

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983
(115^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Mardi 14 Décembre 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. — **Projet de loi de finances pour 1983.** — Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 8254).

2. — **Intégration des officiers des haras dans le corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts.** — Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 8254).

M. Claude Michel, rapporteur de la commission de la production.

M. Ceillard, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture.

Article unique. — Adoption (p. 8254).

Suspension et reprise de la séance (p. 8254).

3. — **Conditions d'occupation des emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics, et intégration des agents non titulaires.** — Discussion d'un projet de loi (p. 8254).

M. Sapin, rapporteur de la commission des lois.

MM. Le Pors, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives; Alain Vivien.

Discussion générale :

MM. Renard,

Jagoret,

Toubon.

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

4. — **Ordre du jour** (p. 8263).

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN,

vice-président.

La séance est ouverte à dix heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1983

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

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

Paris, le 11 décembre 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 de finances pour 1983.

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 finances, de l'économie générale et du Plan. Le délai de dépôt des candidatures expirait le lundi 13 décembre 1982, à douze heures.

Le nombre des candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination a pris effet dès l'affichage des candidatures.

— 2 —

INTEGRATION DES OFFICIERS DES HARAS DANS
LE CORPS DES INGENIEURS DU GENIE RURAL,
DES EAUX ET DES FORETS

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion d'un projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'intégration des fonctionnaires du corps des officiers des haras dans le corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts. (n° 1260, 1280).

La parole est à M. Claude Michel, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

M. Claude Michel, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture, mes chers collègues, le présent projet de loi, qui a été adopté en première lecture par le Sénat, a pour objet de supprimer le corps des officiers des haras et d'intégrer les fonctionnaires qui y appartiennent dans le corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts.

A la suite de la réforme intervenue en 1964-1965, il n'existe plus au sein du ministère de l'agriculture que deux cadres d'ingénieurs : les ingénieurs d'agronomie chargés principalement de l'enseignement et du développement agricoles ; les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts auxquels un statut particulier donne vocation à exercer les fonctions assumées par les officiers des haras.

L'application de cette réforme a conduit à cesser le recrutement dans le corps des officiers des haras et à confier aux ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts — les I.G.R.E.F. — les missions jusque-là assurées par les officiers des haras.

Bien que les statuts de ces deux corps de fonctionnaires soient très proches et que leurs attributions soient les mêmes pour ce qui concerne le domaine du cheval, le corps des officiers des haras, pour des raisons d'opportunité, avait été maintenu en corps autonome.

Ce corps ne compte actuellement plus que vingt-sept agents, dont trois contrôleurs généraux, dix-huit directeurs de circonscription et six officiers de classe principale.

Le projet de loi qui nous est soumis, en supprimant ce corps et en intégrant les vingt-sept fonctionnaires qui le composent dans le corps des I.G.R.E.F., constitue l'ultime étape de la réorganisation des corps des ingénieurs du ministère de l'agriculture décidée en 1964-1965.

Cette intégration de vingt-sept personnes, dont l'âge s'échelonne de trente-huit à soixante ans, dans un corps comprenant environ 1 250 ingénieurs de tous grades ne devrait normalement pas entraîner de dégradation des perspectives de carrières des I.G.R.E.F. sauf, peut-être, pour l'accès au grade d'ingénieur en chef et d'ingénieur général.

C'est pourquoi la commission recommande la création de quelques postes budgétaires en surnombre pour ces deux grades afin d'éviter une aggravation des conditions d'avancement au sein du corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts.

Sous cette réserve, la commission de la production a adopté le texte proposé.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture.

M. André Cellard, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, le rapport de M. Claude Michel a parfaitement résumé la situation. Je ne puis qu'approuver son analyse.

Les dispositions qui vous sont soumises constituent en effet la dernière étape d'une action de regroupement des corps d'ingénieurs relevant du ministère de l'agriculture, regroupement qui avait été engagé en 1965.

Cette étape répond à un souci d'harmonisation dans le déroulement des carrières et de simplification dans la gestion, et je tiens à préciser ici que ces dispositions ont recueilli l'avis favorable des organisations représentatives des agents intéressés.

J'ai bien noté la question de M. le rapporteur. Elle avait déjà été posée au Sénat. Je puis assurer l'Assemblée que ce problème n'a pas échappé à l'attention du Gouvernement. Il devra être examiné au moment de l'élaboration des modalités d'application du présent projet de loi.

Les conséquences budgétaires qu'il entrainera ne seront certes pas simples à résoudre car la solution ne relève pas uniquement du ministère de l'agriculture. Des contacts interministériels seront pris pour essayer de trouver des mesures adaptées.

M. le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale ? ...

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi, dans le texte du Sénat, est de droit.

Article unique.

M. le président. « Article unique. — Le corps des officiers des haras est supprimé. Les fonctionnaires de ce corps sont intégrés dans le corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts dans les conditions qui seront définies par un décret en Conseil d'Etat. »

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix heures quarante, est reprise à onze heures.)

M. le président. La séance est reprise.

— 3 —

CONDITIONS D'OCCUPATION DES EMPLOIS CIVILS PERMANENTS DE L'ETAT ET DE SES ETABLISSEMENTS PUBLICS, ET INTEGRATION DES AGENTS NON TITULAIRES

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois (n° 1081, 1278).

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

M. Michel Sapin, rapporteur. Le projet de loi que vous nous présentez aujourd'hui, monsieur le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives, est un texte très attendu à la fois par les agents de l'Etat non titulaires, directement concernés, et par l'ensemble des fonctionnaires, Les titulaires ou ceux qui aspirent à le devenir, parce qu'ils sont déjà au service de l'Etat, attendent beaucoup d'une réforme qui

constitue un des grands engagements que le Président de la République avait pris lors de la campagne qui précéda son élection de mai 1981. Tâchons donc, mes chers collègues, de ne décevoir ni les uns ni les autres.

Tout d'abord, regardons en face la situation actuelle, qui ne fait que traduire une politique néfaste, ou plus exactement une condamnable absence de volonté politique pendant de trop nombreuses années.

Certes, l'auxiliariat est un phénomène ancien, aussi ancien que les fonctionnaires eux-mêmes. Mais l'importance grandissante du nombre des non-titulaires et de leur part parmi les agents de l'Etat caractérise l'évolution des statistiques depuis 1962. A cette date, 18 p. 100 des agents de l'Etat étaient des non-titulaires; ces derniers représentaient 20 p. 100 des agents de l'Etat en 1966 et 24 p. 100 en 1973. Les dernières statistiques disponibles font apparaître que l'Etat emploie environ un quart de non-titulaires. Cela montre assez les limites du plan Péronnet qui prétendait résorber l'auxiliariat.

Sans doute cette proportion se trouve-t-elle gonflée par le poids que représentent les non-titulaires dans les établissements publics à caractère administratif. En mai 1978, la part des non-titulaires y dépassait 80 p. 100 des effectifs totaux. Mais, même ramené à son sens strict, l'Etat reste un employeur peu scrupuleux: les ministères emploient environ un non-titulaire sur cinq agents, et cela sans compter les quelque 110 000 ouvriers, travaillant notamment dans les arsenaux, qui sont affiliés au régime général de retraite.

Par ailleurs, de très grandes disparités peuvent être observées d'un ministère à l'autre. Je vous donnerai quelques extraits de ce curieux palmarès qui n'est certes pas à l'honneur de l'administration française. Les services du Premier ministre, par exemple, emploient plus de 67 p. 100 de non-titulaires; ce taux est de 41 p. 100 au ministère de l'agriculture; de 34 p. 100 dans les services des universités; de 31 p. 100 aux relations extérieures.

Le ministère de l'intérieur est celui qui se tient le mieux de ce point de vue avec 3,7 p. 100 de non-titulaires.

Si l'on affine l'analyse, on peut formuler les remarques suivantes.

Les non-titulaires sont en majorité des femmes. Alors qu'elles ne représentent que 48 p. 100 des titulaires, leur proportion atteint 56 p. 100 parmi les non-titulaires.

La proportion des non-titulaires décroît à mesure que s'élève le niveau d'emploi: elle est de 20,3 p. 100 en catégories C et D, de 16,5 p. 100 en catégorie B et seulement de 12,9 p. 100 en catégorie A.

Cette structure d'emploi explique largement que le salaire moyen des non-titulaires ne représente que 72 p. 100 de celui des titulaires. Mais, même à l'intérieur d'une catégorie d'emploi donnée, les écarts de salaires au détriment des non-titulaires sont sensibles. On n'observe d'exception à cette règle que pour certains emplois techniques — ouvriers qualifiés ou contre-maîtres — ou présentant une qualification rare.

Enfin, les emplois saisonniers et ceux de durée inférieure au mi-temps représentent moins de 30 p. 100 des emplois remplis par les non-titulaires. Ceux-ci occupent donc, en fait, dans la majorité des cas, des emplois administratifs traditionnels, qui pourraient tout aussi bien être confiés à des titulaires.

L'existence même des non-titulaires — et, plus encore, leur prolifération récente — est génératrice d'inégalités, d'iniquités, de jalousies. Il apparaît en effet difficile de trouver une catégorie de Français au travail plus mal protégée que les agents non titulaires. Non fonctionnaires, ils ne sont pas soumis au statut de la fonction publique; non salariés du secteur privé, ils ne bénéficient pas du code du travail. Ils constituent en quelque sorte un volant de main-d'œuvre, à la disposition de l'administration; ils sont l'exemple même de cette « souplesse » de gestion dans l'action administrative, que le pouvoir précédent voulait voir appliquée à l'ensemble de la fonction publique. Qu'on se rappelle à ce propos le rapport Longuet de fort sinistre mémoire.

Avec ce projet de loi, le Gouvernement apporte la démonstration que l'on peut, au contraire, renforcer les garanties statutaires et mettre en place une gestion mieux adaptée aux besoins nouveaux que l'administration doit satisfaire. Pour remédier à cette déplorable situation, le texte qui est soumis à votre discussion, mes chers collègues, procède en deux temps.

