

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

(36^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Mardi 3 Mai 1983.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ

1. — Droits et obligations des fonctionnaires. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 785).

Discussion générale (suite) :

MM. Ligot,

Renard,

Foyer, Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ;

Bonrepaux,

Derosier,

Le Meur,

Charles,

Pistre,

Hamel,

Duyère.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

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

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

2. — Ordre du jour (p. 802).

PRESIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

Suite de la discussion d'un projet de loi.

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

Ce matin, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

La parole est à M. Ligot.

★ (1 f.)

M. Maurice Ligot. Monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, mes chers collègues, avec la présentation du projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires, première étape d'une refonte générale des textes concernant la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale, le Gouvernement continue dans la voie de l'activisme législatif. Mais que signifie cet activisme ?

Ce matin, le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique déclarait que ce projet de loi était une synthèse des textes antérieurs. L'exposé des motifs le présente comme la substitution d'un « ensemble cohérent à l'actuelle juxtaposition de textes hétérogènes, de portée et de nature dissemblables ». On pourrait dès lors accepter cette démarche. Mais quand, en même temps, le ministre de l'intérieur, le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et l'exposé des motifs affirment avoir de grandes ambitions, alors on s'interroge. Ainsi, dans une de ses déclarations, le secrétaire d'Etat va très loin en parlant d'une « étape historique qui placera une nouvelle fois notre pays à la pointe de l'innovation dans la définition d'une fonction publique adaptée aux exigences de la démocratie et de la science » — j'insiste sur le terme et j'y reviendrai — « à notre époque ».

L'exposé des motifs annonce la constitution d'une grande fonction publique. Mais le nombre ne fait pas a priori la qualité. Il évoque aussi une situation idéale : « Il y aura partout, à un titre égal, des serviteurs de la République », affirmation d'ailleurs totalement contradictoire avec la politique de décentralisation, qui veut que le fonctionnaire de la commune ou du département soit bien le serviteur de la collectivité locale et non celui de la République.

Dans ce texte, comme dans bien d'autres, il y a donc outrage, la modestie n'étant le fort ni du Gouvernement ni du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Mais, au-delà de l'outrage, il faut voir que l'action du Gouvernement n'est plus une simple démarche de remise en ordre, d'autant que le projet de loi ne contient pas les précisions essentielles sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir.

Quelles sont donc les intentions et les ambitions réelles du Gouvernement ?

Ce projet, qui doit constituer le titre I^{er} du nouveau statut général de la fonction publique, se borne à énoncer certains principes généraux dont l'application se trouvera dans les deux projets de loi suivants. Mais il n'échappera à personne que, de la façon dont seront énoncés ces principes généraux, dépendront la définition, l'organisation, l'esprit, les devoirs et les droits de la fonction publique de demain, en d'autres termes, sa place

dans la société française; d'où l'importance de ce texte, sur laquelle, ce matin, le ministre de l'intérieur n'a pas insisté, préférant tenir un langage technique mais dont le secrétaire d'Etat, lui, a au contraire souligné les aspects politique et historique.

Il est vrai que certaines dispositions sont purement et simplement reprises de l'ordonnance du 4 février 1959, qui elle-même avait remplacé et abrogé la loi du 19 octobre 1946. Mais d'autres dispositions constituent en revanche des innovations et révèlent des orientations.

La première innovation se trouve dans le titre : les droits précèdent les obligations. S'agissant de la fonction publique, on constate un changement de première importance. C'est pourquoi la plupart de ces dispositions et de ces innovations nous paraissent dangereuses.

Il est donc indispensable d'apprécier ces dangers dans toute leur ampleur et de proposer des modifications à ce projet, inspirées par ce que doit être et devenir la fonction publique française, au service de la nation et des citoyens, dans la liberté.

Ce projet de loi est dangereux pour quatre raisons.

Le premier danger est l'uniformisation et le gigantisme.

Les dispositions du statut de la fonction publique s'appliqueront désormais à 4 ou 5 millions de personnes — à partir d'un tel nombre, on ne mesure plus exactement : agents des collectivités locales et des établissements publics locaux, y compris les établissements hospitaliers, comme agents de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat, au lieu de 2 500 000 fonctionnaires qui relèvent actuellement du statut général.

Il y a bien quelques exclusions qui concernent les fonctionnaires des assemblées parlementaires, qui sont inquiets à cet égard, les magistrats de l'ordre judiciaire, les militaires, les agents des services et établissements publics à caractère industriel et commercial, sauf ceux qui ont la qualité de fonctionnaire. Mais la règle générale est la soumission à un statut unique et général.

Comme devient unique et général, en vertu de l'article 20, un tableau de classement des corps, grades et emplois dans une grille commune à la fonction publique de l'Etat et à la fonction publique territoriale correspondant à la structure générale des carrières. Déjà cette grille revêtait un caractère largement négatif dans sa dimension actuelle. Il est évident que la mesure ne peut qu'aggraver les inconvénients d'une telle structure.

L'univers administratif uniforme que cherche à créer ainsi le Gouvernement, malgré la tendance naturelle au rejet de toute concentration, malgré l'évocation fréquente du droit à la différence, malgré l'apparence d'une politique de décentralisation, n'augure pas bien d'une société qui demain s'orientera vers plus de nivellement et de centralisation. La même administration sera partout présente malgré la diversité des tâches à accomplir.

Le deuxième danger est la rigidité et son corollaire, la sclérose.

La rigidité est un trait dominant dans les trois textes mais elle est particulièrement évidente dans le présent projet de loi. Je voudrais citer quelques exemples de cette préparation à la rigidité.

Les fonctionnaires auront un quasi-monopole d'accès aux emplois publics. Le recours à des contractuels ne pourra être qu'exceptionnel.

Les recrutements seront réalisés uniquement pour des carrières — c'est-à-dire, j'y insiste, pour une durée de trente ans — non pour une fonction ou une mission déterminée. Autrement dit, l'organisation de la fonction publique sera faite d'abord en fonction de l'intérêt individuel et, par conséquent, au détriment de l'intérêt général.

Tous les statuts particuliers seront établis à l'échelon national, ce qui ne pourra que créer des difficultés pour leur élaboration et ultérieurement pour la gestion pratique des personnels.

Comme je l'ai déjà dit, une grille commune à la fonction publique de l'Etat et à la fonction publique territoriale regroupera tous les corps, grades et emplois administratifs, malgré la diversité extrême des fonctions et fixera des rémunérations identiques pour des corps considérés comme comparables. Quelle source de difficultés, de revendications et de conflits qui alimenteront l'utilisation du droit de grève reconnu à l'article 8 !

Alors que les missions des administrations changent et se diversifient rapidement, que les techniques employées évoluent très rapidement, le projet de loi crée des sources nouvelles et considérables de rigidité et de blocage. Ainsi aurons-nous des administrations de plus en plus inadaptées aux besoins réels de la population et du service de l'Etat.

Cette rigidité — il faut le souligner — tourne délibérément le dos à toute l'évolution contemporaine que l'on constate dans la gestion administrative des entreprises. Alors qu'il faudrait rapprocher les techniques des administrations publiques de

celles des entreprises privées — le secrétaire d'Etat a d'ailleurs parlé de la nécessité de s'adapter aux exigences de la science — le fossé va se creuser encore davantage. La productivité — n'ayons pas peur des mots — des administrations publiques va tendre à diminuer, alors que ne cesse de croître celle des entreprises avec, pour corollaire de plus en plus insupportable, le poids croissant des charges qui pèseront sur elles et sur leurs salariés pour couvrir le coût écrasant des entreprises publiques.

De plus, la rigidité accrue de l'organisation administrative se trouve renforcée par une gestion très centralisée de l'ensemble des corps. La complexité du fonctionnement des administrations, créée par le texte, ira vers une complexité encore plus grande. Ce sera particulièrement sensible pour la fonction publique territoriale et en contradiction absolue avec la politique de décentralisation.

Il y a loin de cette grande ambition affirmée par le Gouvernement socialiste et sa majorité avec le durcissement du pouvoir, après ses échecs électoraux et compte tenu de sa volonté d'occuper l'appareil administratif par l'intérieur, même si la plupart des fonctionnaires ne sont inféodés à aucun pouvoir.

Le troisième danger est le corporatisme.

Dans ce projet de loi, comme dans bien d'autres textes, le Gouvernement confond démocratisation et pouvoir syndical. A travers les articles qui sont proposés à notre vote, on institutionnalise l'interventionnisme syndical.

Au niveau national, les organisations syndicales auront qualité pour conduire avec les pouvoirs publics des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations. Et si j'en crois un amendement qui a été déposé par la commission, cette négociation pourrait avoir lieu aux plans régional, départemental et communal.

Au niveau national et au niveau des services, elles se verraient reconnaître qualité pour débattre avec les autorités chargées de la gestion des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.

On doit noter la tendance probable à l'intervention des syndicats dans la gestion de l'action sociale, culturelle et sportive.

La prise en compte des intérêts des fonctionnaires est une chose, mais l'interventionnisme croissant des syndicats, au détriment de l'intérêt général auquel doit répondre le service public, apparaît en fait comme une sorte de machine de guerre qui renforcera certaines situations privilégiées au sein des administrations et qui privera celles-ci de leur efficacité et de leur impartialité.

Le quatrième danger, qui résulte du titre même de ce projet de loi, est la priorité donnée aux droits des fonctionnaires par rapport à leurs obligations.

Le statut de la fonction publique doit avoir pour objet — telle a été sa signification en 1946 et en 1959 — d'équilibrer la protection des fonctionnaires par rapport au pouvoir politique et à leurs obligations de service. Le projet qui nous est soumis va plus loin, en déséquilibrant les devoirs et obligations au profit de protections diverses. A ce sujet, je ferai observer que la critique formulée par M. le secrétaire d'Etat à l'encontre de Poincaré était indécente. Poincaré était un très grand serviteur de l'Etat et l'on peut regretter que la France d'aujourd'hui n'ait pas à sa tête un Poincaré pour corriger les méfaits de la gauche. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

Le projet déséquilibre donc les obligations des fonctionnaires au profit de leurs droits et j'en citerai quelques exemples :

Affirmation du droit de grève des fonctionnaires sans référence à des possibilités de limitation de ce droit, pour tenir compte des exigences du service public, notamment de la règle absolue de la continuité du service public, expression qui n'apparaît à aucun endroit ;

Omission de l'obligation de réserve, expressément voulue, comme l'indique l'exposé des motifs ;

Possibilité accordée de ne pas obéir à un ordre « manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public » ;

La suspension des fonctions ne pourra plus s'accompagner d'une suspension de traitement ;

Aucune définition de la notation qui est tout de même le meilleur moyen d'indiquer qu'elle est la manière de servir de chaque fonctionnaire ; il est simplement précisé que la notation sera fournie aux fonctionnaires ;

Certaines sanctions disciplinaires ne figureront pas au dossier des intéressés ou pourront être effacées.

Toutes ces dispositions, qui se veulent généreuses — ce sera le grand alibi des propos ministériels — n'auront d'autre effet que de vider l'autorité hiérarchique de toute capacité d'action sur les agents placés sous ses ordres.

Avec cette réforme, ce corps immense de quatre à cinq millions de personnes deviendra un corps anarchique. Sous le couvert d'un renforcement des droits individuels, ce sont les droits collectifs qui se trouveront renforcés, c'est-à-dire les droits de contrôle et d'intervention des syndicats. Que devient dans tout cela le service public ?

Voilà les dangers qui menacent la fonction publique française et que la gestion actuelle de cette fonction publique fait d'ores et déjà apparaître. Ces dangers, il faut les écarter.

Il importe de rappeler, alors que le problème essentiel de la place de l'Etat et de l'administration dans notre société semble complètement occulté dans ce débat et dans ce texte, que les administrations ne tirent leur justification et leur existence que d'être au service de l'Etat et des citoyens. S'ils sont citoyens, bien sûr, les fonctionnaires sont, dans l'exercice de leur mission, d'abord au service de la cité et des citoyens.

A ce titre, les administrations sont en premier lieu soumises à une règle absolue d'impartialité et de neutralité : elles n'ont à connaître ni la carte de parti que peut avoir un citoyen, ni sa religion ; elles n'ont pas à agir en fonction de préoccupations partisans, elles ne peuvent être soumises aux volontés syndicales, quant au choix et à l'avancement des fonctionnaires, quant aux services à rendre aux administrés quels qu'ils soient. Il faut rappeler avec force que les administrations, qu'elles relèvent de l'Etat ou des collectivités locales, ne doivent pas cesser d'être au service de l'intérêt général.

C'est ce qui commande, en deuxième lieu, leur efficacité. Efficacité qui n'est certes pas comparable à celle que l'on exige d'une entreprise privée, mais qui gagnerait à s'inspirer plus souvent des méthodes qui sont en honneur dans le secteur privé. Efficacité qui, en tout cas, impose la continuité des services, le respect de l'autorité hiérarchique, la responsabilité réelle des agents. Il importe donc de remettre en mémoire — car ce ne sont pas des notions marquées d'archaïsme ou d'autoritarisme, comme on voudrait le faire admettre — quelques grands principes simples qui, seuls, justifient l'existence des administrations publiques dans une société de liberté et qui constituent la contrepartie des contraintes juridiques et financières qui pèsent sur les citoyens.

Premier principe : la mission du service public.

La notion de service public est préalable à celle de fonction publique et ne peut être gommée au profit de l'intérêt particulier des agents qui composent les administrations. Certes, il y a lieu d'organiser avec soin les carrières des agents de la fonction publique. Mais cette préoccupation, qui ne doit pas échapper aux gouvernants, reste néanmoins seconde par rapport à la mission essentielle de service public.

C'est ainsi que le bon accomplissement du service public impose une capacité d'adaptation de tous les instants des administrations face à la diversité et aux changements des situations et des problèmes à résoudre. Cette adaptabilité doit être privilégiée et mise en œuvre, de préférence aux rigidités qui se manifestent de façon excessive dans nos administrations et que le projet de loi vient encore renforcer.

