'administration, l'amphithéâtre le plus grand ne compte que 180 places ; or en mettant ensemble deux promotions et le personnel enseignant, vous atteignez quatre cents ou cinq cents personnes. Nous avons donc dû avoir recours au matériel audiovisuel, ce qui ne facilite pas la tenue d'un véritable débat. Mais je suis un homme de dialogue — j'en ai fait amplement la démonstration — et même les plus âpres ne sont pas pour me rebuter, au contraire ce sont ceux qui m'intéressent le plus.

Ce projet de loi ne porte pas atteinte aux principes de la fonction publique ; bien au contraire, il les consacre et les fait vivre. Il recherche et reconnaît les compétences de service public présentes dans diverses activités relevant de mandats électifs syndicaux ou associatifs. Il est conforme au principe d'égalité des citoyens dans l'accès aux emplois publics. Les candidats devront passer un concours comportant, je l'ai dit, des épreuves anonymes, concours spécifique certes mais adapté à cette catégorie de candidats comme l'est le concours interne réservé aux fonctionnaires. On ne saurait donc parler de dérogation au principe d'égalité.

M. Philippe Séguin. Et à la sortie ?

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Quant à la sortie, j'en parlerai dans mon intervention générale. Comme je l'ai dit tout à l'heure, monsieur Séguin, c'est le décret qui apportera la réponse définitive à ce sujet. Mais je pense que ce que je vous dirai tout à l'heure devrait vous satisfaire.

M. Philippe Séguin. Il y a dérogation !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Le projet de loi est également conforme au principe de l'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique. Les candidats élus ne seront pas des militants politiques, syndicaux ou de mouvements associatifs faisant irruption de qualité dans la fonction publique. Ce seront tout simplement des candidats reçus à un concours et devant accomplir une scolarité.



Enfin, ce projet est conforme au principe de citoyenneté des agents publics, lié à celui de neutralité du service public. Il tend en effet à faire en sorte que le recrutement de la haute fonction publique soit un meilleur reflet de la réalité sociale de la nation. Il respecte le pluralisme des opinions et des engagements. Il enrichit notre administration de ce pluralisme qui implique le respect mutuel et la maîtrise de l'exercice de toutes les libertés civiles.

Ce projet de loi a nécessairement un caractère général. Des décrets, dont la préparation est très avancée, préciseront en tant que de besoin les modalités d'application de la loi, qu'il s'agisse du quota de postes réservés à ce concours — dont il est d'ores et déjà précisé qu'il sera, au maximum, d'un cinquième des postes pourvus par la voie des concours externes et internes —, du classement des élèves en fin de scolarité, des choix qu'ils réaliseront alors, de la prise en compte d'une fraction de l'ancienneté dans les fonctions ayant permis l'acte de candidature, de la protection vigilante des intérêts des autres catégories de fonctionnaires et notamment de ceux empruntant la voie du concours interne.

Voilà donc, mesdames et messieurs les députés, très largement démontrée la constitutionnalité du projet de loi soumis à votre discussion. Ce projet préserve entièrement les principes d'égalité, d'indépendance et de citoyenneté qui fondent effectivement la conception française de la fonction publique. Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs pas soulevé de problème de constitutionnalité, à propos du projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis et je ne doute pas, dans ces conditions, que l'Assemblée nationale repoussera l'exception d'irrecevabilité soulevée. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité soulevée par M. François d'Aubert.

(L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.)

M. le président. M. Foyer oppose la question préalable en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Foyer.

M. Jean Foyer. Mesdames, messieurs, souvenons-nous. Il y a trois ans, à peu près à la même date, l'Assemblée nationale discutait un projet de loi organique dont j'avais l'honneur d'être le rapporteur au nom de la commission des lois. Ce projet prévoyait entre autres dispositions, par dérogation au statut de la magistrature l'ouverture de concours exceptionnels pour le recrutement de magistrats. Par quel tollé, l'opposition d'alors accueillit-elle ce projet de loi ?

M. Philippe Séguin. On s'en souvient !

M. Jean Foyer. Nous vîmes défiler à cette tribune M. Ducloné qui soutint une exception d'irrecevabilité...

M. Philippe Séguin. Et qui est muet aujourd'hui !

M. Jean Foyer. ... Mme Constans, M. Alain Richard, M. Massot qui s'élevèrent avec véhémence contre cette idée de concours exceptionnels. En dehors de l'Assemblée, certains syndicats, dont l'actuel rapporteur de la commission des lois était l'un des dirigeants, ne trouvaient pas de termes assez sévères pour dénoncer ces exceptions au recrutement de magistrats par le concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

Que les temps sont changés ! A la lecture du projet de loi dont nous sommes saisis, nous pouvons légitimement nous interroger, et avec inquiétude, en se demandant si M. Le Pors et — ce qui est plus inouï encore — M. Michel ne sont pas devenus des disciples de M. Alain Peyrefitte et ne se sont pas mis à l'école de l'ancien garde des sceaux ! (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

M. Guy Ducloné. Et vous des disciples de ceux d'hier !

M. Jean Foyer. Assurément, ils sont bien devenus tels. Mais ce sont de mauvais disciples, des disciples abusifs qui ont dénaturé, caricaturé l'enseignement de leur nouveau maître. Voilà pourquoi je ne saurais les suivre sur le terrain qu'ils ont choisi ce soir.

La procédure de recrutement, que proposait M. Peyrefitte il y a deux ans, tendait à remédier à une très grave pénurie dont souffrait, et dont souffre d'ailleurs toujours, le corps judiciaire.

Rien de tel, semble-t-il, dans les corps qui sont recrutés par l'Ecole nationale d'administration. Il me semble bien me souvenir que la semaine dernière, le Gouvernement s'est avisé qu'un département ministériel était trop garni d'administrateurs civils et qu'il convenait d'en muter un certain nombre à d'autres affectations.

D'abord, les concours prévus par le texte de 1979 avaient un caractère véritablement exceptionnel. Le projet de loi organique en prévoyait trois et la loi, en définitive, n'en devait autoriser que deux. Or, le projet, dont nous sommes saisis, confère un caractère permanent, un caractère définitif au concours de sélection sur épreuve — puisque telle est sa dénomination — qu'il institue.