Dans un premier temps, il a l'ambition, par la mise en place d'un plan de titularisation, de résorber l'auxiliariat. Dans un second temps, il s'attache, par des mécanismes permanents, à empêcher la reconstitution de l'auxiliariat en limitant le droit pour l'administration de recourir à de nouveaux contractuels.

Par rapport aux plans de titularisation qui l'ont précédé, le projet de loi que nous soumet aujourd'hui le Gouvernement se distingue en effet fondamentalement par la volonté, non seulement de procéder sur une grande échelle à la titularisation des agents auxquels le pouvoir précédent avait refusé un statut de fonctionnaire, mais aussi par la détermination à bloquer toute reconstitution insidieuse de l'auxiliariat.

Le plan de titularisation, premier temps de la réflexion gouvernementale, a donné l'occasion au rapporteur et à la commission de se poser plusieurs questions. A certaines, il a été répondu par l'adoption d'amendements; pour d'autres, nous attendons du ministre chargé de la fonction publique qu'il nous apporte dans ce débat et pendant la discussion des articles un certain nombre de réponses.

Les interrogations se regroupent autour de trois thèmes.

Premièrement, quel est le champ d'application de la loi, autrement dit, qui sont les personnels non titulaires concernés?

Deuxièmement, les conditions de titularisation ne sont-elles pas trop restrictives sous certains aspects et ne risquent-elles pas de provoquer le refus d'un nombre important de non-titulaires?

Troisièmement, des considérations d'ordre budgétaire, tout à fait légitimes, obligent à programmer, sur plusieurs années, la titularisation des auxiliaires. Quels engagements le Gouvernement est-il prêt à prendre aujourd'hui quant à la durée prévisible de cette opération?

Tel qu'il se présente, le plan de titularisation devrait permettre d'intégrer dans la fonction publique de l'Etat une très forte proportion des agents non titulaires. Sont en effet concernés tous les agents qui occupent des emplois civils, permanents, à temps complet de l'Etat. En ce qui concerne les personnels des collectivités locales, il convient, en effet, d'attendre le dépôt et le vote du projet de loi qui instituera un statut de la fonction publique territoriale. Se pose cependant une multitude de problèmes et de difficultés, par exemple pour les personnels de l'équipement rémunérés sur crédits départementaux et mis à la disposition de l'Etat. Mais, là encore, une clarification préalable des compétences des collectivités territoriales est nécessaire, qui s'accompagnera d'une réorganisation des services.

Il reste cependant une zone d'ombre dans le dispositif du projet qui nous est soumis. Celui-ci prévoit en effet que font exception à la titularisation les personnels de « certains établissements publics administratifs figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat ». La commission des lois m'a chargé de vous demander à ce propos, monsieur le ministre, des précisions qui peuvent seules nous permettre de discuter en toute connaissance de cause de ce projet.

Quels seront donc ces établissements publics auxquels votre projet fait référence? La liste indicative que vous m'avez fournie est assez courte, ce dont je me réjouis, encore que l'on puisse s'interroger sur la présence parmi les établissements concernés de l'agence nationale pour l'emploi. Pouvez-vous nous donner des assurances qui nous permettent d'espérer que la liste ne s'allongera pas au fur et à mesure de la discussion devant les assemblées parlementaires?

La deuxième grande question qui se pose à l'examen du texte est de savoir si les conditions de titularisation ne sont pas trop restrictives. Le rapporteur considère que le caractère équilibré des dispositions du projet permettra d'éviter que des titularisations prononcées ne soient la source de tensions trop vives entre les titulaires actuellement en fonction et les agents qui pourront bénéficier de la loi. Il est parfois difficile de compter avec des intérêts tous légitimes, certes, mais parfois contradictoires.

En tout état de cause, l'objectif visé n'est certainement pas d'écarter les candidats à la titularisation, mais bien d'intégrer tous ceux qui désireront occuper un emploi de fonctionnaire.

Il convient cependant d'observer que, si l'on n'y prenait pas garde en particulier dans les textes réglementaires d'application de la loi, l'addition de plusieurs dispositions du projet pourrait aboutir à un effet de dissuasion sur les intéressés. Je pense en particulier à la prise en compte partielle de l'ancienneté pour le reclassement des auxiliaires, au plafonnement de l'indemnité compensatrice destinée à garantir la permanence de la rémunération antérieure, et à la difficile validation pour la retraite des services accomplis en qualité de non-titulaire et du rachat des cotisations qu'elle implique.

Bridée, sinon brimée, dans ses initiatives par l'article 40 de la Constitution, la commission a vivement souhaité que le Gouvernement nous apporte des apaisements sur ces points et nous propose, éventuellement sous forme d'amendements, des solutions.

La commission a tout particulièrement remarqué que l'éventuelle diminution de rémunération imputable à la titularisation peut correspondre à deux situations très différentes. S'il n'est pas anormal, au contraire, que certains contractuels, bénéficiant de rémunérations supérieures à celles des titulaires, voient leur sort aligné sur ces derniers, en revanche, il ne serait pas normal que la diminution s'applique à certains agents par le seul fait que la prise en compte partielle de leurs services antérieurs aurait abouti à diminuer leur indice de rémunération.

La troisième question, dont la réponse n'appartient qu'au Gouvernement, et aux projets de loi de finances qu'il voudra bien nous présenter à l'avenir, est de savoir sur combien d'années s'étendra le plan de titularisation. La commission a bien entendu souhaité que soient réaffirmés certains engagements qui prévoyaient une résorption de la totalité de l'auxiliaariat au cours de la présente législature.

Mes chers collègues, l'aspect le plus original, le plus novateur de ce projet ne réside cependant pas, à mon avis, dans un plan de titularisation aussi ambitieux et aussi volontaire soit-il.

Non, l'élément le plus porteur d'avenir tient en fait en une phrase : titulariser ne servirait à rien si, parallèlement, les administrations continuaient de recruter des non-titulaires.

La France et l'administration française ont en effet trop souffert de ces gouvernements « Pénélope », qui le jour appliquaient un plan de titularisation et la nuit recrutaient de nouveaux auxiliaires.

Ainsi, à l'automne 1975, M. Gabriel Péronnet, secrétaire d'Etat à la fonction publique dans le gouvernement de M. Chirac, annonçait à grand fracas un plan de résorption de l'auxiliaariat. En quatre ans, ce plan devait permettre la titularisation de 250 000 auxiliaires à temps complet. Non seulement, ce plan n'a pas été réalisé — il s'en faut de la moitié — mais surtout, le nombre des non-titulaires n'a pratiquement pas varié depuis lors, les titularisations étant compensées, presque nombre pour nombre, par le recrutement de nouveaux auxiliaires.

Cet échec témoigne incontestablement d'un manque de détermination du pouvoir précédent à résoudre le problème des non-titulaires. Mais il invite aussi à s'interroger sur les raisons qui ont conduit à l'échec, non seulement du plan Péronnet, mais également des plans qui l'ont précédé, en particulier de la loi du 3 avril 1950.

C'est pourquoi le projet, à côté de dispositions transitoires de titularisation, comporte, à juste raison, des dispositions permanentes destinées à combattre le mal à la racine.

La commission a adhéré avec confiance à la logique défendue par le Gouvernement. Elle a voulu cependant en confirmer et en renforcer certains mécanismes en précisant en particulier les cas dans lesquels il pourra être dérogé à la règle de l'emploi unique de fonctionnaires. Ainsi, un amendement, proposé par le rapporteur et adopté par la commission, tend à limiter les cas dans lesquels l'administration pourra avoir recours à des contractuels. Il ne s'agirait, en l'occurrence, que de fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou qui nécessitent des connaissances techniques hautement spécialisées.

Il convient de plus que le recours à des contractuels soit limité dans le temps et que les organisations syndicales aient les moyens d'empêcher que les administrations n'abusent, si elles en avaient envie, de cette souplesse. Le projet de loi fournit déjà certains éléments pour y veiller, mais la commission souhaite les renforcer en prévoyant notamment que le décret qui énumérera les catégories dérogatoires de personnels soit soumis tous les trois ans aux comités techniques paritaires concernés, afin d'éviter que ne se perpétuent des dérogations qui n'auraient plus de justification et que ces comités soient saisis chaque année d'un rapport sur l'application de ce décret.

Tels sont, mes chers collègues, les grands axes de ce projet de loi et les principales remarques formulées par la commission et par son rapporteur.

Qu'il me soit permis de conclure en soulignant que ce projet de loi représente un pas décisif dans le sens d'une meilleure gestion, à la fois plus sociale et plus efficace, de la fonction publique. Il réussit, dans un domaine difficile, à garder un double équilibre :

Premier équilibre entre le respect du principe républicain, jusqu'alors hafoué, « à emploi permanent de l'Etat, fonctionnaire permanent de l'Etat », et la nécessité d'une certaine capacité d'adaptation de l'administration à l'évolution de ses tâches ;

Second équilibre entre les intérêts des agents en place, titulaires de l'Etat, et ceux des auxiliaires qui ne sont pas responsables de la situation dans laquelle le pouvoir de droite les a placés et qui aspirent légitimement à de bonnes conditions de titularisation.

La volonté politique de gérer autrement la fonction publique apparaît clairement dans ce texte qui devra trouver son prolongement dans la mise en place, par exemple, d'une gestion prévisionnelle de l'administration, de corps de titulaires remplaçants et de corps interministériels. Tous ces éléments confirmeront notre désir de ne plus voir se perpétuer cette masse d'agents, volant de main-d'œuvre que l'on a voulu plus malléable, ces auxiliaires qui voient aujourd'hui l'une de leurs grandes revendications aboutir.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, et sous la réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois vous demande d'adopter ce texte. (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. Monsieur le rapporteur, vous avez eu raison de souligner l'importance de ce texte très attendu, d'abord, parce qu'il permet de remédier à une situation que tout le monde déplore, ensuite, et surtout, parce qu'il pose avec rigueur les principes essentiels de la nouvelle politique de l'emploi que le Gouvernement souhaite promouvoir dans la fonction publique, principes qui trouveront leur plein épanouissement dans le futur code général de la fonction publique, qui sera prochainement soumis au Parlement.