Cette capacité d'adaptation doit nécessairement entraîner des conséquences à la fois sur les conditions de recrutement et sur le déroulement des carrières des agents de la fonction publique. Je voudrais citer quelques-unes de ces conséquences qui seraient hautement souhaitables : réduction du nombre des corps ; réduction du cloisonnement entre les ministères qui sont trop souvent autant de citadelles fermées ; véritable statut et gestion interministérielle des corps des administrateurs civils. Et j'ajoute : nécessité de maintenir une certaine marge de recrutement contractuel pour des missions spécifiques et pour une durée limitée.

Ce besoin d'adaptation constante des administrations par rapport aux problèmes auxquels elles ont à faire face trouvera satisfaction — est-il besoin de le souligner ? — plus dans une mobilité d'emploi à l'intérieur d'un corps, surtout si les corps sont plus larges et moins nombreux, que dans la mobilité d'un corps à un autre.

La primauté du service public, si elle ne peut porter atteinte à la liberté d'opinion de chaque agent de la fonction publique, doit néanmoins avoir des conséquences sur sa liberté d'expression afin de maintenir la parfaite impartialité des administrations. Cette liberté d'expression doit donc être assortie de l'obligation de réserve dont l'étendue dépend très largement de l'emploi occupé par le fonctionnaire.

La politisation, comme la super-protection des agents, comme le rôle prédominant des organisations syndicales dans le fonctionnement des administrations sont autant de menaces à écarter, au niveau de l'Etat, comme à celui des collectivités locales. Ou bien alors chacun d'eux ne remplit plus son rôle au service de la nation et des citoyens.

Deuxième principe, qui est le corollaire du précédent : la continuité du service public.

Cette continuité doit être garantie de façon impérative, même si elle entraîne, dans des conditions légales bien déterminées, une limitation du droit de grève et des droits particuliers des fonctionnaires, faute de quoi il y aurait négation du service public.

Quelles que soient les circonstances, l'exercice du droit de grève ne peut porter atteinte à la nécessaire continuité du service public et la grève doit être organisée en vue de garantir cette continuité. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Dans les P. T. T., par exemple, des grèves désorganisent les activités économiques. C'est la négation du service public.

Troisième principe, l'autorité hiérarchique.

Cette autorité, dont découlent nécessairement des contraintes disciplinaires, doit être préservée, alors qu'elle a déjà été trop largement atténuée par la double évolution du droit et des rapports sociaux.

Certains principes mériteraient d'être rappelés à ce sujet : il est nécessaire de ne pas entraver davantage l'autorité hiérarchique par des interventions excessives du pouvoir syndical dans l'organisation et le fonctionnement même des services, trop souvent avec des visées politiques. Il est nécessaire d'empêcher tout ce qui tendrait à devenir dans nos administrations des hiérarchies parallèles. Et si je le souligne, c'est qu'il en existe, malheureusement, ce qui est inacceptable.

De même, il est nécessaire de ne pas réduire les sanctions disciplinaires et leurs conséquences, surtout quand on connaît les difficultés inhérentes à leur mise en œuvre dans le droit actuel.

Il y a nécessité enfin — et ce n'est pas un point négligeable bien que ce ne soit pas le sujet de ce projet de loi — de ne pas écraser l'écart des rémunérations de la fonction publique afin de ne décourager ni l'autorité ni l'efficacité ni la qualité au sein des administrations. L'autorité hiérarchique respectée, c'est le test d'une bonne administration. On lui tourne le dos.

Quatrième principe, la responsabilité des fonctionnaires.

S'il y a lieu de prévoir dans le statut de la fonction publique le déroulement des carrières et la protection des fonctionnaires, minimiser leurs responsabilités constituerait un danger pour l'efficacité et même pour la démocratie.

Le fonctionnaire, comme toute autre personne dans sa vie professionnelle, doit être responsable : responsable de ce qu'il fait ou ne fait pas. A cet égard, le Gouvernement a commis une grande erreur en supprimant un texte qui portait sur le problème du service fait. Il doit être responsable de ce qu'il dit.

La stabilité de l'emploi tend à effacer cette responsabilité. Il convient donc que le statut de la fonction publique l'affirme clairement à l'égard des fonctionnaires eux-mêmes et à l'égard de l'Etat, des collectivités et des citoyens.

La responsabilité est à la mesure de la fonction exercée et de la mission accomplie, mais elle doit toujours exister. Elle ne peut être occultée par un excès de protection ou par une insuffisance d'autorité disciplinaire.

La manière de servir des agents doit être appréciée par une notation sérieuse et sincère — pratiquement publiée dans le texte — sanctionnée éventuellement et prise en considération dans le cadre d'une indemnisation complémentaire au traitement de base, qui mesure la compétence et l'efficacité de chacun d'eux.

L'avancement doit être la mesure de la qualité administrative des fonctionnaires et non la traduction de leur appartenance à un syndicat ou même à un parti politique. C'est ce que l'on peut déplorer dans certains corps administratifs, bien qu'on n'ose pas beaucoup évoquer cette vérité.

Ces rappels ne seront peut-être pas du goût de certains, ni conformes à l'idéologie dominante. Mais les principes élémentaires de la fonction publique qui ont été dégagés avec le temps par la jurisprudence du Conseil d'Etat, — ils ont été regroupés par la loi de 1946 ou refondus par l'ordonnance de 1959 — répondent, à n'en pas douter, à l'intérêt national, au principe de l'égalité des citoyens devant le service public, à l'attente du public et conditionnent le bon fonctionnement des services dans l'intérêt général.

C'est pourquoi il est impératif que le projet de loi qui nous est soumis soit amendé, à la lumière de ces principes.

Je voudrais évoquer très rapidement les amendements que j'ai présentés pour bien montrer leur raison d'être.

Les amendements aux articles 1^{er}, 11 et 13 ont pour objet de clarifier les textes, en définissant le fonctionnaire, et le corps, en précisant l'existence, la composition et les pouvoirs des jurys de concours des recrutements administratifs. Ces précisions sont tout à fait essentielles.

L'amendement à situer après l'article 5 et les amendements aux articles 10, 16, 17 et 28 ont trait à la responsabilité des fonctionnaires, à la nécessité de la notation qui exprime la valeur professionnelle, au contenu du dossier individuel des fonctionnaires, y compris les sanctions disciplinaires, à la réintégration

des fonctionnaires frappés de condamnations pénales, à la suspension du traitement des fonctionnaires. Le fonctionnaire doit être pleinement responsable de ses actes. En revanche, il est grave que, comme à l'article 26 que je demande de placer après l'article 5, que la loi le rende juge de l'illégalité des ordres donnés. Que le contentieux intervienne dans ce cas, c'est normal mais que la loi lui donne ce droit c'est, je le répète, très grave.

L'amendement à l'article 8 a pour but de limiter le droit de grève afin que soit assurée l'indispensable continuité du service public. De même, l'amendement à l'article 5 vise à nuancer la liberté d'opinion des fonctionnaires par la nécessité de l'obligation de réserve, à apprécier de façon variable suivant le niveau et la nature de l'emploi occupé.

Les amendements aux articles 2 et 20 ont pour objet de supprimer des facteurs particulièrement significatifs de rigidités administratives : je veux parler de l'interdiction de recrutement par contrat et de la généralisation de la grille indiciaire à l'ensemble des fonctions publiques de l'Etat et des collectivités locales.

J'ai déjà longuement montré que ce projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires est trop dangereux, dans ses intentions et ses dispositions, pour être voté dans sa rédaction actuelle.

En effet, le problème de fond, c'est que la France ploie sous la charge de trop d'administrations. Le poids des administrations est déjà lourd, juridiquement et financièrement, pour ne pas dire politiquement. Le risque grave présenté par le projet de loi, c'est que nos administrations seront de plus en plus libérées des contraintes normales du service public et que, demain, elles constitueront d'immenses machines totalement tournées sur elles-mêmes, dont la gestion sera organisée pour elles-mêmes et dans l'intérêt unilatéral de leurs agents, où les organisations syndicales exerceront une influence prédominante, à leur service et au service des intérêts politiques et partisans qu'ils peuvent éventuellement exprimer. La fonction publique sera donc de moins en moins impartiale, de moins en moins au service de tous et de l'intérêt général.

Cette perspective — dans un pays qui peut s'enorgueillir d'avoir été servi par une fonction publique très largement neutre et impartiale — est donc inacceptable. Mais cette perspective est inacceptable aussi quand on veut bien observer l'environnement social et économique. Je voudrais citer deux réflexions de François de Closets : « Jouer la France sécurisée contre la France concurrentielle, la France des bureaux contre celle des usines, c'est tourner le dos à la justice sociale, mais également à toute rationalité économique... En privilégiant systématiquement les employés de bureau, la France se prépare de belles défaites économiques. Et qu'on n'invoque pas comme excuse la sollicitude envers les faibles et les exploités ! Car cette politique n'est ni libérale ni socialiste, mais seulement corporatiste. »

On ne peut laisser le Gouvernement jouer ce mauvais rôle sans réagir. C'est pourquoi j'ai présenté, à la lumière des grands principes qui doivent régir la fonction publique française, ces amendements tendant à assurer la primauté du service public, sa continuité, l'autorité hiérarchique, la responsabilité des fonctionnaires. Le Gouvernement et sa majorité auront à prendre leurs responsabilités face à ces propositions. Responsabilités essentielles, car légiférer en matière de fonction publique ne consiste pas seulement à aménager la carrière des fonctionnaires et à déterminer leurs droits et protections, mais à choisir le type de société, le type d'action administrative que l'on veut pour notre pays.

A cet égard, monsieur le ministre, nous serons très vigilants mais aussi très déterminés. Si nos amendements étaient refusés nous ne pourrions qu'être très préoccupés par les intentions du Gouvernement. La conception de la fonction publique qu'il traduira dans la loi, donc dans les faits, à l'occasion de ce débat sera un test majeur des changements que l'on veut imposer à notre peuple. Par conséquent, il est de notre devoir de représentants de la nation d'avertir l'Assemblée et même l'opinion publique que si le projet de loi n'était pas amendé profondément, non seulement le groupe Union pour la démocratie française ne le voterait pas, mais encore il s'ajouterait à ces textes législatifs que l'opposition, revenue à l'exercice du pouvoir, devrait obligatoirement ahoguer dans nombre de ses dispositions. Ce sera d'ailleurs sa tâche de parvenir à une réelle rénovation de la fonction publique dans le sens d'une meilleure définition de l'Etat, vers une ouverture et une simplification des structures, une responsabilisation, c'est-à-dire une participation réelle des fonctionnaires à l'œuvre commune, au service de l'Etat et des citoyens. Ce n'est pas ce que le Gouvernement propose aujourd'hui et c'est la raison pour laquelle nous voterons contre son projet. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

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

M. Roland Renard. Le statut général des fonctionnaires a aujourd'hui trente-cinq ans. Si nous envisageons de le modifier, c'est non pas en raison d'une sénilité ou d'une caducité qui découlerait d'une si longue durée d'application, mais parce que le changement politique que connaît notre pays permet de prolonger ce statut, unique en son genre dans l'ensemble du monde capitaliste, par l'étendue et la netteté des principes qu'il codifiait.

La réponse qui nous est proposée est l'écho des luttes menées par les fonctionnaires pour la conquête du droit syndical, du droit de grève, du droit d'opinion et des divers droits sociaux. Le nouveau statut relève d'une conception du fonctionnaire-citoyen qui s'oppose à celle du fonctionnaire-sujet cher aux théoriciens de l'appareil d'Etat bourgeois. (Sourires sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. Serge Charles. Et il dit cela sans rire !

M. Roland Renard. Il y a permanence de la conception napoléonienne du fonctionnaire rouage de l'Etat à la phrase de M. Michel Debré pour qui le « fonctionnaire est homme de silence. Il travaille, il sert et il se tait ». Le nouveau statut de la fonction publique est une victoire des forces démocratiques de ce pays et du droit syndical.

En effet, la lutte pour la conquête des droits élémentaires traverse l'histoire du syndicalisme de la fonction publique dont l'origine peut être trouvée au milieu du XIX^e siècle.

La constitution de sociétés secrètes entre 1840 et 1850, celle de mutuelles et de fraternelles furent les premières manifestations de cette volonté de tourner l'interdiction du droit d'association que les gouvernements du second Empire et de la III^e République opposèrent aux fonctionnaires.

La loi de 1884 sur le droit syndical excluait les agents des services publics. La doctrine et la jurisprudence condamnaient, au nom de la conception classique de la fonction publique, les syndicats de fonctionnaires. Cependant, avant même le vote de la loi du 1^{er} juillet 1901, certaines associations de fonctionnaires existaient, prenant parfois la forme de syndicats.

Dès 1902, se constituent l'Union fédérative des travailleurs de l'Etat et, en 1903, une Fédération des travailleurs municipaux, qui luttèrent pour la reconnaissance de leur légalité.

Mais, très vite, l'association apparaît périmée. L'heure des syndicats était venue. Jean Jaurès écrivait : « Ce que veulent les fonctionnaires de tout ordre qui transforment leurs associations professionnelles en syndicat, c'est marquer précisément leur solidarité avec la classe ouvrière. Ils veulent se placer sur le même terrain et sur le même plan. Ils veulent signifier que leur liberté, leur bien-être dépendent du mouvement général du prolétariat. »

Parallèlement apparaissait le problème du statut des fonctionnaires. Un projet profondément réactionnaire était déposé, en 1907, par le gouvernement de l'époque. Il s'agissait tout à la fois de résister à la reconnaissance du droit syndical et *a fortiori* du droit de grève et d'empêcher le rapprochement des fonctionnaires avec les autres catégories de travailleurs.

En 1919, le gouvernement Millerand sommit les syndicats de fonctionnaires de se dissoudre.

Après la victoire du bloc des gauches en 1924, le droit syndical que les fonctionnaires s'étaient octroyé était pratiquement reconnu dans une circulaire. Les poursuites judiciaires intentées contre les syndicats étaient levées, une loi d'amnistie intervenait en faveur des agents des services publics ayant fait l'objet de sanctions après les grèves de 1920.

Le gouvernement du Front populaire créa alors une « commission consultative chargée d'étudier les questions concernant les fonctionnaires des administrations publiques ». En 1937, un projet de loi accordant le droit syndical aux fonctionnaires fut déposé, mais il n'eut aucune suite.