Ensuite, les concours exceptionnels n'étaient ouverts qu'aux candidats justifiant des titres et diplômes exigés pour être admis à participer au concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature et le projet, dont nous discutons, a précisément pour caractéristique de n'exiger aucun titre, aucun diplôme, aucune ancienneté dans la fonction publique.

Enfin, le jury des concours exceptionnels avait la même composition que celui du concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature. M. le ministre de la fonction publique nous a dit tout à l'heure qu'il en serait de même pour le jury de ces concours de sélection sur épreuves, mais il avait écrit le contraire à la page 2 de l'exposé des motifs du projet de loi : « Les épreuves et le mode de composition du jury seront adaptés à la spécificité des candidats. »

En réalité, monsieur le ministre, vous instituez pour le recrutement des grands corps de l'Etat et de l'ensemble des corps recrutés par l'E.N.A. un système d'emplois réservés, mécanisme administratif que l'on avait surtout vu appliquer dans le passé pour des fonctions de gardiennage de musée ou pour divers emplois de surveillance de cette nature.

M. Jacques Floch. Quel mépris !

M. Jean Foyer. Non ! C'est une constatation !

Sans doute, l'article 2 du projet de loi offre-t-il seulement au Gouvernement la faculté de pourvoir un emploi sur six par la nouvelle procédure. Mais il est bien clair que le Gouvernement ne se fait pas accorder cette faculté avec l'intention de ne pas l'exercer et que ce sera bien un emploi sur six qui sera pourvu de cette manière, manière qui nous laisse, après lecture des textes, après audition du rapporteur et audition du ministre, une interrogation à laquelle aucune réponse n'a été apportée. En effet, il me semble qu'il existe une grande contradiction entre ce qui est écrit dans le projet de loi et ce qui en a été dit.

Vous assurez, monsieur le ministre, qu'il s'agit d'instituer une troisième voie d'accès à l'Ecole nationale d'administration. Mais ce n'est point du tout ce que votre texte laisse entendre, car la rédaction, que vous proposez pour l'article 20 bis du statut général des fonctionnaires, est la suivante : « Pour cinq nominations prononcées dans chacun des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration parmi les anciens élèves de cette école... » — nominations qui interviennent à la fin de la scolarité, selon le rang de la liste de classement — « ... une nomination peut être prononcée parmi les candidats déclarés admis à un concours de sélection sur épreuves ouvert aux personnes justifiant de l'exercice durant dix années au total de l'une ou de plusieurs des fonctions suivantes... »

A la lumière de ce texte, que vous allez faire voter tout à l'heure, cela signifie que vous instituez non pas du tout un troisième concours qui conduirait à la scolarité à l'Ecole nationale d'administration et qui conférerait la qualité d'élève...

M. Philippe Séguin. Absolument !

M. Jean Foyer. ... mais un concours de sélection sur épreuves qui permettrait de nommer directement, dans la proportion d'un emploi sur six, les personnes de la catégorie examinée dans les grands corps recrutés par l'E.N.A.

M. Philippe Séguin. C'est lumineux !

M. Jean Foyer. Si vous voulez dire autre chose ou si vous voulez dire le contraire, il fallait rédiger votre texte autrement.

M. Philippe Séguin. Ce point est capital !

M. Jean Foyer. Et je défie quelque juriste que ce soit de donner de cet article 20 bis une interprétation différente de celle que je viens d'exposer. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. Jacques Toubon. On veut nous faire prendre des vessies pour des lanternes !

M. Jean Foyer. Qu'un tel projet appelle, du point de vue constitutionnel, les plus graves objections, M. d'Aubert vient de vous l'expliquer. L'Assemblée a eu tort de ne pas le suivre. Je ne reviendrai pas sur ce qu'il a excellemment développé.

Mon propos est d'établir sommairement les trois propositions suivantes.

Première proposition : l'adoption du projet de loi aurait pour conséquence d'abaisser dangereusement le niveau de la haute fonction publique au détriment de l'intérêt général et de celui du service public.

Deuxième proposition : ce projet de loi procède d'une conception fautive et d'une représentation abusive de la démocratisation de la fonction publique.

Troisième proposition : l'objectif véritable des auteurs du projet est de coloniser et de politiser la haute administration en rognant une tradition républicaine vieille d'un siècle.

Première proposition. La technocratie a mauvaise réputation, et celle-ci est souvent justifiée. Il n'appartient pas aux technocrates de déterminer la politique de la nation. Il est d'ailleurs remarquable — les historiens politiques l'ont noté — que, par exemple, la marine avait eu en France quatre grands ministres, dont aucun n'était marin : le premier était un évêque : Richelieu ; le deuxième, un financier : Colbert ; le troisième, un propriétaire foncier : Chasseloup-Laubat ; le quatrième, un avocat : Georges Leygues.

M. Guy Ducloné. Ah, s'ils avaient pris un ouvrier !

M. Jean Foyer. Dans un régime démocratique, le pouvoir de déterminer la politique de la nation ne peut appartenir qu'à des gouvernants qui procèdent immédiatement ou médiatement du suffrage universel. C'est ce qu'un théoricien du droit public, M. Philippe Serres, — qui fut, d'ailleurs, ministre du Front populaire — exprimait dans une formule heureuse : « Le Gouvernement parlementaire c'est l'arbitrage exercé entre les techniques par le bon sens. »

Mais si la technocratie est inadmissible, la technicité est, elle, indispensable. Dans une société complexe, extrêmement développée du point de vue scientifique et technique comme la nôtre, ce truisme se vérifie dans tous les domaines, qu'il s'agisse de calculer un pont ou une cellule d'avion, de construire un réacteur nucléaire ou de commander une unité de l'armée, de dispenser un enseignement supérieur ou d'opérer un malade dans un hôpital. Cette haute technicité n'est pas moins nécessaire dans la haute fonction publique, dont la mission est de coopérer avec le Gouvernement, soit au stade de l'étude et de la détermination de la politique de la nation, soit au stade de son exécution, soit au stade du contrôle de cette exécution.

Le droit s'est spécialisé à un point extrême, et peut-être excessif ; la prévision, la planification, la programmation impliquent et postulent un haut degré de connaissances.