Le projet de loi définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois, aujourd'hui soumis à votre examen, mesdames, messieurs les députés, traite de deux problèmes essentiels : d'une part, les principes qui devront dorénavant régir l'emploi public et, d'autre part, les modalités de la titularisation des personnels non titulaires.

Il s'agit donc bien tout à la fois de résorber cette « fonction publique parallèle », qui constituait un véritable « phénomène de masse », pour reprendre les expressions avancées par un rapporteur de la précédente majorité et que le rapport Longuet que vous avez cité, monsieur le rapporteur, proposait d'aggraver encore, et de créer enfin les conditions pour éviter qu'une situation aussi inacceptable ne puisse, comme cela s'est produit dans le passé, se renouveler.

Il s'agit de revenir aux principes fondamentaux de la fonction publique française, qui ont été si largement transgressés. En ce sens, le présent projet de loi s'inscrit bien dans la politique de rénovation de notre fonction publique, conduite par le Gouvernement et qui entrera bientôt dans une nouvelle phase couronnée par le dépôt des trois projets de loi réunis dans un code général de la fonction publique s'appliquant aux quatre millions de fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

Le présent projet de loi, dont les dispositions permanentes seront reprises par le titre I^{er} du projet de code général de la fonction publique, occupe une place très importante dans ce grand ensemble statutaire. D'une part, en effet, il approfondit une logique qui n'était que sous-jacente dans le statut général des fonctionnaires ; d'autre part, il vise à instaurer une politique cohérente de l'emploi public, destinée à se substituer à celle des anciens gouvernements, qui avait généré à la fois de profondes injustices pour les personnels et de nombreux dysfonctionnements dans les administrations.

C'est pourquoi j'ai l'intention d'établir un grand modèle macro-économique de gestion prévisionnelle des effectifs, modèle qui prendra en compte tous les paramètres de la politique de l'emploi dans l'administration. Il s'appellera le modèle C.H.E.O.P.S., qui signifie « coordination harmonisée des effectifs et organisation des pyramides structurelles ». Chôps étant, comme chacun le sait, le nom du pharaon qui, 2 650 ans avant notre ère, a construit la grande pyramide de Gizeh. (Sourires.)

M. Michel Sapin, rapporteur. Une façon de « dépyramidaliser » la fonction publique ! (Nouveaux sourires.)

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Jamais, jusqu'à présent, les textes statutaires en vigueur dans la fonction publique, qu'il s'agisse du statut général de 1946 ou de l'ordonnance de 1959, n'avaient affirmé le principe de l'occupation par des fonctionnaires titulaires des emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics. Certes, le statut général des fonctionnaires a un champ d'application des plus larges puisqu'il « s'applique à toutes les personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été

titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat », mais il ne dispose pas pour autant que les emplois permanents de ces administrations ou établissements doivent être occupés par des fonctionnaires relevant de ce statut.

Certes, il est vrai que des dispositions législatives ou réglementaires, non codifiées dans le statut général des fonctionnaires, ont été adoptées dans le passé, le plus souvent sous la pression des organisations syndicales allant dans le sens d'une certaine résorption de l'auxiliariat dans la fonction publique et de la prohibition du recours à des non-titulaires pour pourvoir aux emplois vacants de l'Etat et de ses établissements publics. Dans les faits, ces dispositions sont restées lettre morte, en raison de leur caractère incomplet et inadapté, mais aussi de l'absence de volonté politique de les mettre réellement en œuvre, sans parler des attaques dont les principes fondamentaux du statut général des fonctionnaires n'ont cessé de faire l'objet dans certains milieux.

Tel est le cas de la loi du 3 avril 1950, portant autorisation de transformations d'emplois et réforme de l'auxiliariat, qui visait à la fois à la résorption de l'auxiliariat, par transformation des emplois occupés par des non-titulaires, et à la prohibition du recrutement de non-titulaires, hormis le cas de services journaliers à temps incomplet ou de l'exécution de travaux exceptionnels justifiant le recours à un personnel d'appoint pour une durée limitée à une année.

En fait, cette loi comportait un grand nombre de lacunes : elle ne concernait pas la catégorie A ; elle ne visait que les agents ou auxiliaires de service et de bureau ; elle ne remédiait à aucune des causes du phénomène de l'auxiliariat ; elle ne contenait aucune disposition de portée générale concernant la titularisation des auxiliaires, se bornant à prévoir la possibilité de la transformation des emplois de non-titulaires occupés par des agents ou des auxiliaires de bureau ou de service en emplois permanents de fonctionnaires ; la possibilité de recours exceptionnel à l'auxiliariat pour les emplois entrant dans le champ de la loi était traitée de manière si fruste et irréaliste qu'il était inéluctable que des dispositions, en théorie contraignantes, soient systématiquement tournées par les administrations.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la seule conséquence de la loi du 3 avril 1950 fut de permettre la titularisation de quelques auxiliaires ; mais elle n'entraîna nullement la constitution de la fonction publique parallèle que nous connaissons aujourd'hui.

De même, les dispositions que l'on a parfois désignées sous le vocable de « plan Péronnet » ne se sont en rien attaquées aux causes de ce phénomène. Limitées à des opérations ponctuelles d'intégration d'auxiliaires soit enseignants, avec le décret du 31 octobre 1975, soit auxiliaires de la catégorie D, avec le décret du 8 avril 1976, elles n'ont pas empêché la prolifération de non-titulaires dans ces catégories d'emplois puisque l'on dénombre aujourd'hui 50 000 maîtres auxiliaires dans le seul enseignement du second degré et 80 000 non-titulaires dans des emplois correspondant aux catégories C et D.

Enfin, s'agissant de la fonction publique communale, l'interdiction de recruter des non-titulaires, inscrite dans le livre IV du code des communes, n'a pas empêché la constitution d'une « fonction publique territoriale parallèle » de non-titulaires dont les effectifs peuvent être estimés à environ 200 000 agents qui, pour les trois quarts, sont dans la fonction publique communale.

Pour s'en tenir à l'Etat et à ses établissements publics, selon les estimations les plus fiables, les non-titulaires représentent 569 000 personnes, soit environ le quart des personnels qu'il rémunère.

Sur ces 569 000 personnes, 110 000 sont des ouvriers de l'Etat, dont la titularisation n'est aucunement souhaitée par les intéressés. Sur les 459 000 personnes restant, 238 000 sont employées à temps complet, 115 000 à temps incomplet, mais de manière continue, et 56 000 de manière intermittente. De plus, 369 000 agents sont employés par l'Etat et 90 000 par les établissements publics administratifs, mais ce dernier chiffre ne peut être avancé qu'avec prudence, les statistiques étant sur ce sujet très incertaines, surtout pour les personnels rémunérés sur des crédits autres que de personnel.

Compte tenu du fait que certains personnels n'auraient pas vocation à être titularisés, soit qu'ils ne remplissent pas les conditions d'accès à la fonction publique, prévues par le statut général des fonctionnaires, notamment la clause de nationalité française, soit qu'ils soient employés pour des durées inférieures au mi-temps, soit qu'ils appartiennent à des catégories qui, par nature, ne doivent pas être constituées en corps de fonctionnaires — c'est le cas des personnels associés de l'enseignement

supérieur et de la recherche ou des maîtres d'internat et des surveillants d'externat — soit, enfin, qu'ils soient employés par des établissements publics administratifs qui seront exclus du champ du projet de loi, on peut estimer, compte tenu de ces réserves multiples, à 343 000 le nombre des agents susceptibles de bénéficier d'une mesure de titularisation en vertu des dispositions du présent projet de loi. Il s'agit bien entendu d'un chiffre maximum car — j'y reviendrai dans un instant — il est probable qu'un certain nombre de non-titulaires ne pourront ou ne voudront pas être titularisés dans un corps de fonctionnaires.

Mais on ne saurait, sans risquer d'encourir le reproche de donner une vision tronquée du phénomène de la fonction publique parallèle, s'en tenir à des données aussi globales. Car ce phénomène n'est pas socialement neutre ; ainsi que vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, il frappe principalement les femmes et les catégories sociales défavorisées. En effet, selon les statistiques établies par le groupe d'étude, présidé par le professeur Francis Hamon que j'ai chargé à l'automne 1981 d'étudier ces problèmes, les femmes, qui représentent 48 p. 100 des effectifs titulaires, comptent pour 56 p. 100 dans la fonction publique parallèle. En outre, s'agissant des emplois à temps complet, les non-titulaires représentent 12,9 p. 100 des effectifs assimilables à la catégorie A, 16,5 p. 100 de la catégorie B et 20,3 p. 100 des catégories C et D, étant précisé que ce phénomène serait encore accentué si l'on prenait en compte les emplois à temps incomplet qui se situent principalement dans les plus basses catégories.

Il convient, enfin, de faire observer que, si la situation est relativement homogène sur le plan géographique, elle est, en revanche, très contrastée lorsque l'on détaille les statistiques par ministère. La proportion de non-titulaires à la date du 31 décembre 1978 s'élevait de 67,2 p. 100 dans les services du Premier ministre à 3,7 p. 100 au ministère de l'intérieur. On peut en conclure, pour le moins, que les chefs des gouvernements précédents étaient loin de donner l'exemple d'une saine gestion de leurs effectifs budgétaires !

Phénomène incontestable, massif, durable, le recours à l'auxiliariat a-t-il des justifications fonctionnelles convaincantes ? Les arguments avancés sont essentiellement la souplesse et l'efficacité.

Il s'agirait, en quelque sorte, de s'exonérer des contraintes que font peser sur les recrutements les procédures de la fonction publique, c'est-à-dire le concours, le passage par des écoles ou des stages de formation et un déroulement de carrière garantissant notamment la stabilité de l'emploi.