Un projet fut déposé le 27 avril 1937 par Reille-Soult sur le bureau de la Chambre des députés. De son côté, Jacques Bardoux — notons pour la petite histoire qu'il était le grand-père de Giscard d'Estaing — déposait au Sénat une proposition interdisant le droit de grève et la constitution de syndicats.

Le 17 juillet 1940, après l'effondrement de la III^e République, l'« Etat français » de Pétain organisait l'éviction des communistes et antifascistes de la fonction publique.

Une loi publiée le 5 novembre 1940 portait dissolution des associations de fonctionnaires. Ces dispositions préfiguraient la « charte du travail » du 4 octobre 1941.

Au sortir de la guerre, l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine abrogeait le statut de Vichy. Alors s'engagea l'œuvre de réforme qui se concrétisa par l'adoption du statut général de la fonction publique présenté par Maurice Thorez.

Quelles étaient donc les principales caractéristiques de ce statut général des fonctionnaires ?

Avant 1946, le droit de la fonction publique comportait peu de textes législatifs. Il était constitué de nombreuses dispositions réglementaires, les principes généraux étant dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat. La loi du 19 octobre 1946 a défini pour la première fois l'ensemble des règles communes, c'est-à-dire les droits et obligations applicables aux fonctionnaires et agents de l'Etat, si l'on excepte bien entendu le « statut-carcen » de Vichy.

Le fonctionnaire, qui était jusqu'alors dans une position exclusivement réglementaire, bénéficiait désormais d'un ensemble de garanties législatives.

Le statut donnait une définition du fonctionnaire en précisant clairement son champ d'application. Il prévoyait une organisation des carrières sur la base d'une classification en quatre catégories — A, B, C, D — des corps et grades de la fonction publique. Il substituait à l'arbitraire et au favoritisme des règles et des garanties en matière de recrutement, de notation, d'avancement et de promotion, de discipline, de congés et de mutations. Il proclamait l'égalité des sexes.

Le statut reconnaissait explicitement le droit syndical, consacrant ainsi des dizaines d'années de luttes des fonctionnaires et de leurs organisations. Il assurait la liberté d'opinion et d'expression des fonctionnaires en précisant que « ne pourra figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses ». Il assurait également leur protection contre les menaces, outrages, injures ou diffamation dont ils peuvent être l'objet.

Ce statut qui fut une des grandes conquêtes de la Libération fit depuis lors l'objet, et pendant plus de trente ans, des attaques répétées des gouvernements réactionnaires qui rêvaient de le vider de sa substance novatrice. Certes, les garanties fondamentales de la fonction publique inscrites dans le statut ont résisté. On n'a pu les attaquer de front ou les détruire. Cependant, de 1947 à 1959, elles ont subi maintes atteintes. Les gouvernements successifs et la haute administration se sont employés à réduire le rôle des organismes paritaires, à éviter toute participation des organisations syndicales à l'élaboration des réformes administratives. La conception autoritaire de l'Etat a repris le dessus. Les droits syndicaux, les libertés, le droit de grève ont été battus en brèche. La répression s'est abattue sur les militants syndicaux.

L'avènement de la V^e République en 1958 devait marquer une atteinte particulièrement grave au statut général des fonctionnaires. En effet, la loi du 19 octobre 1946 était abrogée et remplacée par l'ordonnance du 4 février 1959. Il a fallu de longues luttes syndicales pour tenter de rendre inopérantes ses dispositions les plus dangereuses, pour résister aux multiples tentatives de porter de nouvelles atteintes au statut, et pour rétablir, le plus souvent partiellement, certaines des dispositions progressistes de 1946.

A cette époque, le recrutement systématique et massif de personnels non titulaires, le démantèlement organisé du secteur public, les modifications apportées au recrutement et à la promotion de certaines catégories de fonctionnaires par dérogation au statut, la politique générale de gestion du personnel tendaient à façonner une fonction publique adaptée aux besoins des monopoles qui dominaient l'Etat et la nation.

Cette période se caractérise par une remise en cause systématique du droit de grève et du droit syndical.

La reconnaissance explicite du droit syndical restait une notion générale donnant lieu à des contestations nombreuses. Les conceptions de l'administration demeuraient étroites et restrictives. En fait, les droits syndicaux ont le plus souvent résulté de la pratique imposée par l'activité, par la pression des organisations syndicales elles-mêmes.

En application du protocole d'accord résultant de la grande grève de mai et juin 1968, et après une série de réunions échelonnées sur plusieurs mois, une instruction en date du 14 septembre 1970, signée du Premier ministre, fut enfin publiée au *Journal officiel*.

Ce texte codifie le droit syndical, mais ne reconnaît pas de façon explicite la section syndicale, le mouvement syndical des fonctionnaires au niveau des départements. Il ne comporte pas de dispositions permettant aux personnels de participer aux assemblées syndicales dans le cadre des heures de service.

Bien que le préambule de la Constitution de 1946 ait reconnu le droit de grève en précisant qu'il s'exercerait dans le cadre des lois qui le réglementent et que la Constitution de 1958 s'y réfère explicitement, depuis 1946 des textes législatifs ont supprimé le droit de grève et institué des statuts spéciaux pour certaines catégories de personnels tels qu'agents des compagnies républicaines de sécurité, personnels de police et personnels de l'administration pénitentiaire, officiers contrôleurs de la navigation aérienne.

La loi du 31 juillet 1963 a réglementé les modalités de la grève dans les services publics. En fait, le droit de grève a été constamment remis en cause.

Au-delà des problèmes relatifs au droit syndical et au droit de grève, la question de la liberté des fonctionnaires a toujours été posée, car elle sous-tend la réalité de la fonction publique.

Les notions de discrétion professionnelle et d'obligation de réserve ont donné lieu à de nombreux abus. Les gouvernements réactionnaires ont toujours eu la tentation de confondre réserve et loyalisme.

Jusqu'au grand mouvement de grève de mai et juin 1968, le gouvernement ne négociait pas avec les organisations syndicales de fonctionnaires. Il recevait éventuellement ses représentants en audience, mais prenait toujours des décisions unilatérales, en vertu de la conception autoritaire de l'Etat et de ses rapports avec ses propres personnels.

En mai et juin 1968, pour la première fois, s'est engagée une négociation sur les problèmes généraux de la fonction publique — traitements, durée du travail, congés annuels.

Conquis de haute lutte en mai et juin 1968, le droit à la négociation avec le gouvernement constitue une étape très importante de l'évolution de la fonction publique.

Ce rappel des luttes qui ont traversé la fonction publique démontre que ces réformes qui lui sont apportées ne sont pas neutres, mais qu'elles relèvent du combat des forces de progrès contre la réaction.

Dans cette optique, c'est l'axe démocratique de la réforme proposée qui me semble montrer le mieux le souci du secrétaire d'Etat à la fonction publique de faire de l'administration, et par elle, du secteur public, le secteur le plus socialisé de la société qui doit être un modèle d'efficacité, de progrès social et de démocratie. En effet, il n'y a pas de véritable démocratie si les fonctionnaires ne sont pas des citoyens jouissant de la plénitude de leurs droits.

Les tâches de l'administration ne sont ni à négliger ni à brocarder car, tendant à l'efficacité sociale et non au profit, elles servent et se réfèrent à l'intérêt général.

Telle est l'impulsion que le secrétaire d'Etat entend donner à la fonction publique française et qui est le fil conducteur des mesures d'ores et déjà appliquées depuis 1981 : création de 107 000 emplois et titularisation des 343 000 non-titulaires, remise en ordre des traitements en affirmant et concrétisant la priorité aux bas salaires, discussion des rémunérations dans le même temps que l'on examine le budget, et non postérieurement comme le faisaient ses prédécesseurs.

Enfin, par voie de circulaire et de décret, on a garanti ou étendu aux fonctionnaires des droits qu'ils revendiquaient depuis longtemps et qui dotent les agents publics des droits les plus avancés dont dispose actuellement une catégorie socio-professionnelle : une heure par mois d'information syndicale prise sur le temps de travail, des moyens en locaux et en matériels qui permettront un meilleur fonctionnement des organisations syndicales et des organes paritaires.

De plus, les discriminations sexistes sont désormais interdites, les dispositions antigèves les plus insupportables ont été abrogées. La haute administration sera démocratisée et davantage ouverte aux mouvements de notre société.

En respectant les principes fondamentaux de notre fonction publique que sont l'égalité d'accès aux emplois publics sanctionnée par le recrutement par concours, l'indépendance de l'agent vis-à-vis du pouvoir politique, et en insistant sur la citoyenneté du fonctionnaire, le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique œuvre dans le droit fil de son illustre prédécesseur. Qu'il me soit permis de me féliciter, sans fausse modestie, que les avancées de la fonction publique soient le fait de ministres communistes. Car, en étendant le droit de la fonction publique aux agents territoriaux, nul doute que la réforme qui nous est proposée ne soit d'un retentissement et d'une longévité pour le moins égale à celle de 1946.

Les trois projets de loi soumis à l'examen du Parlement ont pour ambition première de « substituer un ensemble cohérent à l'actuelle juxtaposition de textes hétérogènes, de portée ou de nature dissemblables ». Cela suppose le dépassement des problèmes nés de la contradiction entre le principe de l'unicité de la fonction publique et la spécificité des activités de service public, en particulier dans leur dimension géographique, avec la décentralisation et la déconcentration opérées au niveau des régions, des départements et des communes. A cette fin, le nouveau statut proposé généralise et améliore des droits déjà reconnus dans leur principe et reconnaît des droits nouveaux.

La première vertu de cette réforme est d'étendre les conquêtes démocratiques de 1946 propres aux fonctionnaires à tous les personnels des communes, des départements et des régions.

Ces trois projets de loi constituent ainsi les fondements d'une grande fonction publique nationale. Si ces textes introduisent

une innovation fondamentale pour les 1 400 000 agents des collectivités territoriales, la rénovation de la condition des 2 650 000 fonctionnaires d'Etat n'en est pas moins considérable.

Le nouveau statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, véritable monument législatif, s'applique à plus de 4 millions de personnes, alors que le statut de 1946 ne s'étendait qu'aux 900 000 fonctionnaires. Dès lors, il n'y aura plus de séparation entre les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités, mais partout, selon le mot du secrétaire d'Etat, « des serviteurs de la République ».

Ces serviteurs de la République, dans cette conception, ne seront plus désincarnés, mais auront une dimension individuelle et collective, individuelle par la citoyenneté complète qui leur est assurée, collective par la reconnaissance du rôle de l'administration.

Les fonctionnaires ainsi libérés et non amputés d'un élément indispensable à leur pleine individualité seront mieux à même de se fonder dans une fonction publique au service de la nation.

Cette citoyenneté a pour corollaire la responsabilité de ce corps social qui compte parmi les premiers pour la réalisation des profondes réformes que nous avons entreprises.

Cette responsabilité engendre à son tour une efficacité accrue des administrations. Dès lors, il n'est pas exagéré d'affirmer qu'unifiant les mailles administratives qui irriguent notre pays, de la commune au département ministériel, le nouveau statut de la fonction publique marquera profondément la vie de notre pays et de nos citoyens, et que sa mise en œuvre renferme une potentialité supérieure peut-être à ce que le texte nous laisse prévoir.

Le groupe communiste se félicite de cette nouvelle avancée. Il votera ce statut, convaincu qu'il répond à l'attente des fonctionnaires et des citoyens de notre pays. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

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

M. Jean Foyer. Mesdames, messieurs, près de cinq millions de personnes actives sont intéressées par ce projet de loi. Un tel chiffre donne la mesure de l'importance de ce débat. Et son importance qualitative, si j'ose dire, n'est certainement pas moindre. L'Etat moderne et les collectivités territoriales se mêlent de tout — de trop de choses sans doute — mais qu'à tout le moins ils le fassent bien ! Cela dépend, pour une très large part, de la valeur intellectuelle et morale de son administration, c'est-à-dire de ses fonctionnaires.

A cet égard, la France — une fois n'est pas coutume — n'a aucune raison d'être morose. Il existe dans notre pays une longue et noble tradition de la fonction publique. Ce sont bien souvent les meilleurs de leur génération qu'attirent les carrières administratives, et leur engagement au service de l'Etat témoigne d'un souci de l'intérêt général et d'un désintéressement personnel qui sont parmi les valeurs les plus précieuses de notre société.

Après ceux de 1946 et de 1959, voici le troisième statut général des fonctionnaires civils mis sur le chantier depuis la Libération. Mais ce texte mérite-t-il exactement le titre de statut ? On serait tenté de répondre négativement. Un éminent spécialiste, qui a été directeur général de la fonction publique, l'a déjà observé sous l'empire du texte actuel : « Le statut de la fonction publique — a écrit M. François Gazier — voit enfin s'effriter son caractère fondamental d'acte unilatéral pour devenir le simple procès-verbal d'une négociation contractuelle. » Ce caractère est évident dans les trois projets de loi, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, car sous les aspects d'un projet de loi, vous nous proposez l'acceptation d'une convention collective.

Cette constatation n'est pas nécessairement, dans ma bouche, une condamnation, car si elle en était une, il faut convenir que, depuis vingt ans, vous ne seriez pas les premiers à l'avoir encourue. Depuis des années, un rapprochement est sensible entre le droit de la fonction publique et le droit du travail. La méthode ne serait pas condamnable si toutes les parties intéressées avaient été appelées à participer à la négociation. Or je ne suis pas certain — et je parle par litote — que les collectivités territoriales pour lesquelles vos projets introduisent des innovations majeures aient été en mesure de participer suffisamment à votre travail et que leurs élus soient exactement avertis de ce que vous leur réservez. Je reviendrai sur ce point dans la suite de mon exposé.

A ce point de mon propos, je remarquerai simplement que votre méthode de négociation vous a peut-être entraîné au-delà de ce que vous eussiez souhaité. Votre texte, sur certains sujets, va loin. Ainsi de l'obligation de l'information que vous imposez à la généralité des fonctionnaires. A cet égard, je crois que vous prenez des risques.