Depuis 1945, le recrutement de la haute fonction publique est assuré pour l'essentiel par l'Ecole nationale d'administration.

Au cours des débats en commission, curieusement, le rapporteur a revendiqué pour les partis socialiste et communiste une certaine responsabilité dans cette institution. Je remarque, d'ailleurs, que dans son rapport écrit il ne paraît pas reprendre cette idée. Sans doute cela s'explique-t-il par les accusations que connaît à l'heure actuelle la solidarité ministérielle à propos des réformes de la sécurité sociale, par exemple, et peut-être M. Le Pors ne souhaite-t-il pas que dans l'avenir on lui attribue une part de la responsabilité des mesures d'ailleurs courageuses que propose M. Bérégozov. Quoi qu'il en soit, le mérite de la réforme du recrutement de la haute fonction publique et la création de l'Ecole nationale d'administration revient à trois hommes que ni le parti socialiste, ni le parti communiste ne sauraient prétendre s'annexer. Cette réforme a été préparée par M. Debré, elle a été présentée par le président Jeanneney et elle a été voulue par le général de Gaulle. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

L'Ecole nationale d'administration a été l'objet de beaucoup de critiques. Mais la plupart des défauts qu'on lui impute ne sont point son fait.

On peut regretter — et certains le font — qu'une proportion trop importante de l'élite intellectuelle de la jeunesse française soi attirée par la haute fonction publique au détriment des

entreprises et des activités économiques. Mais c'est là un trait de la psychologie nationale qui est très ancien, qui remonte à l'ancienne monarchie. Il manifeste un désintéressement qui est moralement tout à fait recommandable et qui fait honneur à ceux qui le pratiquent.

M. Philippe Séguin. Très bien !

M. Jean Foyer. On reproche encore aux « énarques » de former une sorte d'organisation dont les membres s'entendraient d'un département ministériel à l'autre, avec des ramifications dans les grands corps de l'Etat, afin d'exercer le pouvoir par personnes interposées. Cela est certainement arrivé et cela arrive encore certainement à l'heure actuelle. La faute en incombe non pas à l'Ecole nationale d'administration mais à des gouvernants incapables d'« exercer hardiment leur puissance », selon le conseil que leur donnait Bossuet.

M. Philippe Séguin. Très bien !

M. Jean Foyer. En vérité, le grand mérite de l'Ecole nationale d'administration est de favoriser l'acquisition par ses élèves à la fois d'une haute technicité, d'une pratique de l'administration des hommes et de ce que les philosophes allemands appelleraient la représentation du monde dans lequel nous sommes plongés.

L'heureux accomplissement d'une pareille mission postule à l'évidence que le recrutement des élèves se fasse à un niveau élevé, par une sélection rigoureuse et exigeante qui développe une émulation heureuse entre les candidats. Dès l'origine, ce recrutement s'est fait par deux voies : un concours externe, ouvert aux titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur, et un concours interne, ouvert aux fonctionnaires en activité pour lesquels des préparations ont été organisées.

L'institution de l'E.N.A. a mis fin — et cela a été un grand bien — aux anciens recrutements séparés de chacun des grands corps et des rédacteurs de ministère, qui avaient un caractère excessif de cooptation et de chapelle, et un véritable concours a été substitué à la cooptation.

M. Philippe Séguin. Exactement !

M. Jean Foyer. Le projet de loi remet ces acquisitions en question.

M. Jacques Toubon. En effet !

M. Jean Foyer. A la lettre de l'article 2, comme je l'ai démontré tout à l'heure, ce sont des concours distincts qui paraissent être organisés pour pourvoir à une nomination sur six dans chacun des corps auxquels il est normalement pourvu par la voie de l'Ecole nationale d'administration.

M. Jacques Toubon. C'est ce qui est écrit !

M. Jean Foyer. Quant à ces concours on se demande ce qu'ils pourront bien être.

Vous avez écrit, je le répète, dans l'exposé des motifs que les épreuves et la composition du jury seraient adaptées à la spécificité des candidats. Qu'est-ce que cela veut dire alors que vous allez accueillir des candidats très hétérogènes, sans formation commune et pour lesquels vous ne paraissez guère vous soucier d'organiser une formation qui leur permettrait de satisfaire aux épreuves de ces concours de sélection sur épreuves ?

Vous avez dit que seront admis à se présenter tous ceux qui rempliront les conditions légales, ce qui ne sera pas très difficile car il suffira d'avoir exercé une fonction élective pendant un certain temps. La sélection sera faite par une commission présidée par un conseiller d'Etat. On a prétendu en commission des lois que cet organisme constituait une importante garantie, mais en réalité il n'aura que des constatations tout à fait élémentaires à effectuer. Au demeurant, comment cette commission pourra-t-elle refuser une inscription, puisque depuis 1978 les décisions de refus sont soumises à la règle de la motivation ?

Si vous faites un vrai concours, les candidats non formés et non préparés échoueront pour la plupart. Ils s'estimeront trompés et penseront que le législateur a agité devant leurs yeux un leurre. Ce serait malhonnête et vous n'oserez pas le faire parce que vous avez fait naître des espoirs. Alors, vous allez admettre des hauts fonctionnaires au rabais, qui souffriront de l'être, qui le resteront quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse.

Les critères de recrutement que vous avez choisis ne sont pas bons. Certes, il y a dans les organisations syndicales et dans les organismes mutualistes des hommes et des femmes de très haute qualité technique, mais ce sont en général des collaborateurs salariés de ces organisations, non des administrateurs ou des responsables.

Votre projet s'inscrit dans une continuité de démolitions et de ruines. Déjà, dès l'année dernière, vous avez entrepris de démolir les universités qui reprenaient difficilement leur souffle après la tourmente de 1968. Votre dessein est de retirer le pouvoir aux enseignants de rang magistral, pour les subordonner aux assistants, aux étudiants et aux personnels de service. Peut-on croire sérieusement que la formation intellectuelle à son plus haut niveau en sera améliorée ?