Or ce sont précisément les recrutements de non-titulaires qui s'inscrivent à l'encontre des impératifs de souplesse et d'efficacité. De souplesse, parce que les contractuels ou les auxiliaires sont beaucoup moins mobiles que les titulaires, car on ne peut ni les détacher dans une autre administration ni régler, comme on le fait pour un corps de fonctionnaires, les problèmes d'avancement et de mutation. D'efficacité parce que l'on ne peut à la fois vouloir améliorer le fonctionnement de l'administration et recruter des agents sans la garantie de niveau que confère la procédure du concours et sans l'adaptation à l'emploi que réalise la formation initiale des fonctionnaires recrutés par concours.

Ajoutons que chacun sait bien, notamment dans le secteur privé, que le recours à l'auxiliariat constitue un exemple patent de calcul anti-économique dans la mesure où il obère la qualité du travail fourni par les agents et alourdit considérablement les impératifs de gestion.

Les véritables raisons du recours massif à des non-titulaires sont donc à rechercher ailleurs. Elles ont résidé en fait dans une volonté de doter notre pays d'une fonction publique fondée sur des conceptions contraires à celles qui font précisément sa valeur et son rayonnement dans le monde. La caractéristique majeure de ce système ancien auquel le Gouvernement veut mettre fin a été de faire pièce au principe de l'égal accès aux emplois publics en substituant à la règle du concours qui, seule, le garantit véritablement, la pratique détestable d'un recrutement permettant le clientélisme et dépourvu en tout cas des garanties d'objectivité indispensables en la matière. Ce que confère cet autre grand principe de la fonction publique française, le principe d'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique.

C'est dans une perspective radicalement différente que s'inscrit la politique du Gouvernement concrétisée dans le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui.

Dans un premier temps, le Gouvernement a pris des dispositions conservatoires. C'est ainsi que le Premier ministre, sur ma proposition, a signé le 7 août 1981 une circulaire prescrivant

le maintien en fonction des non-titulaires, hormis le cas où un motif légitime justifierait un licenciement. Parallèlement, des instructions ont été données aux administrations leur interdisant de recruter des non-titulaires, sauf dans des cas justifiés par des nécessités impérieuses de service.

Par ailleurs, afin de préparer l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à la titularisation, j'ai chargé M. Francis Hamon, professeur des universités, de présider un groupe d'experts qui m'a remis, en décembre 1981, un rapport sur la base duquel a été élaboré un avant-projet de loi.

Après une concertation approfondie avec les organisations syndicales, un projet de loi et un projet de décret concernant la titularisation dans des corps de catégorie C et D ont été soumis au Conseil supérieur de la fonction publique qui leur a donné, dans sa session du 20 juillet 1982, un avis favorable acquis à une large majorité.

Après avis du Conseil d'Etat, le conseil des ministres du 1^{er} septembre 1982 a adopté le projet de loi que vous examinez aujourd'hui. Le 22 septembre 1982 a été publié au *Journal officiel* le décret permettant l'intégration dans les corps de catégories C et D de quelque 80 000 non-titulaires correspondant à ce niveau de la fonction publique.

Avant de répondre aux questions qui m'ont été posées par le rapporteur, je souhaiterais, mesdames et messieurs les députés, revenir brièvement sur l'économie du projet de loi qui vous est soumis.

Il est sous-tendu par deux idées forces :

Premièrement, il ne servirait à rien de résorber l'auxiliaariat si, parallèlement, n'était pas mis en place un système permettant de s'assurer qu'à l'avenir le recours à des non-titulaires ne se produira qu'exceptionnellement et dans des hypothèses où les impératifs de l'administration l'imposent. C'est pourquoi le projet de loi s'articule en deux titres, l'un consacré aux conditions permanentes de l'emploi public et fondant la règle de l'occupation par des fonctionnaires des emplois publics, l'autre, de caractère transitoire, relatif à l'intégration des non-titulaires actuellement en fonctions.

Secondement, le projet de loi en vise pas seulement à réparer les conséquences de la politique des gouvernements précédents en matière de recrutement dans les emplois publics, ce qui constituerait, en soi, un objectif très important et conforme aux engagements du Président de la République pendant sa campagne électorale. Au-delà, il s'agit de jeter les bases d'une politique cohérente de l'emploi public, s'attaquant aux causes profondes de l'auxiliaariat, appuyée sur une gestion prévisionnelle des emplois.

Le titre I^{er} du projet de loi est donc consacré aux conditions permanentes de l'emploi public.

Pour la première fois, l'obligation de confier à des fonctionnaires les emplois civils permanents des administrations centrales, des services extérieurs et des établissements publics administratifs en dépendant, qui s'inscrivent dans la logique de l'ordonnance du 4 février 1959, est appelée à recevoir une consécration législative.

Toutefois, outre les exceptions qui découlent du champ d'application du statut général des fonctionnaires — je veux parler des emplois laissés à la discrétion du Gouvernement, des magistrats de l'ordre judiciaire, des personnes travaillant dans des services ou des établissements industriels ou commerciaux, des personnels hospitalo-universitaires — un élément de souplesse a été introduit par la possibilité de déroger à cette obligation pour ceux des établissements administratifs dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat et qui, compte tenu du caractère particulier de leurs missions, pourront continuer d'employer, de manière habituelle, des non-fonctionnaires. Je reviendrai plus tard, puisque c'est l'une des questions qui me sont posées par le rapporteur, sur la liste prévisible de ces établissements.

Par ailleurs, des dérogations sont prévues par les articles 2 et 3 du projet de loi qui autorisent des recrutements exceptionnels de non-titulaires. Afin de limiter ces recours à l'auxiliaariat, des procédures très strictes ont été prévues qui tiennent soit aux modalités de création des emplois correspondants — la liste en est fixée par décret pris après avis du comité technique paritaire compétent — soit à la durée des contrats qui pourront être conclus.

Ces dérogations se justifient par la nécessité de permettre à l'administration de faire face à ses missions lorsque celles-ci ne peuvent pas être assurées par les membres d'un corps de fonctionnaires, ou lorsqu'elle est confrontée à des besoins occasionnels ou saisonniers, de caractère imprévisible. En outre, les fonctions de caractère permanent qui impliquent un service

à temps incomplet seront nécessairement assurées par des agents non titulaires. Il n'a pas paru souhaitable, en effet, de créer des corps d'agents à temps incomplet dans la fonction publique, qui auraient risqué de déboucher sur l'institutionnalisation du vacariat.

Les contrats conclus en application des articles 2 et 3 du projet de loi seront à durée indéterminée pour les fonctions impliquant un service à temps incomplet, limités à trois ans renouvelables une fois pour les contrats prévus à l'article 2, limités à trois mois renouvelables une fois pour les contrats correspondant à des besoins occasionnels, limités à quatre mois maximum par an pour ceux qui sont relatifs aux besoins saisonniers. Dans les deux derniers cas, les durées maximales des contrats seront fixées par décret, le Conseil d'Etat ayant estimé que ces dispositions étaient de nature réglementaire.

L'établissement de listes complémentaires lors des concours de recrutement de fonctionnaires, prévu par l'article 5 du projet de loi, a pour objet de supprimer l'une des causes majeures du recrutement des non-titulaires, à savoir la vacance d'un poste entre deux concours. Désormais, il sera possible d'y pourvoir immédiatement en faisant appel, dans l'ordre de leur classement, aux candidats inscrits sur la liste complémentaire, au lieu de recruter des non-titulaires, ainsi que les administrations le faisaient couramment dans le passé.

Afin de préserver les droits des candidats désireux de se présenter à de nouveaux concours de recrutement, la durée de validité de la liste complémentaire durera au plus un an à compter de son établissement, la liste devenant, en tout état de cause, caduque à la date d'ouverture des épreuves du concours suivant. Par ailleurs, les statuts particuliers pourront prévoir la proportion maximale d'inscriptions sur la liste complémentaire par rapport au nombre des emplois mis au concours.

Nous reviendrons sur le problème de la durée de la validité de la liste complémentaire dans la discussion des amendements puisque l'un d'eux concerne cet aspect du problème.

Pour en terminer avec le titre I^{er} du projet de loi, il convient d'insister sur les dispositions de l'article 4 qui invite le Gouvernement à traiter dans un texte unique du régime d'emploi et de protection sociale des non-titulaires de la fonction publique, qui n'était jusqu'à présent régi que de manière incomplète et dans des textes épars.

Le titre II du projet de loi est relatif à l'intégration des non-titulaires en fonctions à la date de la publication de la loi.

Il ne s'agit donc pas d'un dispositif permanent d'intégration, car une telle modalité aurait été en complète contradiction avec le titre I^{er} du projet de loi. Les non-titulaires qui seront recrutés en vertu des dispositions des articles 2 et 3 du projet de loi ne pourront donc pas être recrutés dans la fonction publique, en dehors des conditions normales d'accès aux corps de fonctionnaires et notamment du concours interne où pourront se présenter ceux d'entre eux qui rempliront les conditions d'ancienneté requises.

Les dispositions transitoires du titre II prennent en compte à la fois les aspirations légitimes des non-titulaires, les intérêts de carrière des fonctionnaires et les impératifs de gestion de l'administration.

Les agents non titulaires en fonctions à la date de la publication de la loi auront vocation à être titularisés dans des emplois de même nature que celui qu'ils occupent à condition d'avoir deux ans d'ancienneté ou, pour les agents employés à temps incomplet, d'avoir accompli, au cours des quatre années précédant leur dépôt de candidature, des services d'une durée au moins équivalente à deux années de service à temps complet, et de satisfaire aux conditions générales d'accès à la fonction publique prévues à l'article 16 de l'ordonnance du 4 février 1959.

La durée d'ancienneté requise est donc fixée à un niveau qui permet à la fois de titulariser rapidement les personnels non titulaires et de disposer d'une base suffisante pour apprécier la valeur professionnelle des candidats à la titularisation lors de l'établissement des listes d'aptitude ou de l'appréciation des jurys au cours des examens professionnels. On pourra évidemment faire observer que les deux propositions de loi déposées sous l'ancienne législature, par les partis de la majorité de votre assemblée, renaient une durée d'ancienneté d'un an seulement. Mais, dans le cas présent, la condition d'ancienneté fixée par le projet de loi ne porte aucun préjudice aux personnels non titulaires. En effet, le Gouvernement ayant donné la priorité à la titularisation des agents des catégories C et D, au sein de ces catégories, des agents les plus anciens, il est certain qu'aucun non-titulaire ne pourra être intégré, en vertu des dispositions de la présente loi, qu'après avoir atteint une

ancienneté d'au moins deux ans. Mieux vaut donc retenir l'exigence d'ancienneté de deux ans, comme le fait le projet de loi, dont il convient par ailleurs de faire observer qu'elle est considérablement moins étendue que les conditions d'ancienneté requises pour l'accès à de nombreux concours internes ou que celles qui avaient été fixées par les textes précédents relatifs à des mesures de titularisation exceptionnelle, comme la loi du 3 avril 1950.