Sous la législature précédente — que dis-je ? — sous les législatures précédentes, les partis actuellement au pouvoir ont largement fait appel au concours de fonctionnaires de leur obédience. C'était le temps où les anciens ministres croisaient, le soir, dans les dédales de l'Assemblée, des fonctionnaires et des magistrats appartenant à des services qu'ils avaient jadis dirigés, vêtus de manteaux couleur de muraille et qui venaient faire bénéficier de leurs connaissances et de leur talent les groupes de travail du parti socialiste. Vous ne jugeriez peut-être pas bon qu'aujourd'hui l'opposition imite vos errements d'hier. Mais les textes que vous nous proposez ne vous permettent certainement pas de l'interdire. Car si les fonctionnaires se voient imposer désormais le devoir de répondre aux demandes d'information du public, comment pourraient-ils refuser de satisfaire en premier lieu la curiosité des députés et des sénateurs, ceux-ci appartenant-ils à l'opposition ?

Peut-être faut-il voir dans l'exceptionnel libéralisme que vous manifestez sur ce point et sur quelques autres l'aveu implicite d'une confiance insuffisante dans la durée de votre pouvoir.

M. Serge Charles. Très bien !

M. Jean Foyer. Pour ma part, constant dans mes convictions, je ne tiendrai pas, en tant qu'opposant, un discours différent de celui que j'ai pu tenir quand j'étais dans la majorité ou au gouvernement.

On se demande aussi, quand on lit votre texte, et en particulier le tableau comparatif, pour quelles raisons autres que publicitaires et démagogiques vous avez réécrit en totalité le texte de 1959. Si l'on vous suit, il était sans doute nécessaire de le faire pour la fonction publique territoriale. Mais pour ce qui est des fonctionnaires d'Etat, vous avez conservé, et de loin, la plus grande partie du statut ancien. Et dans ce que vous présentez comme de nouvelles conquêtes, il est équitable de reconnaître l'héritage de vos prédécesseurs. Car, sur ce point, vous êtes bénéficiaires de cet héritage dans lequel, si fréquemment et si injustement, vous prétendez n'avoir jamais trouvé que des dettes. En effet, vous n'êtes, messieurs, ni les inventeurs de la mobilité, ni les inventeurs de la formation permanente, ni les inventeurs du droit des handicapés, ni les inventeurs de la politique contractuelle, ni les auteurs de l'extension des prérogatives du conseil supérieur de la fonction publique, des comités techniques paritaires et des commissions administratives paritaires, extensions qui remontent aux années 1976 et 1977, c'est-à-dire aux temps des gouvernements, honnis par vous, de M. Jacques Chirac et de M. Raymond Barre.

M. Georges Labazée, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Vous allez voter le texte alors !

M. Jean Foyer. Mais, naturellement, les organisations avec lesquelles vous avez préférentiellement négocié tiennent à apparaître comme ayant enlevé de haute lutte un nouveau statut, et vous tenez, vous, à apparaître comme ceux qui le leur auront accordé. Qu'importe la vérité historique quand l'intérêt politique est en jeu. Telle est sans doute votre philosophie.

Puisque vous teniez à tout écrire et à tout faire voler de nouveau, je regrette que vous ayez dédaigné l'occasion de régler certains problèmes que vous laissez en suspens.

Le premier est celui de la grève des fonctionnaires. Il n'a reçu jusqu'à ce jour que des solutions très partielles, soit que des statuts spéciaux aient refusé le droit de grève à des agents exerçant des missions de sécurité, soit que la loi ait raisonnablement imposé aux autres l'obligation d'avertir avant de cesser le travail, ce qui est bien le minimum que puisse exiger le principe de la continuité du service public. Le montant de la retenue avait été lui aussi l'objet d'un texte, que vous avez pratiquement vidé de son contenu.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur Foyer, ne permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jean Foyer. Je vous en prie, monsieur le ministre.

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

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur Foyer, je vous demande de m'excuser, car je suis obligé de me rendre au Sénat. Je ne pourrai donc écouter la fin de votre intervention. Mais c'est M. Le Pors qui est le plus concerné par le projet en discussion.

M. Jean Foyer. Je regrette votre départ, monsieur le ministre, car j'avais quelques questions à vous poser sur la fonction publique territoriale. J'espère que nous nous reverrons à propos de l'article 1^{er}.

J'en reviens au droit de grève.

Pour le surplus, la matière est réglée, si j'ose dire, par une décision du Conseil d'Etat. Celui-ci est intervenu inutilement à propos d'une espèce déterminée, l'affaire Debaene, et ne pouvait faire davantage n'ayant point le pouvoir de rendre des arrêts de règlement.

L'occasion nous était offerte par cette loi de régler le problème. Or vous vous êtes contentés de répéter purement et simplement la phrase du préambule de la Constitution de 1946, qui ne s'applique d'ailleurs pas seulement aux fonctionnaires, et selon laquelle : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. »

Vous aviez l'occasion d'élaborer ces lois qui devaient, selon le mot du premier président Mimin, « encadrer la grève ». Vous avez redouté de nous présenter un projet, parce qu'aujourd'hui sans doute vous avez honte de revenir sur vos positions d'hier, alors que vous mesurez maintenant qu'elles seraient de nature à paralyser un Etat dont vous êtes devenus les dirigeants.

Le Conseil d'Etat, dont la jurisprudence en la matière a été et demeure une source capitale du droit de la fonction publique, a reconnu et proclamé l'existence d'un devoir de réserve. Ce devoir est à géométrie variable, car le corollaire qui en découle se mesure selon l'objet et la nature du service et selon la mission et le grade de l'agent.

Ce devoir de réserve, le statut de 1959 n'en avait pas parlé ; vous n'en parlez pas davantage. Je me demande pourtant si, aujourd'hui que vous êtes au Gouvernement, il vous paraît tellement négligeable. Accepteriez-vous que l'un de vos collaborateurs d'un rang élevé, occupant un emploi qui n'est pas à la disposition du Gouvernement, proclame publiquement que la politique économique et financière du Gouvernement conduit la France au désastre ? Bien que cette affirmation soit d'une exactitude malaisément contestable, je crois que vous la supporteriez difficilement d'un fonctionnaire d'un grade élevé placé sous votre autorité.

Nous aurons l'occasion, lors de l'examen des articles, de revenir avec plus de détails sur ces questions et sur quelques autres. Dans la discussion générale, je m'en tiendrai à deux observations brèves, la première ayant trait à l'économie générale du statut et la seconde à l'extension du statut à la fonction publique territoriale.

Tout statut de la fonction publique est une conciliation entre les exigences du pouvoir et les droits et les intérêts du fonctionnaire. Le pouvoir a très naturellement le souci et le droit d'être obéi et servi fidèlement. Il souhaite avoir auprès de lui des collaborateurs qu'il connaît et dans lesquels il a confiance. La légitimité démocratique l'exige. Mais cela ne vaut bien entendu que pour des emplois supérieurs et des fonctions de commandement. Quant aux autres, le pouvoir éprouve parfois, avec moins de légitimité et moins de raisons, la tentation d'en disposer pour récompenser ses amis et se constituer une clientèle, mais cela n'est pas bien. (Sourires.)

Quant aux agents publics — hors du cas qui, heureusement, reste rarissime, dans lequel ils sont entrés dans l'administration pour y introduire la révolution et cela arrive — l'immense majorité d'entre eux reconnaît comme une évidence la nécessité d'exécuter honnêtement et loyalement la politique définie par le Gouvernement, qui est le seul à tirer de son origine démocratique le pouvoir de commander, c'est-à-dire la puissance publique. Cette obligation est plus ou moins étendue, elle aussi, selon les services et les fonctions.

Mais l'esprit égalitaire, si fort dans notre peuple, s'accommode mal du favoritisme dans le recrutement et des passe-droits dans l'avancement. Habitué à la liberté par plus d'un siècle de régime démocratique, le fonctionnaire français, s'il admet sans difficulté qu'il ne faut pas mêler la politique et le service, estime qu'en dehors du service ses activités de citoyen sont libres et qu'il ne doit pas en pâtir dans sa carrière.

L'une des acquisitions appréciables du droit public au ^{XX} siècle a consisté à combiner le système de la carrière, introduit par le premier Empire dans l'administration civile comme dans la magistrature, avec des garanties données au fonctionnaire contre le favoritisme, l'instabilité de l'emploi, et la soumission à la politique, la contrepartie en étant la neutralité et l'apolitisme dans le service.

Qui se souvient de l'usage de la fonction publique fait par les politiciens du Sud-Ouest sous la III^e République a lieu de mesurer les progrès qui ont été accomplis dans la voie de la justice et de la démocratie.

M. Georges Labazée, rapporteur. Pourquoi le Sud-Ouest ?

M. Jean Foyer. Parce que c'est là que cela arrivait le plus fréquemment. Je pourrais citer des exemples.

Mais le système est-il encore fidèle à ce modèle et ne risque-t-il pas, déjà détérioré, de l'être un peu plus par votre projet ? On peut et l'on doit se poser la question.

Comme en toutes choses, il est des limites nécessaires aux garanties, car il est des impératifs du pouvoir, étatique ou local, qu'il est indispensable de prendre en considération. Lorsque les garanties sont portées trop loin, la tentation inévitable et irrépressible du pouvoir, central ou local, est de multiplier les emplois qui sont à la discrétion de l'autorité investie du pouvoir de nomination, et de multiplier ce qu'un jargon affreux dénomme les « emplois fonctionnels ».

Or, malgré les apparences et les proclamations de principe, les projets succombent, dans quelque mesure, à cette tentation.

Il a été nécessaire de réduire le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement dans le recrutement et dans le déroulement des carrières. Le risque est alors de laisser d'autres s'approprier ce pouvoir, ou de le partager avec l'autorité selon des critères qui n'ont pas grand-chose à voir avec le bien du service. Car, si l'arbitraire du pouvoir politique est détestable, le favoritisme, l'esprit de chapelle et le clientélisme des syndicats majoritaires ne valent pas mieux.

Le danger est de tomber de Charybde en Scylla. Or, dans bien des cas, nous y sommes déjà tombés. Les syndicats ont joué un rôle bienfaisant dans les progrès du droit de la fonction publique, je le reconnais volontiers. Mais ils deviennent redoutables dès lors qu'ils sont devenus trop puissants et surtout lorsque — nous le voyons pour certains actuellement — ils ne sont plus, comme ils aiment pourtant encore à l'affirmer, des contre-pouvoirs, mais qu'ils sont devenus en réalité les relais du pouvoir en place et que le pouvoir politique réapparaît sous les espèces syndicales.

Par ce moyen, se développe et s'aggrave une politisation, tantôt insidieuse et honteuse, tantôt affichée et triomphante, de la fonction publique. C'est la pire des destinées qui puisse la menacer. Le favoritisme politico-syndical décourage ceux qui n'appartiennent pas au clan, comme c'est leur droit, il met les administrés en défiance et leur fait suspecter de parti pris même les décisions les plus innocentes, et il prépare pour demain la restauration du système des dépouilles par ceux-là mêmes qui, par principe, y répugnent le plus profondément.

Monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, vos projets, à cet égard ne sont pas innocents. Vous voulez faire codifier la troisième voie qui, telle qu'elle est réservée, est une disposition condamnable. Par toute une série de mesures ingénieusement dissimulées, vous consacrez un pouvoir syndical pour en faire non plus un pouvoir de défense, ce qui est son rôle légitime, mais un pouvoir dominant, ce qui est la négation de sa raison d'être et la négation de la distinction nécessaire du politique et du syndical.

Ajoutons, car tout est dans tout, que vous allez de la sorte empêcher toute décentralisation vraie.

Les dispositions relatives à la fonction publique territoriale constituent sans doute la partie la plus innovatoire des trois projets en discussion.

Ici encore tout n'est pas neuf, et d'ailleurs tout n'est pas condamnable. Faire bénéficier les fonctionnaires territoriaux des mêmes garanties fondamentales que les fonctionnaires de l'Etat est juste. On peut simplement se demander s'il appartient à la loi de le faire, car l'article 34 de la Constitution ne vise que les fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat.

Fait plus grande difficulté l'organisation imaginée pour cette fonction publique territoriale. Ceux qui ont quelque ancienneté dans cette maison se souviennent des protestations indignées qu'élevait la gauche au temps où le ministre de l'Intérieur proposait — car ce n'étaient que des propositions — des statuts-types pour les personnels départementaux. Aujourd'hui, ce ne sont pas des propositions et des suggestions que vous allez adresser aux assemblées locales : vous allez les soumettre à des dispositions absolument impératives. Vous allez généraliser, en les durcissant, les règles actuellement appliquées aux petites communes pour la gestion de leur personnel.

Quelle distance entre le discours décentralisateur que vous teniez au début de la législature et le contenu du troisième projet de loi ! Hier, vous prétendiez libérer les collectivités territoriales. Aujourd'hui, vous les entravez plus étroitement qu'elles ne l'étaient avant vous. En faut-il des exemples ?

M. le président. Monsieur Foyer, je vous demande de conclure. Vous avez dépassé largement votre temps de parole.

M. Jean Foyer. Je vais conclure, monsieur le président.

C'est un décret en Conseil d'Etat qui déterminera les catégories de communes qui pourront créer des emplois de secrétaire général, de secrétaire général adjoint et de directeur général des services techniques. C'est un décret pris en la même forme qui déterminera les communes dont le maire aura le droit de se faire assister par un cabinet et qui fixera les effectifs maximaux de ce cabinet.

Je pensais que cela était davantage de la compétence des assemblées locales.

Je me demande d'ailleurs si, en ce domaine, vous avez la liberté de tout faire.

Aux termes de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. Est-il conforme au principe de la libre administration de priver les assemblées des collectivités territoriales de tout autre pouvoir que celui de créer les emplois ? Est-il compatible avec ce principe de les regrouper autoritairement au sein d'organismes qui seront substitués au président ou au maire pour la gestion du personnel ?

Je conclus qu'ayant à choisir entre la décentralisation et les exigences de certaines organisations, vous avez choisi les secondes. Il n'est pas certain que vous le fassiez dans l'intérêt des personnes concernées, car ceux qui choisissent la fonction communale le font généralement parce qu'ils sont attachés au lieu où ils sont et qu'ils veulent vivre au pays. Votre système les en empêchera.