La semaine dernière, vous avez démolì ici même l'internat des hôpitaux, pierre angulaire de la formation des jeunes médecins, en accordant le titre d'interne à tous les étudiants en médecine. Or, l'internat n'était pas seulement bénéfique à ceux des étudiants qui réussissaient ce concours difficile. La préparation intensive qu'il exigeait était profitable pour le reste de leur carrière même aux étudiants qui ne l'avaient pas réussi.

Vous vous attaquez maintenant aux grands corps de l'Etat, à cette haute administration sans laquelle, reconnaissons-le avec modestie, les politiques seraient totalement désarmés.

Il ne vous reste plus, à ce train, qu'à reconnaître aux caporaux et aux sergents l'aptitude à commander une armée ! (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. Jacques Floch. Quel mépris !

M. Jean Foyer. Vous justifiez vos mesures par la « démocratisation de la fonction publique ».

M. Jacques Floch. Cela vous fait mal !

M. Marc Lauriol. Cela fait mal à la France !

M. Jean Foyer. Mais vous faites un contresens, car la démocratisation ne consiste pas à mettre par démagogie n'importe qui n'importe où, mais à établir l'égalité des chances entre ceux qui peuvent, par leur capacité et leur talent, prétendre accéder à un poste. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République.*)

M. Jacques Floch. C'est ce à quoi tend le projet !

M. Jean Foyer. Votre texte, contrairement à ce que vous affirmez, aura des effets rigoureusement anti-sociaux.

M. Marc Lauriol. C'est un texte démagogique !

M. Guy Ducloné. Et vous vous y connaissez, monsieur Lauriol !

M. Marc Lauriol. Vous êtes un maître dans ce domaine, monsieur Ducloné !

M. Jean Foyer. La haute fonction publique, dites-vous, ne représente pas en réduction la société française dans ses diverses composantes quant au sexe, aux catégories sociales et aux origines régionales.

J'observerai, messieurs de la majorité, que ce reproche est singulier de la part de formations politiques qui ont la prétention — fort exagérée au demeurant — de représenter les salariés, et plus particulièrement les ouvriers. Si ces formations avaient voulu donner à la représentation nationale une composition qui reflétait exactement la composition de la société française, elles n'auraient pas investi dans les « meilleures » circonscriptions des socialistes qui étaient en majorité des enseignants et autres fonctionnaires. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

Mais, d'ailleurs, où avez-vous pris que la fonction publique devait représenter exactement les diverses catégories dont est constituée la société française ? Une pareille conception procède d'une idée que personne n'ose formuler et qui est d'ailleurs le contraire de la démocratie, à savoir que l'administration ne serait pas prioritairement au service de l'intérêt général et qu'elle serait faite en réalité pour ceux qui en vivent. Pareille conception est d'ailleurs paradoxale chez ceux qui adhèrent à une philosophie collectiviste et qui ne devraient pas, me semble-t-il, sacrifier aussi allègrement les exigences de l'intérêt général à des intérêts catégoriels, ou même à des intérêts individuels.

Ce qu'on a le droit d'exiger de la fonction publique, c'est la compétence, la conscience et la loyauté. Sans doute est-il désirable que les fonctions les plus éminentes de l'Etat ne soient pas réservées à quelques castes ou à quelques groupes sociaux. L'Ecole nationale d'administration a remédié dans une mesure très appréciable à la situation critiquable que l'on constatait avant 1945, époque où existait — paraît-il — une épreuve d'équitation au concours de recrutement des adjoints à l'inspection des finances. Mais si l'Ecole nationale d'administration n'a pas fait mieux ou davantage jusqu'à maintenant, il est juste de dire que ce n'est point sa faute et que ce serait plutôt celle de l'enseignement supérieur.

M. Jacques Floch. Autocritique ?

M. Jean Foyer. Mais ce serait un remède bien pire que le mal que de truffer les grands corps de l'Etat de fonctionnaires qui n'auraient le niveau de formation, d'expérience ou de culture indispensable. Les prétendus bénéficiaires de vos libéralités se sentiront mal à l'aise et le service public en souffrira.

L'idée d'ouvrir l'Ecole nationale d'administration à d'autres qu'à des diplômés de l'enseignement supérieur et à d'autres même qu'à des fonctionnaires est une idée à laquelle nous adhérons tout à fait. Elle est un corollaire du grand effort engagé, il y a onze ans, par le gouvernement Chaban-Delmas en faveur de la formation continue. Mais il ne peut alors s'agir de recrutement fait sans aucun critère ou au moyen d'un concours dont je viens de parler suffisamment. Il conviendrait, au contraire, de mettre à la disposition de ceux qui n'ont pas pu faire dans leur jeunesse des études supérieures et qui ne sont pas entrés dans l'administration la possibilité d'avoir accès à la haute fonction publique. Ce serait là une véritable politique de démocratisation. Je constate que ce n'est pas la vôtre.

Vous dites vouloir ouvrir la haute fonction publique à des hommes ou à des femmes qui, ayant accepté des fonctions électives, auraient ainsi donné la preuve de leur dévouement à l'intérêt général. Mais alors, comme M. d'Aubert le remarquait tout à l'heure, pourquoi limitez-vous ce recrutement parallèle aux élus locaux, aux responsables syndicaux, aux administrateurs d'associations reconnues d'utilité publique et de sociétés mutualistes ? Il est pourtant bien d'autres catégories qui répondent aux critères que vous avez définis. Il y a dans les entreprises publiques des cadres qui feraient de très bons hauts fonctionnaires, probablement bien meilleurs que ceux que vous allez recruter grâce au texte que vous nous proposez. Et, selon votre raisonnement, pour quelle raison, si ce n'est le souci de défendre la laïcité, ne seraient pas admis aux concours les ministres des cultes ou les religieuses ?

En vérité, vous voulez choisir vos hauts fonctionnaires en fonction de la couleur rouge de leur cravate et c'est cela seul qui vous importe.

Au détriment de qui allez-vous le faire ? Comme vous n'allez pas augmenter sensiblement le nombre des hauts fonctionnaires — je n'aurais pas dit cela l'année dernière, mais aujourd'hui les réalités budgétaires se sont imposées à vous — ce sera d'abord au détriment des jeunes pleins de qualités, candidats aux concours externes, et des fonctionnaires méritants candidats aux concours internes auxquels vous allez retirer un emploi sur six.