Les modalités d'intégration des non-titulaires seront déterminées par des décrets en Conseil d'Etat qui interviendront dans chaque ministère et pour chaque corps. Ces décrets, conformément aux dispositions de l'article 9 du projet de loi retiendront, pour l'accès au corps d'accueil, soit l'examen professionnel, soit la liste d'aptitude, soit l'intégration directe.

Le Gouvernement n'a donc pas retenu la proposition qui lui était faite par certaines organisations syndicales de généraliser l'intégration directe pour les opérations de titularisation. Cette modalité ne sera retenue de plein droit que pour les agents des catégories C et D ayant respectivement cinq et sept ans d'ancienneté et, éventuellement, dans le cas de la création de corps nouveaux. Il s'agira en fait, de l'hypothèse où il sera procédé à une intégration globale de non-titulaires dont la valeur professionnelle a déjà été appréciée par une instance compétente, comme ce sera le cas des chercheurs, ingénieurs, techniciens et administratifs des établissements publics à caractère scientifique et technologique ou des assistants non titulaires des universités.

M. Alain Vivien. Puis-je vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Volontiers.

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

M. Alain Vivien. Je vous remercie, monsieur le ministre.

J'aurais voulu que vous disiez un mot — peut-être lorsque nous examinerons les articles 7 et 8 — sur la situation particulière des personnels non titulaires exerçant dans le cadre de la coopération.

Vous savez que c'est l'une des singularités du système français que d'avoir expatrié 25 000 coopérants parmi lesquels un très grand nombre sont des non-titulaires. Or votre texte a suscité parmi eux de grands espoirs dans la mesure où ils se trouvent confrontés à un double problème. Celui, bien sûr, de la titularisation, qui est une revendication légitime, mais aussi celui de la réintégration. Mais la réintégration n'est possible qu'avec la titularisation. Eloignés comme ils sont, souvent peu suivis sur le plan professionnel, la titularisation s'impose pour eux avec d'autant plus d'urgence. Je souhaiterais donc que, le cas échéant, vous puissiez réaffirmer vos intentions à leur égard.

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Si vous avez lu avec attention le texte qui vous est proposé par le Gouvernement, monsieur Alain Vivien, vous avez constaté que la question ne nous a pas échappé. Je ferai dans la discussion des articles, comme vous m'y invitez, une déclaration précise à ce sujet afin d'expliquer ce qui est déjà dans le projet de loi.

M. Alain Vivien. Je vous remercie, monsieur le ministre.

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. En dehors des deux catégories dont je parlais avant l'intervention de M. Vivien, le Gouvernement a estimé que l'on ne pouvait se dispenser d'apprécier la valeur professionnelle des agents en raison des conditions arbitraires et anarchiques de leur recrutement.

Par ailleurs, je tiens à préciser qu'aux termes de l'article 12 du projet de loi, les affectations des non-titulaires intégrés ainsi que leurs éventuelles demandes de mutation se feront dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire conformément aux dispositions statutaires du corps d'accueil, et après avis de la commission administrative paritaire. En d'autres termes, cela signifie qu'afin de ne générer aucune injustice vis-à-vis des fonctionnaires appartenant au corps d'accueil, la titularisation ne se fera pas nécessairement sur place.

Le classement des intéressés dans le corps d'accueil prendra en compte la fraction de l'ancienneté accomplie comme non-titulaire dans les conditions fixées par les statuts particuliers ou, à défaut, par les décrets en Conseil d'Etat dont j'ai parlé précédemment, dans la limite d'un plancher de 50 p. 100 et d'un plafond de 75 p. 100.

Il s'agit là — chacun le comprend bien — d'éviter de créer une injustice vis-à-vis des fonctionnaires titulaires qui, à défaut d'une telle réaffectation, seraient exposés à être rejoints ou dépassés dans leur carrière par des non-titulaires recrutés en même temps qu'ils réussissaient eux-mêmes un concours.

Parallèlement, et pour éviter une nouvelle injustice, mais cette fois-ci vis-à-vis des fonctionnaires ayant été non-titulaires antérieurement à leur recrutement dans la fonction publique, ceux-ci pourront demander la révision de leur situation afin d'obtenir la prise en compte, selon les modalités dont je viens de parler, de leur ancienneté de services accomplis en qualité de non-titulaires.

Par ailleurs, dans le cas où le classement des intéressés dans le corps d'accueil aboutirait à une perte de rémunération, une indemnité compensatrice leur serait servie afin d'en neutraliser ou d'en atténuer les effets. Les agents intégrés dans les corps de catégorie C ou D se verront consentir un maintien intégral de leur rémunération antérieure, cette garantie ne jouant qu'à concurrence de 95 p. 100 pour les agents titularisés dans un corps de catégorie B et de 90 p. 100 pour les agents titularisés dans un corps de catégorie A.

Il s'agit — je veux insister sur ce point — non pas d'un écrêtement des traitements, mais d'un plafonnement de la garantie de maintien de la rémunération pour les agents titularisés dans les corps de catégorie A et B. Cette disposition ne jouera en fait que très rarement en raison des mécanismes de reclassement prévus par les statuts particuliers ou les décrets d'application de la loi. Elle ne vise donc qu'à résorber partiellement l'anomalie que constituent des rémunérations excessives consenties, au détriment des fonctionnaires assumant des missions analogues, à certain non-titulaires recrutés par contrat.

Enfin, en vue de faciliter, notamment pour les non-titulaires ayant une grande ancienneté, la validation dans le régime des pensions civiles et militaires de l'Etat de leurs services effectués en qualité de non-titulaires, les fonctionnaires qui demanderont à procéder à cette validation pourront étaler leur versement à concurrence de 3 p. 100 du montant de leur traitement mensuel, et non plus de 5 p. 100 comme le prévoit le code des pensions civiles et militaires de l'Etat.

Mesdames et messieurs les députés, le projet de loi que je vous présente aujourd'hui au nom du Gouvernement témoigne donc d'une démarche généreuse et responsable.

Généreuse, parce qu'elle permettra de réaliser, dans des délais rapides, la titularisation de la quasi-totalité des non-titulaires qui en feront la demande et qu'elle garantira l'emploi de ceux d'entre eux qui feront le choix de rester agents non titulaires.

Responsable, parce qu'elle s'est interdit toute concession démagogique qui aurait sacrifié les intérêts légitimes des fonctionnaires titulaires qui ont accédé à la fonction publique, soit par concours, soit par des mesures d'intégration spécifiques et qui aurait risqué de compromettre l'efficacité de l'administration et la qualité du service rendu aux usagers.

Dans le contexte économique et social actuel, cette politique de résorption complète de l'auxiliaariat prend un relief tout particulier. Elle prouve que le Gouvernement tient entièrement les engagements qui ont été souscrits. Elle atteste, une fois de plus, que la fonction publique constitue une grande référence sociale pour la nation.

Monsieur le rapporteur, vous m'avez posé un certain nombre de questions. J'y répondrai, bien entendu, à l'issue de la discussion générale. Mais je tiens à vous donner tout de suite des assurances sur trois grandes questions que vous avez abordées et qui concernent respectivement les non-titulaires des collectivités territoriales, le rythme des titularisations et les garanties qu'il s'agit d'instituer contre les risques de reconstitution d'une fonction publique parallèle.

S'agissant de la première question relative aux collectivités territoriales, je sais que beaucoup d'entre vous auraient souhaité que le projet de loi soit rendu applicable aux non-titulaires qui en relèvent. C'est malheureusement impossible, car le système prévu par le projet de loi, articulé sur l'organisation des fonctionnaires en corps, système spécifique aux fonctionnaires de l'Etat, ne leur est pas transposable. L'extension de ce système aux fonctionnaires des départements et des communes constitue d'ailleurs l'un des principaux objectifs du prochain code général de la fonction publique.

Je puis, en revanche, vous donner l'assurance formelle que les dispositions du projet de loi seront rendues applicables aux collectivités territoriales dans les termes mêmes du texte qui, je l'espère, sera adopté par le Parlement et donc insérées dans le code général de la fonction publique. Les dispositions

permanentes de l'emploi public, c'est-à-dire le titre I^{er} du projet de loi, seront inscrites dans le titre I^{er} du code général, ce qui revient à dire qu'elles seront rendues applicables à toutes les administrations publiques, qu'elles relèvent de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics respectifs.

Quant aux dispositions concernant la titularisation, elles seront inscrites, avec les quelques adaptations mineures rendues nécessaires par la spécificité des collectivités territoriales, dans les dispositions transitoires du titre III qui concernent exclusivement les collectivités territoriales. Les 200 000 non-titulaires des collectivités territoriales ont donc, bien qu'ils ne soient pas pris en compte dans le présent projet de loi, l'assurance d'être titularisés dans des conditions analogues à celles qui présideront à l'intégration dans la fonction publique de l'Etat.

Pour ce qui est du délai nécessaire à la réalisation des opérations d'intégration, je confirme l'engagement, pris par le Gouvernement dans le plan intérimaire, de les achever dans le délai de cinq ans. J'ajoute que, s'agissant des personnels titularisables dans les catégories C et D, les opérations d'intégration seront terminées avant le 31 décembre 1984, grâce au décret du 22 septembre 1982 qui réalise, pour ces personnels, une anticipation par rapport au titre II du projet de loi. Cette dernière a été rendue possible par l'article 20 du statut général des fonctionnaires qui permet, pour les catégories C et D, de réaliser l'accès à la fonction publique par un mode de recrutement autre que le concours.