Quoi qu'il en soit, dans cette affaire, votre pensée profonde est claire : vous voulez, en mineur, faire dans la fonction publique ce que les lois Auroux ont fait dans les entreprises privées. Mais il y a une part de contresens dans votre dessein. Dans les entreprises, vous tendez à décourager, à écarter l'employeur, et à opérer un transfert du pouvoir. Dans la fonction publique, les conditions et les données du problème ne sont pas les mêmes. Car dépouiller l'administration, étatique ou locale, de ses prérogatives et de sa liberté, ce ne serait pas faire progresser la démocratie, mais la faire reculer devant la technocratie et la bureaucratie. *(Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)*

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

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le statut de la fonction publique présente une grande importance non seulement parce qu'il s'adresse à quatre millions de travailleurs, mais surtout parce qu'il concerne tous les citoyens à travers leurs relations avec les services publics de l'Etat ou des collectivités territoriales. Aussi les textes qui nous sont soumis substituent-ils un ensemble cohérent à la situation hétéroclite que nous connaissons.

Il faut, en effet, rappeler que si les agents de l'Etat peuvent faire référence à un statut, il n'en est pas de même pour les agents des collectivités locales où les situations sont extrêmement diversifiées, surtout dans les départements et les régions puisque les statuts, — quand ils existent — peuvent varier d'un département ou d'une région à l'autre.

Aujourd'hui, c'est la création d'un vaste service public rassemblant les agents de l'Etat, des départements, des communes, des régions et de leurs établissements publics qui nous est proposée. Les projets que nous allons examiner confèrent des droits nouveaux, mais aussi des obligations aux fonctionnaires. Ils vont permettre la mise à niveau des catégories les plus défavorisées en termes de stabilité d'emploi, de recrutement ou de perspectives de carrière. Ils constituent donc, de ce fait, une importante avancée sociale pour l'ensemble de ces personnels en établissant un système de carrière, une grille unique de rémunérations, le recrutement par concours.

Le nouveau statut de la fonction publique territoriale va, en particulier, donner aux collectivités locales les moyens d'assurer la décentralisation en leur apportant le concours de collaborateurs de qualité, conscients de leurs devoirs et assurés de garanties fondamentales.

On peut, peut-être, éprouver quelques craintes pour les petites collectivités, les communes rurales, notamment, qui n'auront pas dans l'immédiat tous les moyens financiers pour mettre en place un tel corps. Leurs problèmes spécifiques devront être étudiés dans le cadre d'une meilleure répartition des ressources et à travers un fonctionnement suffisamment souple des centres départementaux de gestion.

Ce statut constitue aussi un progrès très significatif sur le plan de l'expression démocratique des citoyens, puisqu'il renforce considérablement le droit syndical et la liberté d'opinion. Sans porter atteinte à la neutralité de la fonction publique, il inscrit la reconnaissance des droits fondamentaux des fonctionnaires en tant que citoyens et précise, notamment, que le fonctionnaire candidat ou élu ne peut être lésé ou favorisé dans sa carrière en raison des opinions ou votes émis au cours de sa campagne ou de son mandat.

Cette garantie fondamentale, qui donnera aux fonctionnaires élus les moyens d'assurer pleinement leur mandat, constitue une avancée essentielle et ne devrait pas passer inaperçue. Mais ceux qui, sur les bancs de l'opposition, minimisent l'importance que cette mesure n'ont peut-être pas eu à subir, de près ou de loin, les brimades et les sanctions encourues pour délit d'opinion au cours des vingt dernières années !

Toutes ces dispositions présentent donc un caractère exemplaire, extrêmement positif, qui nous conduit à leur donner notre total accord, mais avec le souci que, dans ce domaine particulier des garanties et des moyens donnés aux élus, cet exemple soit rapidement généralisé à l'ensemble des élus à travers un véritable statut des élus.

En effet, il ne servirait à rien de doter les seuls fonctionnaires de droits nouveaux pour exercer des mandats électifs si cet exemple ne devait pas être, le plus tôt possible, élargi à l'ensemble des citoyens. On risquerait seulement de s'orienter vers la création d'un corps un peu privilégié qui aurait davantage de garanties et de moyens pour assurer des fonctions électives, ce qui contribuerait à creuser encore le fossé avec des catégories beaucoup moins favorisées.

Certes, la décentralisation est un tout et les deux réformes ont autant d'importance l'une que l'autre. La réforme de la fonction publique répondait à une nécessité première pour les travailleurs des collectivités et de l'Etat, mais il faut maintenant qu'elle soit complétée et que des moyens nouveaux et des garanties nouvelles soient donnés à tous les élus, en particulier aux nouveaux élus de mars 1983 qui entament un mandat de six ans dans des conditions difficiles puisque, sans moyens supplémentaires, ils devront faire face à davantage de responsabilités et d'obligations du fait de la décentralisation.

J'espère, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'après l'adoption de ces textes pour lesquels vous aurez notre entier soutien, le Gouvernement nous soumettra très rapidement ce statut qu'attendent avec impatience tous les élus. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

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

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires qui nous est présenté aujourd'hui fait partie d'un ensemble cohérent de trois projets distincts et répond à un double objectif : il a pour ambition, d'une part, d'unifier les statuts de tous les fonctionnaires de l'Etat, des régions, des départements et des communes, et donc de rassembler dans un document unique l'ensemble des textes qui régissaient la fonction publique depuis 1946, et, d'autre part, et surtout, de doter les régions, les départements et les communes, dont les compétences ont été élargies par la loi de décentralisation du 2 mars 1982, d'un outil indispensable à la réussite de la décentralisation. La France avait besoin d'une administration décentralisée pour qu'elle soit plus proche de la réalité quotidienne et du citoyen. Il était de notre devoir de doter cette nouvelle administration d'un corps attractif de serviteurs de la République dont les devoirs et obligations sont similaires même s'ils dénoncent une spécificité souhaitable entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale.

Ces trois textes élaborés par le Gouvernement ont reçu l'approbation des partenaires sociaux, des collectivités locales et des élus. Il faut y voir, je le souligne une fois de plus, la marque de la nouvelle politique voulue par le Gouvernement et sa majorité : une politique de dialogue et de concertation pour que chacun y trouve son compte. N'est-ce pas la meilleure façon d'avancer ensemble sur les chemins de la démocratie ?

Je sais que les gouvernements précédents avaient tout fait pour assurer une mainmise des administrations centrales sur toutes les affaires du pays. Cette volonté politique du pouvoir d'hier avait fini par secréter un état d'esprit chez certains fonctionnaires.

La France dispose encore d'une fonction publique de grande qualité. Un orateur de l'opposition l'a souligné ce matin ; mais il a oublié de rappeler que la politique pratiquée par ses amis jusqu'en mai 1981 avait eu pour conséquence de créer une barrière entre les administrations centrales et les fonctionnaires exerçant dans les communes, les départements et les régions.

Les droits et obligations des fonctionnaires, qui font l'objet du titre I^{er} que nous examinons aujourd'hui, reposent sur trois principes fondamentaux : l'égalité et l'une de ses principales conséquences, le recrutement par voie de concours, qui est affirmé avec force. A ce propos, je souhaiterais que la méthode du concours puisse s'adapter aux moyens modernes existant de nos jours en matière de « connaissance humaine ». Il faut, en effet, au candidat fonctionnaire des qualités certaines pour réussir, par exemple, aux épreuves écrites et orales d'un concours de catégorie A.

Mais n'y a-t-il pas d'autres moyens d'appréhender la valeur d'un candidat ? Je suis persuadé que, pour respecter plus encore le principe d'égalité, il faudrait redéfinir le contenu et la méthode de ces concours. Je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, d'examiner ce problème dans l'intérêt de la fonction publique tout entière.

Le deuxième principe sur lequel repose ce projet est celui de l'indépendance, avec ses corollaires : l'organisation des carrières et la distinction entre grade et emploi. Cela ne devrait pas appeler de commentaires particuliers puisque ces dispositions existaient déjà dans les ordonnances du 4 février 1959. Pourtant nombreux seraient les fonctionnaires, mon collègue Bonrepaux le soulignait à l'instant, qui pourraient rendre compte des difficultés auxquelles ils ont été confrontés en raison de leurs opinions : diminution ou suppression de leurs responsabilités, retard d'avancement, par exemple. L'avènement de la gauche en mai 1981 a permis la suppression d'injustices flagrantes dans ce domaine particulier.

Enfin, le troisième principe, celui de la citoyenneté, me paraît être le plus important. Le fonctionnaire est un citoyen à part entière. Il peut s'exprimer librement, se syndiquer et se mettre en grève.

Il faut d'ailleurs souligner ici une innovation importante de ce texte en matière de droit de grève. Pour la première fois, ce droit est reconnu explicitement dans la loi au travers d'un texte spécifique à la fonction publique. Seul le législateur pourra y apporter les assouplissements nécessaires à la bonne marche du service public, comme le prévoit la Constitution. Ce droit, officiellement reconnu, met ainsi fin aux interprétations jurisprudentielles et administratives multiples et clarifie une situation ambiguë. J'y vois, pour ma part, l'un des plus grands mérites de ce texte. Je reste persuadé que les fonctionnaires, qui ont le sens du devoir et du service public, n'abuseront pas de ce droit qui leur est ainsi officiellement accordé.

Ce projet de loi reconnaît d'ailleurs aux organisations syndicales de nouvelles possibilités d'action. En effet, les fonctionnaires, par l'intermédiaire de leurs représentants, participeront désormais à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière. N'est-ce pas là le gage d'une paix sociale ? Cette participation, que consacre l'article 14 du projet, est une innovation qui marque la volonté du Gouvernement de faire des quatre millions d'agents concernés par ce texte de véritables partenaires responsables, en un mot, des citoyens à part entière. C'est une approche différente des relations entre l'Etat, les collectivités locales et l'ensemble des personnels titulaires : c'est la politique de la gauche. Elle est, bien entendu, fondamentalement opposée à celle de la droite telle que la traduisait encore tout à l'heure M. Foyer, qui dénonçait le fait que des fonctionnaires aient fait partager leurs connaissances au parti socialiste quand il était dans l'opposition.

Trois principes — égalité, indépendance, citoyenneté — une volonté d'accroître la participation au sein du service public, une conception unique de la fonction publique de carrière, une gestion des corps qui pourra être déconcentrée et la possibilité qu'auront les fonctionnaires de passer de la fonction publique d'Etat à la fonction publique territoriale et vice versa, le droit à la formation permanente reconnu et le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public : autant de questions, posées depuis des années, qui vont trouver des réponses dans ce dispositif. Les fonctionnaires, mais surtout les usagers des services publics, en un mot l'ensemble de nos concitoyens, seront enfin satisfaits. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Le Meur.

M. Daniel Le Meur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires sous-tend la nouvelle administration dont nous avons l'ambition de doter notre pays.

S'appliquant aux agents de la fonction publique d'Etat ainsi qu'à ceux relevant des collectivités territoriales, il assure l'unité, dans le respect des spécificités des tâches, de la fonction publique.

Ce titre est unificateur, car il concerne quatre millions de salariés qui sont au service du public et de l'intérêt général. Ce sont 20 p. 100 de la population active qui sont directement concernées. C'est dire l'importance de ce texte, d'autant que la fonction publique a à cœur d'être la locomotive des avancées sociales tant pour la protection de ses agents que pour la reconnaissance de leur citoyenneté.

Cette citoyenneté est affirmée avec force puisque se trouvent solennellement proclamés des droits jusque-là passés sous silence, tels que la liberté d'expression, le droit des syndicats à la négociation ou l'élémentaire principe de l'occupation par des fonctionnaires de tous les emplois civils qui évitera le retour à une sous-administration corvéable à merci.

Pour la première fois le droit de grève est reconnu statutairement aux fonctionnaires.

Le nouveau statut réaffirme également, en les précisant, les principes de non-discrimination sexiste, raciale, philosophique, religieuse, politique ou syndicale. Il assure la participation des fonctionnaires, par le biais d'organes paritaires, au processus de prise de décision.

Avec l'affirmation de ces principes, c'en est bien fini du fonctionnaire-sujet condamné à n'être que le rouage d'une machine administrative qui l'ignore. D'autant que la proclamation de ces principes est assurée par les garanties de carrière dont bénéficient tous les fonctionnaires. Il en est ainsi de l'égalité d'accès aux emplois publics, qui impose le concours comme mode de recrutement, de la distinction du grade et de l'emploi qui donne vocation à occuper tous les emplois ouverts à un grade donné, qui interdit les nominations pour ordre et garantit la rémunération en cas de suppression de l'emploi. Le caractère national des statuts des corps ajoute à la sécurité du fonctionnaire, ainsi que les garanties touchant à la notation.

Le second volet du texte est relatif aux obligations du fonctionnaire. Ces obligations ne sont pas que la seule contrepartie des droits qui lui sont reconnus. Il ne s'agit pas d'une mauvaise arithmétique consistant à concéder d'un côté pour reprendre de l'autre. Il s'agit, tout au contraire, de mettre en place l'élément moteur de la fonction publique qui, au service des hommes, doit reconnaître les hommes qui la servent.

C'est le sens de l'obligation faite aux fonctionnaires de se consacrer à leur fonction : c'est le sens de la responsabilité de l'exécution des tâches qui leur sont confiées, de l'obéissance hiérarchique, sauf cas d'ordre illégal, du principe des sanctions disciplinaires en cas de faute, qui rappelle que l'administration a une tâche de service public à accomplir.

A ce titre, l'obligation d'informer le public traduit la volonté de transparence d'une administration au service des administrés qui doit être une règle administrative fondamentale.

La ligne directrice de cette réforme l'oppose radicalement — mon ami Roland Renard l'a rappelé — aux actions de destruction de notre fonction publique menées par les gouvernements de droite. Il s'agit pour nous de constituer une véritable fonction publique nationale, compétente et dynamique.

La mobilité entre les deux fonctions publiques de l'Etat et des collectivités territoriales permet, outre le refus d'une hiérarchisation de l'une sur l'autre, un échange permanent des hommes et des expériences qui profitera aux deux volets et permettra la réussite de l'autre grande réforme engagée, celle de la démocratisation.