A une époque où l'emploi est rarissime, où de jeunes diplômés de haute valeur se présentent aux grands concours dans le rapport de dix candidats pour un poste, comment pouvez-vous justifier les dispositions que vous nous proposez ?

Encore faut-il ajouter que votre recrutement ne se fera pas au grade et à l'échelon de départ — ce qui est le cas des élèves de l'Ecole nationale d'administration — mais compte tenu des fonctions antérieurement exercées. Vous allez, de cette manière, déséquilibrer les pyramides, fausser les profils de carrière et rendre très difficile l'administration du personnel.

Votre texte est un texte d'apprenti-sorcier, mais vous vous en souciez peu, car vous voulez faire une opération politique.

L'œuvre de la III^e République dans l'ordre de la fonction publique est probablement l'un des acquis les plus précieux de la tradition républicaine.

Au début du XIX^e siècle, les fonctionnaires étaient totalement sous la coupe du pouvoir politique, jusqu'au degré inférieur de la hiérarchie. Un nouveau ministre écartait les fonctionnaires qui avaient été mis en place par son prédécesseur. C'était un véritable système des dépouilles dont le roman de Balzac, *Les Employés*, donne une description très exacte et très suggestive.

Progressivement, ce système a été abandonné. Les fonctionnaires ont obtenu des garanties qui leur ont apporté une sécurité de l'emploi pratiquement identique à celle des magistrats de l'ordre judiciaire qui faisaient jusqu'alors figure de surprotégés. Ne sont restés à la disposition discrétionnaire du Gouvernement — et c'est bien normal — que certains emplois comme ceux de directeur de ministère ou de préfet dont les titulaires doivent bénéficier de la confiance de l'exécutif. Ces réformes progressives, la III^e République les a réalisées de son propre mouvement, en un temps où les syndicats de fonctionnaires n'existaient pas et où ils étaient même interdits par la loi. Ils l'ont d'ailleurs été jusqu'en 1946.

Cette stabilité et ces garanties supposaient réunies deux conditions. La première était que, désormais, le recrutement échappât totalement à la faveur politique et qu'il fût déterminé uniquement par un jugement porté sur les connaissances et les mérites du candidat. La seconde était que le fonctionnaire séparât complètement ses activités de citoyen et l'exercice de ses fonctions et que, dans ces dernières, il observât à l'égard du pouvoir politique, quel qu'en fût le titulaire, une attitude de neutralité et de loyauté.

Telle est la conception française, la conception républicaine de la fonction publique. Si ce projet de loi est voté, cette conception sera fortement ébranlée.

M. Jean Natiez. Renforcée !

M. Jean Foyer. Inspiré par une doctrine marxiste qui n'a rien à voir avec notre tradition républicaine, vous postulez à tort que la haute fonction publique ne servirait que les intérêts de la classe dominante. Ce postulat est faux. Légalement et régulièrement recrutée, la haute fonction publique — et c'est son honneur — prépare et assure l'exécution des décisions du Gouvernement quels qu'en soient les membres et quelle qu'en soit sa couleur.

Sans que vous osiez le reconnaître, votre projet procède d'une sorte d'idée totalitaire. Vous voulez faire rentrer dans la sphère étatique les responsables de syndicats et d'associations. Vous allez, de cette manière, supprimer insensiblement les contre-pouvoirs. Je m'étonne que nos collègues socialistes qui sont si attachés à cette idée en général paraissent aujourd'hui insensibles à cet aspect de votre projet.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Jean Foyer. Vous voulez enfin, par ces procédures qui n'en sont pas, par ces concours qui n'en sont point, par l'intermédiaires de ces jurys adaptés dont vous serez en réalité totalement les maîtres, entreprendre la conquête au profit de vos amis politiques des emplois qui constitueront demain la *nomenklatura* française. Encore une fois, la conception française de la fonction publique n'y survivra pas.

Les bénéficiaires de la nouvelle loi seront recrutés sur des critères politiques. Vous allez faire entrer dans les cadres de l'Etat des cadres de partis, ce qui est l'essence même du totalitarisme. Les ayant recrutés en raison de leur passé politique, comment les empêcherez-vous de se faire le lendemain les thuriféraires de votre pouvoir...

M. Marc Lauriol. C'est évident !

M. Jean Foyer. ...effaçant la séparation nécessaire entre la politique et le service public ?

M. Guy Ducoloné. Vous l'avez toujours fait !

M. Paul Balmigère. Vous n'avez fait que cela !

M. Jean Foyer. Et lorsque vous aurez perdu le pouvoir, si du moins vous n'avez pas rendu auparavant l'alternance impossible, les excès de ces fonctionnaires politisés ramèneront nécessairement le système des dépouilles et vous aurez ruiné le droit de la fonction publique.

Parce que nous ne voulons pas d'un abaissement de la qualité du service public, parce que nous n'acceptons pas une mise en cause injustifiée des droits des fonctionnaires et des intérêts légitimes des jeunes qui aspirent à entrer dans la haute fonction publique, parce que nous voulons éloigner la perspective des épurations et des prescriptions que votre projet comporte nécessairement, nous adjurons l'Assemblée de ne pas entrer dans la discussion d'un des projets les plus discutables parmi ceux que vous nous avez proposés depuis quinze mois, et ce n'est pas peu dire !

Pour ma part, je vois dans ce projet, l'annonce de la démolition de l'Etat et, en fin de compte, la ruine de la République! (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

(M. Philippe Séguin remplace M. Louis Mermaz au fauteuil présidentiel.)

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SEGUIN,

vice-président.

M. le président. La parole est à M. Jacques Floch, inscrit contre la question préalable.

M. Jacques Floch. Monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis de nombreuses années, mon admiration pour M. Foyer ne s'est pas atténuée. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

Quel maître! Un de nos meilleurs juristes, comme un autre, était le meilleur économiste. (Sourires sur les bancs des socialistes et des communistes.) Cela lui permet de faire toutes les démonstrations en utilisant un langage parfait, puis un cours de droit, accompagné pour faire bonne mesure d'une leçon de morale politique.