Je précise, enfin, que, dans la chronologie des opérations d'intégration, priorité sera donnée aux agents des petites catégories, à l'intérieur de chaque catégorie aux agents se trouvant dans la situation la plus précaire, à situation égale, aux agents les plus anciens.

S'agissant, enfin — c'est votre troisième question de caractère général — du danger de reconstitution d'un auxiliaariat important, nous prenons toutes les précautions pour qu'il n'en soit pas ainsi. Certes, il y aura encore des non-titulaires dans la fonction publique, même après la fin de l'opération de titularisation rendue possible par le décret du 22 septembre 1982 et le projet de loi que vous examinez aujourd'hui, ne serait-ce que parce que certains fonctionnaires non titulaires n'auront pas opté pour la titularisation ou parce que leur titularisation n'aura pu être prononcée. Bien entendu, nous ne les y obligerons pas !

Mais aussi parce que, en tout état de cause — et il serait vain de feindre de l'ignorer — l'administration requiert un volant incompressible de non-titulaires, pour faire face aux besoins occasionnels, saisonniers ou à temps incomplet, quand il est matériellement impossible de faire assumer les tâches par des fonctionnaires. Je pense, par exemple, au remplacement journalier du receveur des postes d'une commune rurale pendant une ou deux heures lorsqu'il effectue sa tournée de distribution, ou au besoin de renforcement de certains bureaux de poste pendant les périodes de vacances dans les stations balnéaires.

Il faut également se donner la possibilité d'assumer des missions pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires aptes à les accomplir ou qui exigent des moyens qui excèdent les capacités de l'administration à un moment donné.

Il n'est pas concevable, en effet, que l'administration, dans une telle situation, se borne à dresser une sorte de constat de carence.

C'est pourquoi les articles 2 et 3 du projet de loi permettent un recours limité à des agents contractuels, mais suivant une procédure de nature à éviter tout débordement. Ces catégories d'emplois sont définies par décret en Conseil d'Etat après avis des comités techniques paritaires, le nombre de ces emplois résultant évidemment de la loi de finances. En outre, la durée des contrats sera limitée soit du fait des dispositions de l'article 2, soit du fait des dispositions réglementaires d'application de l'article 3.

J'en viens aux exceptions à la titularisation de personnels non titulaires travaillant dans les établissements publics et administratifs. Ces exceptions, dont je vous ai donné un aperçu, seront en nombre très limité, mais nous y reviendrons. Il s'agira de cas très particuliers qui seront déterminés en fonction des nécessités de la fonction ou du service. Je pense à certains établissements publics provisoires, par exemple, le musée d'Orsay ou le parc de La Villette, ou encore l'A. N. P. E. ou le C. E. S. I. A., établissements pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires aptes à assumer leurs missions.

Mais je souligne que, dans tous les cas, c'est au ministre de tutelle qu'il appartiendra de formuler des propositions. Le rôle du ministre de la fonction publique et des réformes administratives sera de veiller à la cohérence de l'ensemble

en faisant éventuellement observer à tel ou tel membre du Gouvernement que sa démarche n'est pas en harmonie avec celle de ses collègues. Mais, je le répète, chaque ministre de tutelle prendra directement ses responsabilités quant aux différentes catégories qui seront exclues du champ d'application du projet de loi.

Mesdames et messieurs les députés, vous avez eu à examiner jusqu'à présent, pour m'en tenir aux seuls textes relevant exclusivement de mon département ministériel, cinq projets de loi concernant respectivement les problèmes de limite d'âge pour les fonctionnaires ayant à leur charge des personnes handicapées adultes; la réforme de l'article 7 du statut général des fonctionnaires afin d'éliminer les discriminations sexistes dans la fonction publique; les retenues pour fait de grève, le projet de loi ayant pour objet d'abroger la loi du 22 juillet 1977, dite du service fait, et d'aménager, pour les grèves de courte durée, la règle du trentième indivisible; la réforme du congé pour l'éducation ouvrière, désormais intitulé congé pour la formation syndicale, mais conférant aux agents qui en bénéficieront le maintien de leur rémunération; enfin, la création d'un troisième concours d'accès à l'E. N. A. au profit de personnes ayant exercé des responsabilités électorales dans les organes délibérants des collectivités territoriales et dans les organes dirigeants des organisations syndicales, associatives, mutualistes ou sociales.

Ces textes législatifs et les très nombreux textes réglementaires adoptés ou en cours d'élaboration représentent un grand effort de réforme de la fonction publique.

Le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui est incontestablement, avec le projet de code général, une pièce maîtresse de l'œuvre engagée par le Gouvernement.

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

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

M. Roland Renard. Monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui nous est proposé est un texte de justice et de cohérence. De justice, car il met fin à une discrimination séparant les agents de l'Etat; de cohérence, car il n'est pas admissible que deux agents effectuant les mêmes tâches se trouvent dans deux situations juridiques différentes.

Le problème que vous nous proposez de résoudre, monsieur le ministre, n'est pas nouveau. Depuis des décennies, les personnels non titulaires, qu'ils soient, entre autres dénominations, exerçant une situation d'insécurité, auxiliaires, contractuels ou vacataires, occupent tant par leur nombre qu'en raison des tâches qu'ils accomplissent une place importante dans le fonctionnement des administrations et des services publics de l'Etat.

Le problème était si aigu et le mal si manifeste que le législateur s'est déjà saisi de cette question. La loi du 3 avril 1950 constituait une tentative de limitation de la prolifération des non-titulaires. Cette loi a manqué son but. L'exécutif d'alors a soigneusement ignoré la volonté du législateur et, dans le but de désagréger notre administration et la notion de service public qui le sous-tend, a délibérément continué de recourir aux non-titulaires.

L'administration publique compte actuellement près de 450 000 agents non-titulaires. Encore ne tient-on pas entièrement compte de tous les non-titulaires, véritables clandestins, qui sont rémunérés directement ou par sous-traitance sur crédit de travaux, de matériels, de collectivités.

Le Gouvernement a d'ores et déjà entrepris la résorption de l'auxiliaariat pour les catégories C et D. C'est une bonne chose, car ces catégories étaient prioritaires, encore qu'il aurait sans doute été de meilleure méthode que le Parlement exprime sa volonté pour les catégories A et B préalablement à ce décret, ce qui aurait permis, dès lors, de prendre en compte la volonté du législateur. Mais le calendrier chargé des travaux parlementaires ne l'a pas permis.

Selon les estimations du rapport Hamon, le projet de loi concerne 198 500 agents de l'Etat et 72 500 agents des établissements publics administratifs. L'ampleur de ces données chiffrées démontre l'urgence de s'attaquer à ce mal de notre administration.

Pour leur part, les députés communistes ont déposé, dès 1973, une proposition de loi énonçant des orientations nouvelles que nous retrouverons dans ce projet de loi. Le titre I^{er} nous satisfait, car il énonce l'une de nos préoccupations. Nous estimons, en effet, que les emplois permanents de la fonction publique doivent être occupés par des fonctionnaires. A côté de cette affirmation générale et de principe, le titre I^{er} prévoit une marge

de souplesse nécessaire au fonctionnement de l'administration qu'il importe de contrôler, afin que cette élasticité ne se traduise pas, à terme, par un retour à l'auxiliarat généralisé. Les travaux en commission ont d'ailleurs permis de verrouiller davantage le dispositif.

Si le texte proposé par le titre II nous satisfait dans son principe, les conditions de sa mise en œuvre nous font craindre une certaine timidité d'application. Les députés communistes ont présenté des amendements qui, pour la plupart, se sont vu opposer le couperet de l'article 40 de la Constitution. En pareille matière, il est délicat de légiférer sans atteindre les structures financières de l'Etat. Nous regrettons que ces amendements ne puissent être mis en discussion, car ils correspondent à nos affirmations passées, aux préoccupations des intéressés. Leur adoption aurait permis de mettre notre administration à niveau pour le rôle que nous souhaitons lui voir jouer.

A ce stade de la procédure, seul le Gouvernement est en mesure de répondre à nos préoccupations. C'est la raison pour laquelle je tiens, monsieur le ministre, à vous présenter brièvement l'esprit de ces amendements irrecevables en souhaitant que vous vous en saisissiez.

Tout d'abord, nous prévoyions une prise en compte intégrale, déduction faite des années de service ouvrant droit à titularisation, des services effectués comme non-titulaire. A tout le moins, si la rigueur budgétaire s'y oppose, il conviendrait que la perte d'ancienneté ne soit pas proportionnelle à cette ancienneté même, mais qu'elle ne touche qu'une durée forfaitaire des services.

A défaut, nous risquons de pénaliser les plus anciennes victimes de la droite que l'on a confinées dans un état juridique non satisfaisant.

Le second point que je souhaiterais aborder concerne les cotisations de rachat. Je n'ignore pas que vous envisagez de réduire le taux de ces cotisations. Ce n'est que justice. Mais, là encore, si l'on veut prendre pleinement en compte la politique désastreuse de vos prédécesseurs, il n'est pas juste de mettre uniquement à la charge des non-titulaires, qui, par ailleurs, ont déjà cotisé, le rachat de ces points. Aussi proposons-nous le rachat des cinq premières années de non-titularisation par les intéressés, des cinq années suivantes concurremment par les intéressés et par l'Etat, pour laisser à ce dernier la charge du surplus. Cette proposition qui n'est pas excessive — les estimations du rapport Hamon, dans ses hypothèses tant basses que hautes le montrent — permettrait de régler des cas qui, autrement, seraient insolubles. Ainsi, j'ai sous les yeux les états de service d'un auxiliaire de la distribution des P.T.T. de la Sarthe dont l'utilisation par cette administration remonte à 1947. Même un rachat à 3 p. 100 le conduira inévitablement à ne pas demander sa titularisation, d'autant qu'il compte prendre sa retraite en avril 1983. Monsieur le ministre, les problèmes soulevés sont d'importance, et ils appellent des réponses mesurées donnant satisfaction aux personnels.