Ce nouveau statut constituera une grande référence sociale, d'autant que, depuis 1946, ce secteur s'est développé au point d'englober 20 p. 100 de la population active. Un tel phénomène, que la droite s'est efforcée de ramener à une bureaucratisation galopante, traduit en réalité la socialisation de l'économie et l'émergence d'une solidarité nationale qui s'oppose à la dévitalisation de notre économie et de nos structures sociales.

Jacques Chirac proposait récemment de supprimer 500 000 emplois dans la fonction publique. Quel secteur entendait-il ainsi « dégraisser » ? L'éducation nationale, qui emploie 850 000 fonctionnaires ? Le ministère de l'intérieur, dont relèvent 135 000 fonctionnaires ? Ce n'est pas sérieux ! Ou alors, les buts recherchés sont invouvables.

Pour notre part, et plus concrètement, nous nous attachons à permettre à la fonction publique de faire face aux obligations que lui impose l'évolution de notre société.

Une telle réforme de l'administration et de la fonction publique implique une remise en ordre du système des rémunérations fondée sur un relèvement substantiel du minimum de rémunération, accompagnée d'un véritable reclassement des différentes catégories et d'une correction du décalage de la fonction publique, ainsi que la mise en œuvre du droit et de l'obligation à la formation permanente.

Au-delà des remarques qu'il concrétisera par des amendements présentés à chacun des trois titres, le groupe communiste votera avec enthousiasme le nouveau statut de la fonction publique. Parce que ces textes sont en quelque sorte le couronnement des réformes apportées en deux ans à une fonction publique auparavant dévitalisée, parce que le schéma proposé permet à une conception de la fonction publique qui est nôtre de s'affirmer avec force et enfin parce que ces textes, novateurs dans leur esprit, ouvrent des voies qui demeurent à explorer mais qui permettront à notre administration de s'adapter et d'adapter le monde contemporain aux besoins d'usagers qui sont, avant tout, des citoyens. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

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

M. Serge Charles. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous attendions une grande réforme du statut de la fonction publique. Elle nous était en effet promise comme telle et annoncée par vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat,

comme le relais glorieux de Maurice Thorez pour rénover, refondre et révolutionner. Nous attendions un grand projet novateur qui aurait au moins l'intérêt de l'originalité.

Une fois encore, le Gouvernement promet et ne tient pas. Une fois encore, nous sommes déçus.

M. Job Durupt. Les « déçus du socialisme » !

M. Serge Charles. Une fois de plus, les Français dans leur ensemble se disent que voici beaucoup de bruit pour bien peu d'efficacité. Car enfin, monsieur le secrétaire d'Etat, le statut de la fonction publique de 1946 dont vous entendez prendre le relais a bel et bien été indirectement inspiré, comme l'a d'ailleurs indiqué M. le rapporteur, du travail effectué en 1946 par M. Michel Debré à la demande du général de Gaulle.

Qu'ajoutez-vous de vraiment nouveau par rapport aux ajustements qui lui ont été apportés par l'ordonnance de 1959 et par la jurisprudence du Conseil d'Etat ? Bien peu de chose en fait qui ne soit le rappel du droit positif, et cela nous inquiète. Car, enfin, tant de bruit autour de cette refonte du statut de la fonction publique, n'est-ce pas à nouveau, comme nous en avons pris l'habitude, beaucoup de bruit pour rien ?

Vous me direz : « Pourquoi tenir de tels propos, qui semblent aller à l'encontre du projet de loi, si vous constatez, dans le même temps, que celui-ci n'est pas particulièrement novateur ? » Parce que, en y regardant de plus près, on découvre les intentions réelles qui se cachent derrière les lignes anodines et rassurantes du projet que l'on nous présente aujourd'hui.

Sur le plan politique, nous comprenons tout à fait la nécessité où se trouve le gouvernement de M. Mauroy de faire « mousser » auprès de son électoral la moindre réforme, ou, plus exactement, le moindre « retouillage » éventuellement à la couleur du jour — et encore ! — de ce qui n'est que le droit positif.

Il faut bien reconnaître que, depuis le début du septennat, les seules choses qui aient réussi au Gouvernement sont précisément des « grandes réformes » de ce genre, dont la propagande gouvernementale nous abreuve, qui ne coûtent rien au Gouvernement et, dans l'immédiat, rien aux Français et qui, de plus, ne sont pas encore mises en œuvre et mettront assez longtemps à l'être.

Ces réformes, qui peuvent parfois paraître intéressantes et que je qualifierai de gratuites, vous aident à mieux faire oublier celles qui ont coûté cher, bien trop cher aux Français, dont une grande partie regrette maintenant de vous avoir fait confiance.

De nouveau, vous espérez, par le battage fait autour de cette réforme, mieux faire oublier l'inconsistance de votre politique générale et la réalité de votre politique d'austérité. Toutefois, il y a un point dans votre réforme qui est intéressant : c'est le principe du rapprochement des statuts de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale. Malheureusement, c'est essentiellement sur ce point qu'on voit le mieux l'influence doctrinaire, centralisatrice et étatiste. Il était effectivement utile et nécessaire d'introduire un principe unitaire entre les deux grandes familles de la fonction publique, mais il faut reconnaître qu'a priori ce principe unitaire pouvait paraître paradoxal par rapport à la grande idée de la décentralisation.

Ce que je vous reprocherai, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est de n'avoir retenu que les inconvénients de cette contradiction, de n'avoir pas su trouver les aménagements nécessaires à la cohabitation harmonieuse de ces deux idées importantes, de n'avoir pas permis au Gouvernement de dépasser ses propres contradictions et de l'avoir entraîné sur la pente où combien doctrinaire de l'étatisation.

Nous nous demandons comment le grand prophète de la décentralisation, comment l'auteur de la loi du 2 mars 1982, le ministre de l'Intérieur, M. Defferre, a pu cautionner une réforme qui risque désormais de s'inscrire en totale contradiction avec les principes de la décentralisation. M. Defferre n'a pu méconnaître les influences doctrinaires qui soutenaient le projet. Nous y voyons en effet le danger d'un nouveau développement de l'appareil de l'Etat. Nous y voyons l'apparition de nouvelles possibilités d'infiltration politique. Nous y voyons en tout cas un développement certain des pouvoirs de l'Etat face aux collectivités locales. Comment M. Defferre peut-il accepter de tuer dans l'œuf une réforme qui est à peine mise en place ?

C'est la constatation une fois de plus que le Gouvernement n'est pas en mesure de surmonter ses propres contradictions et que, pris à son propre piège, il doit faire de trop importantes concessions à ses partenaires politiques.

Si ce n'est cela, est-ce alors parce que, après la sévère défaite enregistrée lors des élections municipales, M. Defferre a décidé de faire machine arrière, de revenir sur ses idéaux de démocratisation en retirant de sa main ce qu'il avait donné de l'autre ?

Il nous faut en effet, dès aujourd'hui, alors que nous abordons l'étude du titre I^{er} relatif aux droits et obligations des fonctionnaires, alerter tous les maires de France et tous les fonctionnaires des collectivités locales. Dès ce premier projet de loi, et sans attendre l'étude spécifique du projet de loi n° 1388, il nous faut affirmer que les grands principes du projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale sont impliqués dès aujourd'hui.

La spécificité de la gestion et de la vie des collectivités territoriales est fortement menacée. On nous avait promis une grande autonomie, mais en fait on met en place des mécanismes qui désarticulent et démembreront l'autorité et la vie collective locale au profit d'instances supérieures et de l'Etat.

Ainsi les cellules de concertation entre les élus locaux et leurs personnels vont-elles éclater. Cette dispersion, cette division, se fera au profit d'instances qui auront perdu le contact du terrain, où il y aura, d'une part, des représentants des appareils syndicaux — avec, dans certains cas, leurs mots d'ordre politiques — et, d'autre part, des élus que les salariés ne connaissent pas directement.

Où est donc la spécificité de la vie locale ? Où est l'autonomie et la concertation de l' élu avec ses fonctionnaires municipaux, aussi bien à propos des problèmes de gestion interne que des politiques communales ?

Où est le véritable service public, où sont les obligations du service public ? La vocation même de l'administration risque d'être remise en cause. Vous allez imposer aux fonctionnaires des droits qu'ils ne vous demandent pas (*Exclamations et rires sur les bancs des socialistes et des communistes*) au détriment de l'intérêt général. Comme l'affirmait notre collègue Jacques Toubon ce matin, « la grandeur du service public, c'est d'abord d'accepter l'ensemble des obligations définies par la loi ».

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Serge Charles. Le premier de ces devoirs est d'être motivé et disponible pour répondre aux attentes des administrés. C'est ce qu'ils ont fait, que je sache, monsieur le secrétaire d'Etat, sans qu'il soit besoin d'inscrire dans une texte l'obligation d'information dont nous savons que dans votre esprit elle n'a pas la même signification que celle que nous lui donnons. (*Exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. Marc Lauriol. Sûrement !

M. Serge Charles. Il en est de même pour les centres de gestion prévus par votre projet de loi qui vont faire remonter à l'échelon supérieur aussi bien les problèmes de carrière et de notation que ceux de la formation et des concours. Où est donc passé encore une fois le grand souffle de la décentralisation ?

Nous avons mis en place progressivement le C.F.P.C. — centre de formation des personnels communaux — qui, une fois bien mis en route et rôdé, nous donnait toute satisfaction dans cette perspective. Vous nous reprenez cette initiative pour confier la formation des personnels et les concours à des organismes éventuellement contrôlés par des administrations centralisées ou par l'éducation nationale. Avez-vous dans ce domaine l'accord de l'ensemble des syndicats, monsieur le secrétaire d'Etat ?

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Charles.

M. Serge Charles. Je termine, monsieur le président.

Je voudrais aussi évoquer devant vous le problème de la mobilité désormais instaurée entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat.

Il faut en effet vous avertir des dangers auxquels le projet, tel qu'il est rédigé, n'a su parer. Des dangers d'abord pour la fonction publique d'Etat. Il est évident que les fonctionnaires de l'Etat peuvent craindre, dans certains cas, la concurrence de personnels dont le recrutement n'aura pas été fait sur les mêmes critères et ce problème concerne aussi bien le niveau éventuel de ce recrutement que la politisation plus fréquente de la fonction publique territoriale. Celle-ci a elle-même beaucoup à craindre de la fusion générale, telle que vous l'organisez. La fonction publique territoriale subit en effet, dès à présent, une forte concurrence de la part des agents de l'Etat et le système des passerelles que vous aménagez entre les deux fonctions publiques semble ne pas les protéger suffisamment.

Je conclurai en disant qu'au lieu de faire confiance à la démocratie, le Gouvernement, à votre suite, monsieur le secrétaire d'Etat, préfère mettre en place des mécanismes de gestion qui seront tellement lourds qu'un jour ou l'autre l'Etat devra en prendre directement en main le contrôle.

En fait, il est certain que ces mécanismes coûteront très cher aux collectivités locales. Nous demandons donc au Gouvernement socialiste où il compte trouver de nouvelles ressources en ces temps d'austérité dont nous lui sommes redevables.

Ces mécanismes impliquent une remontée du pouvoir, aussi bien sur le plan syndical que sur le plan de l'autorité politique. Les représentants locaux des fonctionnaires seront remplacés par des délégués des appareils nationaux et les maires se verront dessaisir d'une partie de leurs pouvoirs au profit de l'Etat. Nous sommes ainsi bel et bien revenus à la centralisation et à l'étatisation.

Ce n'est pas ce que les Français ont voulu, mais peut-être est-ce ce que vous avez voulu, vous ! (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

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

M. Charles Pistre. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, que n'a-t-on entendu depuis quelques années concernant les fonctionnaires ? Ce sont des « nantis » pour certains, des « bureaucrates inefficaces » pour d'autres, pour d'autres encore des « privilégiés hyperprotégés ». Mieux encore, nous avons entendu des orateurs qui, après s'être opposés à la décentralisation, s'en font aujourd'hui les défenseurs ardents pour mieux essayer d'« enfoncer » le corps des fonctionnaires.

M. Serge Charles. Faites des élections régionales au suffrage universel si vous voulez être logiques avec vous-mêmes !

M. Charles Pistre. Monsieur Charles, je ne vous ai pas interrompu, restez calme !

M. Serge Charles. Je le suis !

M. Charles Pistre. La droite, en véhiculant ces appréciations, voulait s'appuyer sur le sentiment public ainsi suscité pour faire disparaître peu à peu ce qui était l'œuvre de la Constituante à la Libération et faire ainsi éclater le statut unanimement voté par cette assemblée. Elle en tirait ainsi argument pour dire « la nécessité d'engager une réflexion d'ensemble sur l'avenir de la fonction publique », pour regretter l'enlèvement des groupes de travail sur les non-titulaires et sur les droits syndicaux, ou encore mieux pour indiquer — dans un texte de 1973 — qu'« une réforme administrative s'imposait et qu'elle était urgente ».

Si elle en est restée au stade de l'intention, comme pour beaucoup d'autres réformes qu'elle prévoyait, mais qu'elle n'a jamais faites, l'ancienne majorité d'alors a cependant précisé, avec le rapport Longuet, certains orientations et certaines ana-

La lecture du rapport Longuet est en effet fort instructive.

D'abord, par les questions posées et surtout par celle-ci : faut-il supprimer l'auxiliaire ? Inutile de préciser que la réponse était négative. Voilà qui est intéressant à savoir aujourd'hui, lorsqu'on entend les orateurs de l'opposition !

M. Pierre Métais. Très bien !

M. Charles Pistre. Lecture instructive, aussi, par certains attendus sur « la rigidité hiérarchique, conçue par des enseignants qui avaient une conscience aigüe du système des castes », alors que ce matin un collègue éminent de l'opposition se faisait le chantre de cette même hiérarchie rigide.