Et pourtant, malgré ce grand talent, je n'ai pas été convaincu, et vous ne l'avez certainement pas été non plus, mes chers collègues. Il nous a manqué quelque chose, et ce quelque chose, c'est tout simplement la vérité. (Exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. Foyer n'a pas voulu donner les vraies raisons de son opposition, les vraies raisons que cache un peu honteusement, me semble-t-il, la minorité de cette assemblée, comme vous l'a montré tout à l'heure M. d'Aubert.

En effet, que recherche ce projet: permettre à des citoyens n'ayant aucun parcours universitaire, mais ayant, en revanche, fait preuve de leur dévouement à la chose publique, d'entrer dans la haute administration d'Etat. On me répondra que la nature du concours d'entrée à l'E. N. A. est égalitaire dans son principe. Peut-être. Mais vous constatez que, dans les faits — l'excellent rapport de Jean-Pierre Michel le démontre — elle est particulièrement inégalitaire. La classe dominante s'est assurée une partie de sa reproduction par l'intermédiaire de l'Ecole nationale d'administration, n'en déplaise à l'un de ses pères, M. Debré car, malgré leur devise « Les Républiques bourgeoises ne peuvent pas grand-chose pour l'égalité ». Cette petite phrase que j'ai relevée dans l'excellent livre de Jacques Mandrin — et j'en demande pardon à Jean-Pierre Chevènement — se complète par l'explication suivante: « Les Républiques bourgeoises s'attachent à trier parmi les pauvres ceux dont l'œil brille un peu trop, à écrémer les classes dangereuses. Des éléments les plus dangereux; on ne les envoie pas au bagne: bien pire, on en fait des bourgeois. »

M. Marc Leuriol. Quel langage de classe!

M. Jacques Floch. Alain, lui, disait qu'« en élevant quelques rois nés du peuple, elle — la République — ne sert qu'à donner un air de justice à l'inégalité ».

Et nous voilà au cœur du sujet. Inégalitaire est le système d'éducation dans lequel nous vivons, et vous y êtes pour quelque chose, messieurs de la droite. Inégalitaire est la nature des concours d'entrée à l'E. N. A. La deuxième inégalité, découlant de la précédente, et la précédente de la nature même de notre société.

Notre objectif, malgré votre opposition véhémement, est d'essayer de changer cette nature. Par où commencer? Les bons esprits humanistes que vous avez dans vos rangs — il en existe — parlent encore de réforme, car ils savent à quel niveau de blocage se trouve la société française.

Mais comment faire bouger un système lorsque l'on est le système lui-même? Ainsi, de projets de réforme en projets de réforme, vous avez fait battre Giscard d'Estaing.

Eh bien, nous, nous pensons qu'il n'y a pas de petites réformes, qu'il n'y a pas de niveau pour entreprendre, si modeste soit-il, un essai de transformation. C'est dans ce cadre qu'entre le projet qui vous est soumis aujourd'hui. Il n'est pas nécessaire, ni même obligatoire, de condamner pour reconstruire.

Loi de moi l'idée de condamner la nature même de l'Ecole nationale d'administration, première tentative sérieuse pour former des fonctionnaires de haut niveau. Mais, parallèlement,

et c'est là son grand défaut, elle n'a pas permis l'abolition de la notion de « grand corps de l'Etat ». Au contraire, elle a renforcé cette notion associée étroitement à l'esprit de corps, esprit de corps qui s'oppose à l'esprit de service.

En fait, on a rationalisé — et de quelle manière! — la transformation des élites bourgeoises en bouleversant le moins possible leur recrutement, et ce malgré la haute définition qu'en donnait Michel Debré en 1945: « L'Ecole nationale d'administration doit apprendre à ses futurs fonctionnaires le sens de l'Etat. Elle doit leur faire comprendre les responsabilités de l'administration, leur faire goûter les grandeurs et apprécier les servitudes du métier. »

M. Jean Foyer. C'était fort bien dit!

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Ce fut moins bien fait!

M. Jacques Floch. Je continue la citation: « Elle doit faire plus par un effort permanent de ses meilleurs professeurs, par le rappel des grands exemples et des grands hommes de l'histoire. Elle doit donner à ses élèves le goût de quelques qualités maîtresses: le sens de l'humain qui infuse de la vie à tout travail, le sens de la décision qui permet après avoir pesé le risque de la prendre, le sens de l'imagination qui ne craint aucune audace, aucune grandeur. »

Qu'est devenu ce grand dessein? En fait, l'absence de reflet des réalités sociales de la nation dans les promotions de l'Ecole nationale d'administration a accentué l'inégalité, inégalité que vous avez voulue car elle fait partie de votre arsenal pour garder le pouvoir, pouvoir que vous ne savez partager, pouvoir qui, selon vous, vous appartient. Tout ce qui met ou mettrait une ombre à ce tableau vous est odieux et insupportable.

Ouvrir la moindre brèche dans cet édifice vous apparaît comme un acte contre nature, et vous poussez les hauts cris. Comment, nous, à gauche, nous oserions toucher à l'égalité des concours d'entrée dans la fonction publique! Mais de quelle égalité parlez-vous?

Qui a la chance de faire des études supérieures dans la France que vous nous avez laissée? Quel fonctionnaire se présente aux concours internes de haut niveau? Qui en détourne l'esprit et la lettre? Qui a récupéré toutes les tentatives de transformation profonde de notre système éducatif, de notre université?

Souvenez-vous de l'après mai 1968, de la loi d'Edgar Faure et de l'application qu'en a faite, entre autres, Alice Saunier-Séité.

Je fais donc mienne, monsieur le ministre, et sans hésitation aucune, ce propos que vous avez tenu: « Pour lutter contre les inégalités, il faut être inégalitaire. Un concours égal dans une société inégalitaire est injuste ».

Ce projet permettra à un certain nombre de nos concitoyens, parmi les meilleurs, d'entrer dans la haute administration. Ils y entreront par concours. Ils ne seront pas cooptés comme cela se passe pour le recrutement au tour extérieur du Conseil d'Etat. Et il faut savoir que, de 1958 à 1981, tous ceux qui ont été recrutés au tour extérieur, avaient donné au-delà de leurs compétences, quelques gages au pouvoir en place. Pas un seul opposant ou connu comme tel, à ma connaissance, n'a pu voir ses mérites d'administrateur reconnus.