L'intégration des non-titulaires ne doit léser personne. Elle doit donc s'opérer selon un échéancier précis, sous la présente législature si possible, et doit permettre la remise en ordre de notre administration.

L'application de ce texte ne s'effectuera pas sans difficulté. Le texte renvoie d'ailleurs à des décrets d'application des différents ministères techniques. La complexité des structures d'accueil, la nécessité de ne léser aucun intérêt en présence supposent que ces décrets soient pris en concertation avec les représentants des deux sortes de personnels.

Les moyens propres à sauvegarder, sinon à améliorer les pyramides des titulaires doivent être recherchés en tenant compte de l'apport des effectifs des non-titulaires aux différents corps. Il faut éviter les disparités de déroulement de carrière et respecter les conditions de promotion des titulaires en place et des nouveaux titulaires. La titularisation, qui nécessite la mise en place de moyens propres à organiser une meilleure promotion des agents, permettra de mettre fin au déclassement de la fonction publique.

Votre texte, en mettant un terme à l'administration parallèle érigée en principe d'administration par la droite, crée les conditions d'une redéfinition et d'une restructuration de la fonction publique. Pour que celle-ci soit réellement au service de la population, elle doit être animée par des agents pleinement reconnus par l'administration et qui se retrouvent dans les objectifs et les méthodes qui leur sont assignés. Cette reconnaissance doit se concrétiser au plan juridique par une situation stable faite de droits et de devoirs garantissant la neutralité du service public et l'efficacité de l'action administrative. La définition du rôle nouveau de l'administration et la mise en place d'une telle administration est une œuvre de longue

haleine. L'intégration des non-titulaires s'appuie sur les réformes déjà entreprises de l'administration et prépare le futur code de la fonction publique. C'est dans la perspective de cette refonte démocratique pour les usagers et pour les agents que les députés communistes apprécient positivement ce projet de loi. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

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

M. Pierre Jagoret. Monsieur le ministre, mes chers collègues, mettre un terme à la situation précaire des agents non titulaires employés dans l'administration était l'un des objectifs que M. le Président de la République avait défini lors de sa campagne présidentielle. C'est également cette volonté qui est à l'origine du texte qui nous est soumis aujourd'hui. Il s'agit de réparer une situation injuste qui est la conséquence de nombreuses années de facilité au cours desquelles les gouvernements précédents ont pratiqué une politique de recrutement la moins coûteuse possible, afin d'échapper aux règles dont bénéficient les fonctionnaires titulaires.

La pratique abusive du recours à des personnels contractuels pour remplir des fonctions effectuées normalement par des personnels titulaires, a fait subir à des centaines de milliers de travailleurs de graves préjudices. Il est donc juste et sain d'en prévoir l'élimination, et cela correspond, je le crois, au souhait de la grande majorité des personnels concernés.

N'étant pas expert en ce domaine, je ne saurais être plus catégorique quant à cette opinion du plus grand nombre. Je veux ici limiter mon propos à ce que je connais bien en tant que maire de Lannion, ville qui est le siège de deux établissements du centre national d'études des télécommunications, c'est-à-dire de centres de recherches relevant de la responsabilité de l'administration des P.T.T.

Je suis obligé de dire, monsieur le ministre, que les modalités du projet de loi, telles qu'elles ont été publiées, ont suscité de graves réserves, une vive inquiétude, voire un profond sentiment d'injustice parmi les personnels contractuels.

Dans ce centre de recherches de Lannion, un tiers des effectifs environ est composé d'agents contractuels de tous niveaux, recrutés en raison de leur qualification particulière. Les qualifications sont parfois très « pointues », comme l'on dit, et ne sont pas prévues dans les structures de la fonction publique.

L'évolution rapide des techniques et des exigences de la recherche a multiplié sans cesse des besoins nouveaux. L'appel à des agents contractuels a permis d'y répondre avec la rapidité et la souplesse indispensables. Ces personnels contractuels ont parfois, depuis près de vingt ans — depuis l'installation du C.N.E.T. à Lannion — travaillé côte à côte avec des personnels titulaires, au coude à coude, que tous ces chercheurs, tous ces techniciens, ont réalisés des percées technologiques remarquables. C'est grâce à eux que notre pays est à la pointe de la technique en matière de téléphone électronique et que des résultats étonnants à l'exportation ont pu être obtenus.

Les développements technologiques tels que les liaisons par satellite, les transmissions numériques et maintenant la fibre et les commutations optiques sont également le résultat des efforts de recherche de l'ensemble des personnels de ces centres de recherches, fonctionnaires et contractuels confondus.

Les personnels contractuels hautement qualifiés qui ont fait le choix de se consacrer au service public, en un temps d'ailleurs où il leur a souvent été offert, dans le secteur privé, des situations beaucoup plus attrayantes, sont maintenant douloureusement heurtés par certaines dispositions du projet de loi d'intégration et ils comprennent mal que le choix qui leur est imposé semble parfois prendre l'allure d'une grave pénalisation.

Je citerai quelques-unes des dispositions qui expliquent ces sentiments.

L'article 16 du projet laisse la possibilité d'une réduction de la rémunération de base. Certes, une indemnité compensatrice est prévue, mais elle n'est pas prise en compte pour la retraite et, malgré son nom, elle ne compense pas intégralement la différence.

L'article 13 prévoit une possibilité de réduction de l'ancienneté acquise de 25 p. 100 au minimum et qui peut aller jusqu'à 50 p. 100 du temps effectif d'activité. Les agents contractuels s'interrogent sur les mobiles de ces disparités, car ils n'ont pas l'impression d'avoir moins travaillé que leurs collègues fonctionnaires. Ils estiment qu'il serait au contraire équitable que soient pris en compte, dans leur ancienneté, non seulement le temps passé au service de la recherche publique, mais également leur temps d'activité professionnelle, qui a souvent été le motif de leur recrutement.

L'article 17 prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités de versement des cotisations de rachat qui permettra la validation de leurs services. Cette inconnue crée une sérieuse inquiétude, car chacun craint que ce décret ne s'inspire des règles du code des pensions civiles et militaires. Or ces règles, si elles sont adaptées à la situation des personnels ayant une brève activité d'agent contractuel et sont dans ce cas compréhensibles, impliqueraient, pour les personnes qui ont une longue ancienneté, des versements considérables. C'est le cas de nombre de ces chercheurs dont les plus anciens pourraient, si les règles habituelles étaient appliquées, être conduits à verser près d'une année de salaire.

J'ai eu dernièrement l'occasion de m'entretenir avec un chercheur de quarante-cinq ans qui m'a fait part de son angoisse, car l'application de ces règles pourrait signifier pour lui un versement d'environ 10 millions de centimes. Il me faisait justement remarquer que les cotisations sociales qu'il a versées jusqu'à présent sont d'un niveau comparable à celles que versent les titulaires.

D'énormes inconnues restent donc à régler. En particulier, quel sera le sort des sommes que ces personnes non titulaires auront versées aux caisses de retraite complémentaire telle que l'I. R. C. A. N. T. E. C., institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques?

Je veux également mentionner l'article 12 du projet qui traite des affectations et des mutations. Là se pose un problème spécifique aux centres de recherches. Il est difficile, en effet, d'imaginer que l'intégration de ces personnels dans la fonction publique puisse entraîner leur affectation dans n'importe quel établissement relevant de leur ministère et correspondant à leur grade d'intégration. Laisser jouer les mécanismes habituels pourrait fort bien conduire à les affecter à des postes d'administration ou de gestion n'ayant qu'un très lointain rapport avec leur qualification de chercheur.

Il me semble qu'il est de l'intérêt de tous, aussi bien des personnels que de notre pays, qui ne saurait voir perturbés ou interrompus les efforts de recherche, que la nomination sur place des chercheurs contractuels intégrés soit la règle, et que les affectations et les mutations ne puissent avoir lieu qu'avec leur accord et celui de leurs responsables hiérarchiques.

Je conçois bien que cela ne soulève pas l'enthousiasme des fonctionnaires titulaires, car de telles dispositions rendront plus difficiles des mutations vers les établissements où les chercheurs se sont intégrés. C'est pourquoi il me semble que le processus d'intégration devrait s'accompagner d'une redéfinition des organigrammes et de ce que les experts nomment un « repyramidage ».

Reste enfin l'article 9 qui traite des modalités d'accès au corps de fonctionnaires et qui prévoit soit l'inscription sur une liste d'aptitude, soit un examen professionnel.

Ici encore j'évoquerai la situation de Lannion. Dans cette ville sont installés deux établissements du centre national d'études des télécommunications, qui regroupent chacun 700 ingénieurs et techniciens environ. L'un de ces établissements, le C. N. E. T. A., est dirigé par un fonctionnaire, l'autre, le C. N. E. T. B., est dirigé par un contractuel qui a été nommé à ce poste en raison de ses qualifications et de sa compétence. Va-t-il devoir passer un examen? En sera-t-il de même de certains des chefs de département à qui l'administration, c'est-à-dire l'Etat, a confié, en raison de leur qualification et de leurs compétences, la responsabilité de diriger des dizaines, voire des centaines de chercheurs?

Il me semble que l'administration a eu suffisamment de temps pour apprécier jusqu'à présent la valeur de ses collaborateurs. Il existe d'ailleurs des systèmes de notation ainsi que des mécanismes de promotion interne. Pour ces différentes raisons, il me semble que l'intégration directe par équivalence de fonction est la seule solution réaliste.

Telles sont donc, monsieur le ministre, mes chers collègues, les remarques que je voulais formuler. Il ne s'agit en aucune manière de remettre en cause les objectifs du projet de loi dont nous débattons, qui, me semble-t-il, correspondent aux souhaits de la grande majorité des intéressés et de leurs organisations représentatives. J'entends simplement souligner son inadéquation à des situations particulières, et plus précisément aux centres de recherche publics.

On peut penser, en effet, que ces centres ont obtenu les résultats dont notre économie peut se féliciter grâce, entre autres, aux efforts des agents contractuels et à la souplesse que ce mode de recrutement permettait de mettre en œuvre.