Par les jugements portés sur les fonctionnaires, ensuite. Certains orateurs, et j'en ai été heureusement surpris, ont fait ici l'éloge de la fonction publique. M. Longuet, lui, divisait les fonctionnaires en deux catégories : les « carriéristes qui acceptent tout pour accéder aux responsabilités » et les « vouloir-vivre qui attendent le poste souhaité et ensuite la préretraite sur le poste souhaité ». Donc, pour M. Longuet, les fonctionnaires n'avaient le choix qu'entre une ambition sans principe ou un désintéressement sans vergogne pour le bien public. Il serait bon que certains s'en souviennent.

Lecture instructive, enfin, par les propositions de réformes que ce rapport contenait. Il prévoyait en effet un corps d'agents de l'Etat limité en nombre — 400 000 sur les 1 600 000 qui pouvaient prétendre au statut des fonctionnaires ; c'est sans doute ce que M. Toubon appelait ce matin « un Etat ramassé » — auquel seraient adjoints des agents ayant un recrutement latéral, sur examen et non plus sur concours, dans des corps éclatés en multiples sections isolées.

Cette volonté de faire disparaître la fonction publique au profit de corps dispersés, atomisés, peut-être concurrents et par là plus malléables, s'appuyait donc sur le vœu de voir les fonctionnaires parqués dans un ghetto réduit au minimum, après une déflation brutale et démagogique des agents statutairement protégés.

La volonté du Gouvernement et des socialistes est, au contraire, d'aider à construire une fonction publique renouée, partie prenante du monde du travail, soucieuse de la bonne marche de l'Etat et des collectivités territoriales.

A une remise en cause par tranches successives et à l'éclatement voulu par la droite, ce projet oppose au contraire la construction cohérente d'un véritable code, appuyé sur des lois déjà votées et d'autres qui le seront bientôt ; il fait que la

France aura, comme le disait si bien un orateur de l'opposition ce matin, un cinquième de ses travailleurs bénéficiant d'un statut qui aura reçu l'assentiment unanime de tous les organismes et organisations syndicales intéressés.

En explicitant leurs obligations en même temps que leurs droits, ce statut fait des serviteurs de l'Etat et des collectivités territoriales des citoyens au travail et non des exécutants sans responsabilité.

L'obligation de servir, l'obligation de désintéressement, la règle du secret et de la discrétion professionnelle, l'obligation d'obéissance font du fonctionnaire un salarié acceptant des contraintes liées à la spécificité de son rôle.

Face à ces obligations, il y a évidemment des droits : la reconnaissance de la liberté syndicale, le droit à la liberté d'opinion, le droit à la formation, celui de participer à l'élaboration de l'organisation et du fonctionnement des services.

Encore aujourd'hui, certains de nos adversaires trouvent ces droits exorbitants. N'est-ce pas parce que ces droits fondamentaux sont encore trop souvent bafoués, ou tout simplement ignorés, que les fonctionnaires peuvent apparaître comme privilégiés, alors qu'ils ne sont que les représentants de ce que devraient avoir tous les travailleurs en France ? N'est-ce pas par peur de la contagion que certains sont chagrinés de voir rappelées des notions aussi simples et qui ne sont novatrices qu'à la mesure des manquements et des attaques dont elles font l'objet encore aujourd'hui ?

En fait, c'est là ce qui nous sépare de l'opposition. Alors qu'elle se lamente de voir confirmées et complétées les garanties offertes aux travailleurs de l'Etat et des collectivités territoriales, comme elle s'est lamentée de la démocratisation du secteur public ou de la reconnaissance des droits des travailleurs dans le secteur privé, les socialistes souhaitent au contraire que, même en période de crise, et surtout en période de crise, on n'oublie pas les avancées sociales possibles et les mesures de progrès raisonnablement applicables immédiatement.

Ceux qui craignent — et ce pourrait être vrai si nous n'y prenions garde — que ne se créent deux catégories de travailleurs, les protégés et les autres, nous les invitons à être vigilants avec nous : ce statut, comme les autres lois de progrès social, sera alors, non un facteur de division et d'opposition, mais un moyen efficace de diffusion et d'application au monde du travail tout entier de garanties fondamentales.

A ceux qui ne veulent voir dans ce statut que le développement d'un étatisation bureaucratique — et j'en prends à témoin mon prédécesseur à cette tribune — nous opposons notre volonté de décentralisation et de démocratisation déjà marquée dans les lois et dans les faits.

Ce matin, M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation et M. le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives ont encore confirmé cette volonté qui est d'avoir, au service de l'Etat et des collectivités, des fonctionnaires compétents sur lesquels on puisse compter et qui puissent eux-mêmes compter sur un statut qui les protège.

Les fonctionnaires vont avoir le statut qu'ils avaient espéré depuis des années. Contrairement à ce qu'a prétendu l'orateur qui m'a précédé, je ne crois pas que nous soyons allés beaucoup plus loin que ce que les fonctionnaires eux-mêmes demandaient. Nous avons seulement fait le maximum. Il est vrai que c'est beaucoup plus que ce que lui-même aurait espéré faire !

Nous proposons une responsabilité historique à ces fonctionnaires. A leurs détracteurs, ils doivent montrer que les responsabilités nouvelles qui leur sont reconnues les engagent à plus d'efficacité, à plus de disponibilité et à un sens aigu du service rendu au public. A eux d'utiliser les possibilités nouvelles qui faciliteront l'épanouissement de leurs capacités pour le bien collectif.

Cette loi veut instaurer un nouvel équilibre. Unanimement accepté par les intéressés, cet équilibre peut être bénéfique pour la nation tout entière. Mais, bien sûr, comme toujours, lorsqu'une loi est votée, promulguée et appliquée, ce sont tous les fonctionnaires, tous les citoyens, tous les élus qui en seront responsables. Je crois que c'est à l'honneur du Gouvernement de la gauche de faire effectivement confiance à ceux qui auront cette responsabilité. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ma brève intervention portera sur un seul point : le droit de réserve.

Nous vivons dans un pays qui est très profondément divisé et il est apparu nécessaire, au moins jusqu'à présent, non par motivation réactionnaire ou conservatrice, mais peut-être parce que la psychologie des Français est ce qu'elle est depuis des siècles, que ceux qui avaient à servir l'Etat, notamment aux postes les plus importants de la fonction publique, et en parti-

culier dans la fonction préfectorale, devaient se dominer eux-mêmes et montrer de la prudence dans l'expression de leurs opinions. Ce devoir de réserve s'impose en effet à eux afin que, dans l'accomplissement de leur haute mission, l'indispensable autorité morale de l'Etat ne soit pas compromise.

On voit bien, à travers les réactions d'un syndicat de policiers de Marseille, la gravité, pour l'Etat, du manquement au devoir de réserve de certains hauts fonctionnaires. M. Lebrun, représentant des C.R.S. de Provence au syndicat indépendant de la police nationale, a récemment demandé la démission du préfet de police de Marseille déclarant que celui-ci ne doit plus attendre de la base que celle-ci respecte dorénavant l'obligation de réserve puisque lui-même ne la respecte pas.

Je pense qu'au terme de ce débat, compte tenu des explications que vous-même et M. le ministre de l'intérieur donnerez, il serait bon que nous sachions de manière précise ce qu'il en est encore aujourd'hui du devoir de réserve.

Dans l'exposé des motifs du projet, on peut lire ceci : « ... le titre I^{er}, de manière générale, ne fait référence ni à la liberté d'expression ni à l'obligation de réserve dont cette liberté est nécessairement assortie. L'étendue de cette obligation dépend en effet très largement de l'emploi occupé par le fonctionnaire. Conférer à cette obligation une valeur législative serait lui reconnaître une portée générale et absolue qui pourrait aboutir à limiter la liberté d'expression de la très grande majorité des fonctionnaires. »

A la lecture de ces phrases, on pourrait supposer que, pratiquement, puisque c'est délibérément que l'on n'a pas fait référence dans la loi au devoir de réserve, celui-ci n'est plus imposé. Mais une phrase paraît aller dans un sens différent : « Il va de soi que cette absence de mention ne modifie pas la portée de cette obligation qui continuera d'être appréciée au cas par cas par le juge. »

Mais de quelle manière le Gouvernement qui est actuellement en charge des intérêts de la République va-t-il continuer à faire appliquer, s'il estime qu'il existe toujours, le devoir de réserve par ses hauts fonctionnaires ?

Vous avez vous-même en partie répondu ce matin, monsieur le secrétaire d'Etat, mais quand on relit attentivement votre intervention dans le compte rendu analytique, on n'est guère éclairé : « Le projet, lui, proclame clairement : « la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires ». En revanche, il ne fait référence ni à la liberté d'expression ni à l'obligation de réserve dont cette liberté est nécessairement assortie. Cette dernière, création du juge administratif, dépend très largement de l'emploi occupé par le fonctionnaire. Essayer de codifier dans le statut général une jurisprudence complexe aurait constitué une entreprise difficile, et même dangereuse. » Et vous poursuiviez : « Cet effort de codification aurait pu aboutir à limiter la liberté d'expression de la très grande majorité des fonctionnaires en reconnaissant une portée absolue à une obligation qui ne s'impose de façon stricte, selon la jurisprudence actuelle, qu'à un nombre limité d'agents. La liberté d'expression existe donc et les limites que lui impose l'obligation de réserve continueront à être fixées par le juge administratif en cas de contentieux. Pour ma part, je souhaite que le débat se déplace de l'obligation de réserve à l'esprit de responsabilité. »

Tout cela est très flou et, dans le cas de Marseille, le préfet de police a incontestablement manqué à l'obligation de réserve. Il était donc difficile au syndicat, pourtant fort responsable, dont j'ai évoqué tout à l'heure les déclarations, de demander à sa base de respecter une obligation de réserve que le préfet de police de Marseille n'avait lui-même pas respectée.

Certes, je ne suis pas marseillais et Marseille est à quelques centaines de kilomètres de Lyon, mais je rappellerai les faits. Deux personnes en voiture font exploser une bombe, en période électorale, à quelques centaines de mètres d'un synagogue. Immédiatement, le préfet de police déclare qu'il s'agit vraisemblablement d'une opération antisémite, voire d'antisémitisme délibéré. Il évoque ensuite les liens qui existaient selon lui entre ces deux individus, tués dans le manquement de leur bombe, et un parti de l'opposition : l'union pour la démocratie française. N'a-t-il pas manqué au devoir de réserve ?

D'ailleurs, quelques semaines plus tard, le même préfet se contredit : il reconnaît qu'on ne pouvait attribuer cette explosion à une action délibérée d'antisémitisme et qu'elle était vraisemblablement due à des actions de représailles menées par un groupe de truands contre un autre. Pourtant, on continue encore, sans la moindre preuve et alors que l'enquête n'est pas terminée — un préfet se devrait d'attendre qu'elle soit close — d'établir un lien entre les deux personnes tuées dans l'explosion de la bombe et un parti politique de l'opposition. De très nombreux fonctionnaires ont une haute idée de leurs devoirs et de leur fonction et ils estiment qu'il y a eu en l'occurrence un manquement grave au devoir de réserve : pourtant, ce fonctionnaire est maintenu en fonctions.

Doit-on penser que la conception du gouvernement actuel vaudra au préfet de police de Marseille, du fait de son manquement à l'obligation de réserve, une prochaine et importante promotion dans le corps préfectoral ?

Nos activités de parlementaire nous conduisent à être fréquemment en contact avec des membres du corps préfectoral : nombreux sont ceux qui ont été heurtés par la façon dont a agi l'un des leurs et qui redoutent que l'opprobre ne rejaillisse sur l'ensemble du corps.

Je ne vous poserais pas cette question, monsieur le secrétaire d'Etat, si vous ne saviez pas que je suis très préoccupé par cette grave et permanente division des Français. Bonaparte, qui l'avait déjà constatée, affirmait que, dans le sable de la nouveauté française, il fallait introduire quelques masses de granit afin que la France reste debout.

M. Marc Lauriol. Ce problème ne date pas d'hier ! La Gaule déjà le connaissait !

M. Emmanuel Hamel. Certes ; ses préoccupations étaient différentes des nôtres et, ce disant, il pensait à la Légion d'honneur et à l'Institut.

Je ne me serais pas permis d'évoquer ce problème si, tout au long de ma carrière dans la fonction publique, je n'avais pas toujours été très respectueux de ce principe. Je l'affirme : le devoir de réserve est une nécessité absolue pour l'Etat. Il est donc grave que le texte que vous nous soumettez n'en fasse pas mention. Faut-il en déduire que, pratiquement, il va être aboli ? Les explications que vous avez données à la tribune semblent confirmer cette interprétation et nous attendons, dans votre réponse, des explications sur la manière dont il faut comprendre cette phrase que vous avez prononcée ce matin : « Le débat doit se déplacer de l'obligation de réserve à l'esprit de responsabilité. »

Doit-on en conclure que l'obligation de réserve, dans votre esprit, a totalement disparu ? Dans l'affirmative, mesurez-vous, eu égard au respect que l'Etat et la haute fonction publique doivent inspirer à la nation tout entière, les conséquences de la décision que vous auriez prise ? (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

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

M. Raymond Douyère. Le projet qui nous est soumis aujourd'hui constitue un ensemble législatif sans précédent par son ampleur, sa nature et les conditions de son élaboration.

Fruit de presque un an de concertation avec tous les organismes administratifs concernés et les syndicats de fonctionnaires, il a rallié la grande majorité du Haut conseil de la fonction publique.

Alors que le statut de 1946 concernait 900 000 fonctionnaires, ce projet s'applique à l'ensemble des 4 millions de fonctionnaires civils des administrations publiques. Il traite de la carrière des agents de l'Etat, mais aussi des agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, notamment des établissements hospitaliers et des offices d'H. L. M.

Ce projet, qui propose l'intégration de la fonction publique territoriale dans un vaste ensemble cohérent, procède de la même philosophie que le projet d'intégration qui viendra bientôt, en deuxième lecture, devant l'Assemblée nationale.

Plus de fonction publique parallèle, plus de fonction publique en marge et, pour citer Pierre Mauroy, « partout des serviteurs de la République ».

L'organisation d'une véritable fonction publique territoriale doit permettre la mise à niveau qu'implique la logique de la politique de décentralisation engagée depuis plus d'un maintenant. Il est en effet essentiel de rendre attractive cette fonction publique territoriale, afin que les meilleurs éléments ne se cantonnent pas à la fonction publique d'Etat.