M. Jean Foyer. Première nouvelle!

M. Jacques Floch. Mais il ne faut pas non plus être naïf. Si la morale ou pseudo-morale n'y trouve pas son compte, la politique exige certainement cette situation.

Le pouvoir politique a besoin d'une administration saine. Cette administration est nécessairement au service d'une politique, celle choisie par le suffrage universel au moment des deux grandes élections que prévoit notre constitution: l'élection présidentielle, les élections législatives. Prétendre, comme certains à droite osent le faire, à la neutralité complète, à l'indépendance totale de l'administration est l'une des nombreuses mystifications à laquelle l'opposition nous a habitués.

Mais un pouvoir politique a aussi besoin d'être servi par des hommes libres qui ne pensent pas être propriétaires des charges publiques, mais qui assument au sens le plus noble leur fonction de « commis ».

Il est vrai que le pouvoir politique dans notre pays, compte tenu de ses structures, de son organisation, ne saurait confier à des adversaires déclarés un certain nombre de postes. Ce nombre est limité, mais l'ex-majorité l'a élargi en vingt-cinq ans.

Si l'on veut mettre un frein à ces excès, il faut rénover, réformer l'entrée dans la fonction publique, afin d'en éviter la canalisation par un ou des clans. Il faut permettre aux meilleurs de nos concitoyens d'y donner toute la mesure de leurs talents.

Le projet qui vous est soumis répond à cette logique. Une nouvelle voie d'accès à l'E.N.A. est ouverte. Elle est tracée pour permettre aux élus locaux, aux responsables des organisations syndicales, à ceux qui conduisent le monde associatif ou mutualiste d'y entrer à la suite d'un concours, certes adapté, mais qui reste un concours. Les inscriptions devront répondre, pour tout concours, à des conditions d'activité pour compenser l'absence de diplômes, à des conditions de durée de ces activités et, enfin, à des conditions d'âge.

Les lauréats de ce concours seront soumis à une scolarité, elle aussi adaptée, mais du même niveau que la scolarité normale dispensée à l'E.N.A.

Enfin, il faudra assurer un brassage au niveau du classement, afin de ne pas créer des catégories particulières de hauts fonctionnaires. Cela existe d'ailleurs déjà dans l'édifice administratif. La notion de quota existe pour les nominations au tour extérieur du Conseil d'Etat ou pour l'intégration des différents corps d'attachés dans le corps des administrateurs. Il est en général de un pour neuf.

Ce projet, qui fait couler beaucoup d'encre mais qui ne passionne pas outre mesure les foules, intéresse évidemment l'ensemble du pouvoir politique, mais aussi tous ceux qui, dans l'administration, estiment que l'on doit maintenir l'ensemble des principes fondamentaux du recrutement de la fonction publique française.

Ce projet répond à l'ensemble des conditions. Il répare, il tente de réparer des injustices. Vous n'adopterez pas la question préalable, et vous vous donnerez le droit de discuter de ce projet que, j'en suis sûr, vous approuverez. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. J'irai droit au but : j'ai prêté une oreille attentive au discours de M. Foyer dont je sais qu'il est un fin juriste. J'y ai trouvé beaucoup de choses qui ne relevaient pas, à proprement parler, d'une question préalable. Je me suis même renseigné pour savoir quel était le sens exact d'une question préalable. Il m'a été répondu que son objet était de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Eh bien, si j'en juge par votre intervention, monsieur Foyer, vous avez apporté, et de façon spectaculaire, la preuve du contraire !

Je ne reviendrai pas sur la question des domaines législatif et réglementaire que vous avez évoquée.

M. Jean Foyer. Je n'en ai rien dit !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Vous avez regretté que certaines dispositions ne figurent pas dans le texte, alors qu'elles relèvent du décret.

Je veux vous rassurer : il s'agira d'un vrai concours, avec des épreuves dont certaines seront écrites et anonymes, avec un jury composé de la même manière que pour les concours interne et externe et des programmes certes adaptés, mais de nature à bien vérifier les capacités des candidats à servir l'Etat. Vous avez posé une question intéressante : s'agira-t-il d'un concours d'accès à l'E.N.A. ou d'un concours d'accès au corps ? La question mérite d'être posée et que l'on y réfléchisse. Eh bien, ce sera un concours d'accès à l'E.N.A. ...

M. Jean Foyer. Le texte ne le dit pas !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. ... qui confèrera la qualité d'anciens élèves de l'E.N.A. à ceux qui en auront suivi la scolarité. Ils seront affectés à l'issue de leur scolarité en fonction de leur classement et des choix qu'ils auront exprimés. Il n'y aura sur ce plan aucune différence avec les lauréats des concours interne et externe.

Vous avez feint de ne pas comprendre le mécanisme de calcul du nombre d'emplois qui seront mis à ce concours. La proportion de un cinquième — et non de un sixième — sera une proposition maximale, qui s'appliquera à la fois pour l'ensemble et pour chacun des corps dans lesquels seront affectés les élèves.

La troisième voie sera donc, en quelque sorte, un modèle réduit, mais fidèle, des concours interne et externe. On ne pourra pas jouer sur le nombre d'emplois « attractifs », par exemple dans les grands corps, soit pour avantager les candidats issus de la nouvelle filière, soit pour les pénaliser.

En fait, je comprends bien votre position fondamentale. Elle est conforme à un certain nombre d'avis qui ont été exprimés. A la limite, les opposants à ce projet de loi accepteraient ou bien que les lauréats soient considérés comme des élèves de l'E.N.A., mais à condition qu'ils soient bacheliers et finalement marginalisés et dirigés vers les corps des ministères « sociaux » dont l'ancienne majorité a dégradé la situation au fil des ans, ou bien qu'ils accèdent aux grands corps, mais seulement au tour extérieur, c'est-à-dire sans avoir la qualité d'anciens élèves de l'E.N.A.

Vous souhaitez que l'on choisisse entre ces deux voies. Eh bien la réponse est apportée par ce projet de loi : ils auront la possibilité d'accéder, dans la proportion indiquée, à tous les corps auxquels prépare l'E.N.A., et ils auront la qualité d'anciens élèves de l'E.N.A.