Il est évident que l'évolution continue des techniques rendra encore nécessaire dans l'avenir l'appel à des modes de recrutement différents des procédures normales qui régissent la fonc-

tion publique. Il ne faudrait pas que ces recrutements soient rendus difficiles, voire impossibles, par les modalités d'intégration qui seraient proposées aux générations antérieures.

Reste le cas des personnels qui ne seront pas intégrés pour diverses raisons. Le travail qu'ils accomplissent est de toute évidence utile et implique qu'ils puissent le poursuivre avec la sérénité et la sécurité indispensables. Je pense donc qu'il est nécessaire de leur donner des garanties effectives quant à leur avenir et à la poursuite de leur activité dans les établissements qui les emploient.

Pour tout cet ensemble de raisons, il me semble, monsieur le ministre, qu'il serait souhaitable que vous précisiez sans équivoque que les règles mises en place par le projet de loi qui nous est soumis ne s'appliqueront pas à des organismes publics d'un caractère particulier, tels que les centres de recherche relevant de l'administration, organismes qui, de toute évidence, de par leur nature propre, exigent que soient élaborées des modalités particulières répondant à leur spécificité.

Je crois qu'il serait indispensable, monsieur le ministre, que vous puissiez au cours du débat donner les apaisements qu'attendent tous les travailleurs concernés. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Jacques Toubon. Monsieur le ministre, du double point de vue de l'intérêt de l'Etat et des convictions qui sont les nôtres, ce projet est inopportun.

En effet, l'impératif aujourd'hui, et peut-être plus encore demain, consiste à partager les responsabilités entre l'Etat et les citoyens, entre le secteur public et le secteur privé, et à alléger les charges que fait peser la collectivité sur l'économie et sur la société. Or, par ce projet de loi, on nous propose en fait d'accroître les charges publiques, de rigidifier l'administration et de développer la fonctionnarisation, tout en compliquant la tâche des fonctionnaires en place.

Alors que 200 000 agents publics ont déjà été recrutés en quelque dix-huit mois et que l'on a constaté une augmentation fabuleuse des dépenses de fonctionnement de l'Etat et des autres collectivités, on veut ajouter une nouvelle pierre à cet édifice babylonien dont on peut craindre qu'il ne finisse par nous écraser. Il faudrait, au contraire, aller exactement dans le sens opposé. Nous ne pourrions donc, sur ce plan proprement politique, au sens le plus fort du mot, vous suivre dans votre démarche.

Cela étant, un texte nous est soumis, qui correspond aux engagements pris par la majorité. Il règle, potentiellement du moins, la situation de quelque 400 000 personnels auxiliaires contractuels. Notre travail de législateur exige que nous l'examinions en nous situant dans la logique qui a présidé à son élaboration. Or, de ce point de vue, il est hors de doute que ce projet de loi est restrictif par rapport aux engagements pris. A de nombreux égards, il ne permet pas de tenir les promesses qui ont été faites par le Président de la République, par le Gouvernement lors de son entrée en fonction et par l'actuelle majorité parlementaire.

En effet, contrairement à ce qu'indique M. Sapin dans son rapport — lequel donne, par ailleurs, une description très intéressante de la situation — le texte qui nous est soumis comporte des éléments dissuasifs à l'intégration. Il semble que l'on ait voulu y mesurer, de la façon la plus étroite et la plus prudente qui soit, l'incitation à la titularisation.

Je peux relever, tout au long du projet, nombre d'exemples de dispositions dissuasives. Ainsi en est-il de l'article 13, qui ne prévoit qu'une prise en compte partielle de l'ancienneté. Ne seront retenus, en effet, que la moitié au moins et les trois quarts au plus des services antérieurement accomplis.

De même, la validation des services pour le calcul des pensions prévue à l'article 17, pose un problème. D'abord, les cotisations ne seront pas actualisées, ce qui entraînera un coût de rachat très élevé. Ensuite, le calcul de la pension ne prendra pas en compte les promotions, pas plus d'ailleurs que l'inflation. Il faudrait, pour remédier à ces inconvénients, calculer la validation des services sur les cotisations telles qu'elles auraient été si l'agent avait été fonctionnaire, c'est-à-dire en se plaçant dans une perspective de reconstitution de carrière.

Sont également dissuasives les conditions dans lesquelles se fera l'intégration. Contrairement à ce qui est affirmé dans l'exposé des motifs du projet de loi et dans le rapport, l'intégration directe, qui n'est qu'une des trois modalités d'intégration proposées, s'appliquera certes dans un plus grand nombre de cas, mais pas pour les agents qui ont les fonctions les plus spécifiques, les plus hautement techniques. Dans ce cas, en effet, elle

n'interviendra qu'après l'examen professionnel ou l'inscription sur une liste d'aptitude. De plus, l'intégration s'effectuera dans ce que certains qualifient déjà de « corps ghettos », et non pas dans les corps normaux de la fonction publique.

Il conviendrait dans la ligne de votre projet, monsieur le ministre, d'organiser l'accès direct pour tous les corps normaux de la fonction publique tout en procédant, simultanément, à ce qu'on appelle un « repyramidage » de ces corps pour ne pas léser les fonctionnaires en place, notamment ceux des niveaux les plus élevés.

De la même façon, n'est sûrement pas incitative la rédaction de l'article 12, qui donne à penser que la mutation, le changement d'affectation, est une condition de fait de l'intégration. Sur ce point, aussi bien les explications que vous avez données que celles que l'on peut lire dans le rapport ne sont pas, à mon avis, suffisantes.

Par ailleurs, pourquoi avoir retenu une condition d'ancienneté minimale de deux ans, alors que, pour les fonctionnaires recrutés par la voie normale du concours, la durée du stage n'est que d'un an ? Pourquoi ne pas prévoir une durée d'ancienneté d'un an, qui serait considérée, en quelque sorte, comme le stage ?

Enfin, s'agissant de la rémunération, son plafonnement à 90 p. 100 de la rémunération antérieure pour la catégorie A et 95 p. 100 pour la catégorie B n'est pas de nature à inciter à la titularisation, même si l'on tient compte des indemnités compensatrices prévues.

Je tiens d'un document diffusé par la C.F.D.T. un calcul s'appliquant à un contractuel de catégorie B ayant une vingtaine d'années d'ancienneté. Pendant les trois années suivant sa titularisation, ce contractuel perdrait 500 francs par mois sur sa rémunération antérieure. Compte tenu de la source de ce calcul, je n'ai aucune raison de le mettre en doute et il s'agit là, indiscutablement, d'une contre-incitation. On peut se demander si, au bout du compte, les agents concernés ne vont pas se trouver devant le dilemme soit d'être intégrés dans des conditions inférieures à celles qui étaient les leurs, pour ainsi dire au rabais, soit de rester contractuels sans obtenir aucune garantie nouvelle.

Ce projet de loi, qui a pour but de préparer une « éradication » de l'auxiliaire, selon l'expression de M. le rapporteur, n'apporte donc aucune amélioration à la situation des non-titulaires. Si l'incitation à la titularisation est contrariée, comme je viens de le montrer, par certaines dispositions du texte, ces agents vont retomber dans la situation de travailleurs temporaires et intérimaires du secteur public. Ils ne bénéficieront pas du statut général de la fonction publique, par définition, mais ils ne bénéficieront pas plus qu'aujourd'hui des garanties du droit commun, c'est-à-dire du code du travail.

Ainsi, l'article 2 définit un régime de contrat de trois ans renouvelable une fois, mais que deviendront ces agents au bout de trois ou six ans ? On a le sentiment que ce texte qui veut régler le problème des contractuels va finalement pérenniser une espèce de fonction publique...

M. Michel Sapin, rapporteur. Cela devrait vous faire plaisir !

M. Jacques Toubon. ...incapable d'organiser les recrutements dont elle a besoin en fonction de l'évolution des temps et des techniques.

Nous prétendons qu'il aurait fallu agir autrement pour améliorer l'efficacité de la fonction publique. On aurait dû examiner le problème des contractuels en soi et essayer d'organiser leur situation autour de notions comme celles du droit à la différence, du professionnalisme, de la responsabilité personnelle

et de l'utilité sociale du travail et du poste détenu. On se serait ainsi placé dans une perspective plus efficace et plus actuelle, qui consiste à rejeter l'assimilation entre services publics et fonction publique.

Cela impliquerait que l'on veuille bien remettre en cause ce qui est au cœur de toute cette affaire, c'est-à-dire la grille indiciaire de la fonction publique. Tant que le calcul des rémunérations dans la fonction publique ne tiendra compte que du niveau de connaissances requis pour classer les agents, les conditions de l'évolution des connaissances et du progrès économique conduiront au maintien inévitable d'un volant de « spécialistes », de « techniciens » non titulaires, dont le seul tort aura été d'obtenir une qualification nouvelle qui n'aura pas été prise en compte par la fonction publique, faute de la souplesse nécessaire. Le processus suivi pour les informaticiens est un bon exemple de l'écart qui existe entre l'apparition d'une qualification nouvelle et la création d'un corps.

Il faudrait s'orienter vers une conception neuve de la fonction publique.

M. Michel Sapin, rapporteur. Celle du rapport Longuet ?

M. Jacques Toubon. Une fonction publique ouverte et sans rigidité, dans laquelle joueraient, comme ailleurs, une certaine concurrence et un certain pluralisme.

M. Robert de Caumont. Le vôtre ?

M. Jacques Toubon. Or, monsieur le ministre comme l'exposé des motifs et vos explications le démontrent, vous avez choisi de mettre réellement en œuvre la loi du 3 avril 1950 qui, de fait, n'avait pas été bien appliquée. Est-ce vraiment opportun quelque trente-deux ans plus tard ? Est-ce en recourant à des notions dépassées que l'on préparera l'avenir ?

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

— 4 —

ORDRE DU JOUR

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

Discussion des conclusions du rapport n° 1287 de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant révision des conditions d'exercice de compétences de l'Etat et de leur répartition entre les communes, les départements et les régions (M. Jean-Pierre Worms, rapporteur) ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 1081 définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois (rapport n° 1278 de M. Michel Sapin, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures trente-cinq.)

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