M. Jean Foyer. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Je vous en prie.

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

M. Jean Foyer. Monsieur le ministre, vous dites que je veux ceci ou cela. En fait, ce que je veux, c'est comprendre votre texte, et je crains que vos explications ne concordent guère — je regrette de devoir le dire — avec la lettre du projet. Dans la mesure où ma question préalable va sans doute être rejetée, il serait donc nécessaire de réécrire intégralement ce texte pour lui faire dire ce que vous venez de nous expliquer.

Si j'ai bien compris, et je pense que sur ce point nous serons d'accord, il s'agirait d'un concours d'entrée à l'E.N.A., concours auquel seraient réservés un certain nombre d'emplois, les candidats ayant satisfait aux épreuves de ce concours devenant élèves de l'E.N.A. et y accomplissant la même scolarité que les autres. C'est bien cela ?

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. C'est le décret qui stipulera la nature de la scolarité.

M. Jean Foyer. Il faudrait quand même que nous sachions où nous allons !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Vous savez très bien que, même actuellement, les options diffèrent en fonction des origines et du choix des élèves.

M. Jean Foyer. Ce qui me préoccupe et qui n'est pas clair, même après vos explications, c'est ce qui va se passer à la sortie. Ces élèves seront-ils classés avec les autres ou feront-ils l'objet d'un classement spécial, assorti de la réserve à leur profit d'un poste sur cinq dans chaque grand corps et dans le cadre des administrateurs civils ?

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Je ne puis que vous confirmer ce que je vous ai déjà dit à cet égard.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Il faut lire le rapport !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Enfin, vous affirmez que ces candidats seront d'un niveau plus faible que les autres.

MM. Jean Foyer et Edmond Alphandéry. C'est évident !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Je pense que vous avez tort. Votre opinion témoigne d'une méconnaissance de la vie active où les personnes en question font, dans divers domaines, la preuve de leur attachement au service public. Mais ces personnes exercent leur activité dans des catégories que, pour des raisons qui tiennent sans doute à vos origines ou à vos relations, vous ne connaissez pas.

M. Yves Tavernier. Tout à fait !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Nous voulons aller chercher ces forces vives qui, pour le moment, ne sont pas utilisées au service de l'Etat, et nous sommes certains que les autres candidats bénéficieront de ce contact.

Progressivement, nous voulons faire naître un type nouveau de haut fonctionnaire.

M. Edmond Alphandéry. Et voilà !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. En effet, pour assumer avec efficacité les plus hautes fonctions dans l'administration, il est indispensable de posséder non seulement une grande compétence technique, mais aussi une expérience concrète, un sens aigu des relations sociales et humaines. L'administrateur civil ou le membre d'un grand corps de l'Etat, qu'il soit issu du concours externe, du concours interne ou du tour extérieur, possède en général des diplômes de l'enseignement supérieur, une formation administrative de haut niveau et il acquiert, au fil de sa carrière, la compétence nécessaire.

Loin de moi l'idée de faire quoi que ce soit qui puisse abaisser le niveau. Au contraire, j'ai dit clairement aux élèves que j'ai rencontrés à l'E.N.A. que la barre n'était pas encore assez haute compte tenu des exigences contemporaines de la science et de la gestion.

M. Edmond Alphandéry. C'est une pétition de principe.

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Tel est le langage que je leur ai tenu.

M. Edmond Alphandéry. Cela n'a rien à voir avec le sujet dont nous débattons !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Cela a, au contraire, une relation très directe avec le sujet. Il ne s'agit pas d'attaquer l'élite ou l'élitisme en tant que tel. Vous voudriez sans doute m'accuser à une défense de la « médiocratie ». Mais ni mon passé professionnel, ni les propos que j'ai tenus dans ce débat ne vous autorisent à tirer cette conclusion.

M. Edmond Alphandéry. Nous sommes simplement pour l'égalité républicaine !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Si, face au choix stupide entre élitisme et « médiocratie » je devais formuler ma position, je répondrais que je suis favorable à un élitisme de masse. (Rires et exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. Edmond Alphandéry. Magnifique ! Cela restera dans les annales de l'Assemblée nationale !

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Elever la barre, tout en élargissant l'assiette, tel est notre objectif.

Il convient donc d'allier les compétences techniques nécessaires au sens des relations humaines. Les fonctionnaires classiques évoluent à l'intérieur de l'administration et, dans

une certaine mesure — personne ne le contestera — en vase clos. On a parlé d'énarchie, d'énarques, de technocrates. On en a tracé mille portraits, parfois excessifs, mais aussi quelquefois assez pertinents. En recrutant des hauts fonctionnaires par la troisième voie, on va pouvoir puiser parmi des hommes et des femmes qui ont exercé des responsabilités, parfois importantes, dans des domaines divers, et acquis une expérience que les fonctionnaires n'ont pas. On peut trouver en eux des qualités humaines, une faculté d'adaptation, une aptitude à se déterminer rapidement dans des situations inédites, à dégager le principal de l'accessoire que l'on n'acquiert pas ou, en tout cas, pas de la même façon, à l'école ou dans l'administration. La compétence technique qui leur fait défaut leur sera donnée à l'Ecole nationale d'administration et se complètera dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce nouveau mode de recrutement doit donc permettre de former des hauts fonctionnaires d'un type nouveau — je ne le conteste pas — et d'obtenir, par l'appel à des hommes et à des femmes venus d'horizons divers, une plus grande richesse et un plus grand dynamisme de la haute fonction publique.

Pour toutes ces raisons, celles que j'ai indiquées tout à l'heure et celles que je dirai dans la discussion générale ou à l'occasion du débat sur les amendements, je pense qu'il y a matière à discussion. C'est justement, monsieur Foyer, pour vous permettre de discuter que je demande à l'Assemblée nationale de repousser la question préalable. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

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

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. La commission a repoussé la question préalable.

M. le président. Je mets aux voix la question préalable opposée par M. Foyer.

(La question préalable n'est pas adoptée.)

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

— 4 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 1092 modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (rapport n° 1098 de M. Jean-Pierre Michel, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures vingt.)

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

LOUIS JEAN.