Le projet le permet en garantissant à tous les fonctionnaires des collectivités territoriales des dispositions équivalentes à celles applicables aux agents de l'Etat en ce qui concerne leur recrutement par concours, leur carrière et leurs rémunérations.

Mais il ne s'agit pas d'une étatisation, comme le prétendait tout à l'heure M. Charles. La parité ne va pas à l'encontre de la spécificité de la fonction publique territoriale, et les autorités exerçant le pouvoir exécutif dans les collectivités territoriales conserveront leurs prérogatives en matière de nomination, de notation, d'avancement, de discipline — après avis de leurs conseils délibérants — ainsi que la maîtrise de la création et de la suppression des emplois.

Pour que cette réforme d'envergure aboutisse, il convient, conformément au vœu du rapporteur, qu'une action rapide soit entreprise. Il faut, en effet, que les agents intéressés soient fixés sur leur sort et puissent bénéficier dans les délais les plus brefs du nouveau statut qui leur est offert.

Outre son ampleur, ce projet, qui rassemble une mosaïque de textes hétérogènes, apporte des innovations d'une très grande importance.

L'une d'elles réside dans la reconnaissance du droit à la liberté d'opinion et d'expression, en aucun cas contradictoire avec l'obligation de réserve, laissée à l'appréciation du juge administratif. Ainsi, lorsque M. Foyer envisageait l'hypothèse d'une diatribe d'un haut fonctionnaire contre son ministre de tutelle, il oubliait que la contrepartie de la liberté d'expression est l'obligation de réserve.

Par ailleurs, le droit de grève est réaffirmé et les atteintes à ce droit, comme la loi sur le service fait et le trentième indivisible, sont abrogées.

Des conséquences nouvelles sont tirées des principes existants, comme la mobilité entre les fonctions publiques d'Etat et des collectivités territoriales, et au sein de chacune d'elles, ou la distinction du grade et de l'emploi, garante de l'indépendance qui permettra dorénavant à un fonctionnaire d'une collectivité locale de ne pas être licencié si son poste est supprimé.

Cette mobilité sera effective grâce à l'article 20, dont la portée est considérable puisqu'il tend notamment à instituer l'égalité en matière de rémunération entre les fonctionnaires qui appartiennent à la fonction publique territoriale et ceux qui relèvent de la fonction publique de l'Etat. Cette égalité vise aussi bien le traitement de base que toutes les composantes de la rémunération des fonctionnaires.

Pour que cet article garde toute sa portée, il faut parvenir à une véritable transparence des rémunérations publiques. En tant que commissaire des finances, rapporteur du budget de la fonction publique, j'insiste tout particulièrement sur ce point et je voterai l'amendement du rapporteur qui demande au Gouvernement de déposer tous les deux ans, en annexe au projet de loi de finances, un rapport sur toutes les rémunérations versées aux fonctionnaires, à quelque titre que ce soit, ce qui permettra une rapide adaptation et une véritable rénovation de la grille indiciaire de la fonction publique.

Le droit syndical des agents est confirmé, puisqu'on accorde aux organisations syndicales un rôle éminent de négociation avec les pouvoirs publics pour l'évolution des traitements, l'organisation du travail et l'examen des décisions affectant la carrière des personnels.

Il serait souhaitable que cette négociation se fasse d'abord au niveau hiérarchique le plus bas possible. La négociation doit d'ailleurs devenir la règle pour tout ce qui n'est pas dans le statut. Il ne faut pas que tout soit décidé à Paris, et de nombreux conflits seraient évités si la négociation commençait au niveau local entre les personnes directement concernées. Les fonctionnaires ayant dorénavant un droit d'expression sur leurs conditions de travail, il conviendra d'établir un bilan annuel effectué service par service.

De même l'implantation de tout nouveau service administratif devrait-il faire l'objet d'une négociation et d'une concertation avec l'ensemble des élus, l'administration et les associations locales.

Enfin, il serait préférable, selon moi, de rédiger ainsi le second alinéa de l'article 14 : « Les fonctionnaires participent à la gestion directe de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisir et contrôlent les actions dont ils bénéficient. »

En ce qui concerne un autre point très controversé, la notation, l'article 16 apporte une innovation de taille puisqu'il la rend obligatoire. Cependant, les titres II et III donnent des précisions sur les détenteurs du pouvoir de notation et vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, vous vous déclariez ce matin être attaché aux notes chiffrées. Il faut pourtant bien reconnaître que la notation conforte la norme et le conformisme et que cette notation, prévue entre 0 et 20, ne descend pratiquement jamais en dessous de 15 : les élus municipaux que nous sommes sont bien placés pour le savoir.

En fait, la notation ne peut que difficilement constituer un critère de valeur individuelle ; aussi serais-je plutôt partisan de sanctions disciplinaires, un retard d'échelon par exemple, à l'encontre des moins bons éléments de la fonction publique.

La notation, qui n'est donc plus obligatoire, pourra-t-elle prendre en compte l'effort de l'agent qui suivra une formation permanente ? Celle-ci est devenue un droit dans ce texte et elle peut même devenir demain une obligation : je crois d'ailleurs qu'il faudra très rapidement aller dans ce sens.

A l'heure de la bureautique et de l'informatique, il est en effet indispensable qu'un nombre croissant d'agents se perfectionne. J'émetts le vœu qu'il soit tenu compte de cet effort de formation dans leur rémunération.

Je voudrais, pour finir ce tour d'horizon, saluer les mesures destinées à favoriser l'accès des handicapés à la fonction publique qui ont été prises par le Gouvernement et reprises dans le nouveau statut que nous examinons aujourd'hui.

L'article 4, en ne reprenant pas l'exigence d'être définitivement guéri de toute affection tuberculeuse, cancéreuse ou nerveuse, permettra la réinsertion professionnelle de personnes de plus en plus nombreuses qui guérissent de ces maladies mais dont l'état actuel des connaissances médicales ne permet pas d'affirmer avec certitude que leur guérison est totale.

Le pendant de ces nouveaux droits, ce sont de nouvelles obligations de formation permanente, dont j'ai déjà parlé, mais aussi un devoir d'information du public qui doit dépasser le cadre circonscrit par la loi relative à l'accès aux documents administratifs. Il est nécessaire d'aller encore plus loin que le texte prévoyant de satisfaire aux demandes du public, en prenant des initiatives, en devançant la demande, ce que certaines administrations, comme les caisses d'allocations familiales ont déjà très bien compris.

Ainsi, ce texte permettra de réconcilier avec le reste de la nation, si besoin en était, une fonction publique si souvent mise en cause par les forces réactionnaires, et aujourd'hui encore par de nombreux députés de l'opposition.

Il n'est en effet nullement contradictoire de renforcer les garanties statutaires des fonctionnaires et d'améliorer le fonctionnement de l'administration, d'unifier le statut des agents et de décentraliser la gestion des corps, de mieux protéger leurs droits et d'accroître leurs responsabilités. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La discussion générale est close.

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

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

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Je tiens à remercier l'ensemble des intervenants, et d'abord ceux qui approuvent la démarche du Gouvernement et ont apporté un éclairage spécifique à la discussion. Le Gouvernement ne manquera pas de tenir compte de leurs remarques.

Je remercie également ceux qui ont critiqué le projet gouvernemental car je m'efforce toujours de rechercher la part de vrai, même dans une critique que je considère globalement comme non fondée. Après avoir écouté attentivement les orateurs de l'opposition, je me trouve renforcé dans ma conviction que ce projet est un bon projet à la mesure même de la vacuité des critiques qui sont faites au Gouvernement.

Je n'aborderai pas l'ensemble des points qui ont été soulevés. Certains font l'objet d'amendements que nous examinerons tout à l'heure ; d'autres seront abordés de manière plus approfondie lors de la discussion des titres II et III.

La question qui est au centre de cette réflexion sur le nouveau statut général des fonctionnaires est la suivante : sommes-nous capables d'apporter une solution à une contradiction réelle ? Cette contradiction, je la considère, à la différence de certaines autres, comme positive, car elle nous pose de véritables problèmes de société, nous stimule et nous suggère de les résoudre dans le sens du progrès social et de la démocratie.

Cette contradiction, c'est celle qui existe entre la préoccupation du Gouvernement de défendre l'unité d'une fonction publique fondée sur les grands principes démocratiques traditionnels qui ont été évoqués à maintes reprises dans ce débat, l'unicité, l'indépendance et la citoyenneté — je remercie en particulier M. Derosier et M. Sapin d'avoir affiné la dialectique qui régit ces trois principes — et le respect, ainsi que la mise en valeur des différences et des spécificités que révèle la politique de décentralisation du Gouvernement. Celle-ci tend à stimuler toutes les initiatives, à faire appel à toutes les bonnes volontés, à partager en quelque sorte le pouvoir d'Etat entre tous les citoyens qui le veulent, à la mesure de leur désir et de leur compétence.

Telle est l'idée de base qui inspire la démarche de décentralisation dont M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation assure une promotion puissante et extrêmement vivante.

A cet égard, j'inviterais volontiers certains orateurs de l'opposition à éviter toute méprise sur le sens de notre démarche. Qu'ils ne se trompent pas : il s'agit bien là d'une réforme profonde, d'une réforme structurelle, et il ne sera au pouvoir de personne de la remettre en cause d'un mois à l'autre. En bref, c'est une réforme pour longtemps. Ceux qui penseraient qu'elle peut s'inscrire dans je ne sais quelle politique « de la parenthèse », entre deux périodes « normales » — jugées telles, naturellement, parce que dominées par la droite — se tromperaient profondément. Ce que nous faisons aujourd'hui durera longtemps : à ce sujet, je veux leur enlever tout espoir. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M'en tenant à l'essentiel, j'aborderai successivement trois ensembles de questions. Après avoir traité celles qui concernent le dispositif général du projet, la démarche globale, j'en viendrai aux droits et aux garanties des fonctionnaires, aux caractéristiques des carrières, puis, pour terminer, je parlerai de tout ce qui a trait aux obligations des fonctionnaires, aux sujétions du service public et au souci que nous devons avoir de l'efficacité administrative.

S'agissant du dispositif général, je tiens à souligner que les critères auxquels nous nous référons pour le secteur public ou, plus précisément, pour la fonction publique, ne sont pas les critères applicables au secteur privé. Que ce soit clair : à notre sens, c'est la partie la plus socialisée de la société qui doit servir de référence, car c'est en elle que l'on trouve les tâches les plus nobles et les plus difficiles de la société, je veux dire celles qui sont ordonnées en fonction de l'intérêt général. Dans une société développée comme l'est la société française, c'est l'intérêt général qui doit être la référence, non l'inverse, c'est-à-dire la partie de la société où dominent le profit et la rentabilité financière à court terme.

Dans ce domaine, nous devons nous débarrasser des vieux schémas. Je le précise à l'intention de ceux qui développent actuellement une idéologie opposant — on voit bien pour quelle fin : la division et l'affaiblissement de l'action des travailleurs ! — un secteur réputé « exposé » et un secteur prétendu « abrité ».

Dans le débat politique, la fonction publique joue en ce moment un rôle essentiel : les porte-parole de l'opposition ne cessent de critiquer l'ampleur de ses effectifs et de stigmatiser son rôle néfaste à leur sens. Je tiens à leur fournir quelques éléments d'appréciation à ce sujet car je dispose de données qui permettent de mettre en évidence l'évolution relative des dépenses du Gouvernement par rapport à la croissance du produit intérieur brut en comparaison des autres pays. Sur une longue période, de 1960 à 1980, elle a été plus faible en France que dans l'ensemble des autres pays industrialisés ! On ne peut donc pas parler, si l'on raisonne avec des comparaisons internationales, d'une « étatisation » plus forte en France que dans les autres pays développés. C'est dans notre pays — le Japon mis à part — que le pourcentage des dépenses d'administration générale par rapport au produit intérieur brut est le plus faible.

Ainsi, tout le débat récent — il s'est poursuivi ces jours-ci encore — sur les effectifs de la fonction publique, qui seraient prétendument trop importants, ne correspond à aucune réalité : c'est ce que montrent des comparaisons internationales. Sans doute, à cause de la crise, et en raison de l'accroissement, d'ailleurs souhaitable, des besoins collectifs essentiels, qu'il s'agisse de l'éducation, des transports ou de la santé, entre autres, il a bien fallu augmenter la dépense publique ! Pour ne prendre qu'un exemple simple, il faut plus d'administration pour gérer 2 millions de chômeurs que 200 000 : si le nombre des chômeurs s'est multiplié, à qui la faute, sinon à la crise ? Et qui en porte la responsabilité, sinon les politiques qui ont nourri cette crise ?

Plusieurs députés communistes. Très juste !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. C'est pourquoi la proposition, retirée il n'y a que quelques jours, de ramener les effectifs de la fonction publique à leur niveau de 1972, consiste à vouloir nous engager dans une action qui serait profondément antinationale, et chacun peut le comprendre.

Cette proposition signifie, en effet, qu'il faudrait diminuer de façon nette de 500 000 personnes les effectifs de la fonction publique.

Etant donné que 30 000 fonctionnaires environ partent en retraite chaque année, pendant seize ans, non seulement il n'y aurait aucune création nette d'emplois, mais encore aucun remplacement des fonctionnaires partant à la retraite ne serait assuré. Autrement dit, seize ans durant, aucun sang nouveau ne viendrait irriguer la fonction publique. Pour toute une série de classes d'âge, presque une génération, il y aurait une interdiction de l'accès aux emplois publics. Ceux qui défendent

cette thèse ont-ils bien pris la mesure de leurs responsabilités du point de vue de l'intérêt national ? Je me le demande.

Concrètement, sur les effectifs actuels, on souhaite supprimer 199 000 personnes dans l'éducation nationale, 138 000 personnes dans les P.T.T., 46 000 à l'économie et aux finances, 33 000 dans les secteurs de l'urbanisme, du logement et des transports, 27 000 à l'intérieur. Comme si l'on pouvait prétendre que dans notre pays il y avait aujourd'hui trop de sécurité, trop de services consacrés à l'urbanisme et au logement, trop de fonctionnaires s'attachant à la lutte contre la fraude, trop de préposés des P.T.T. ou trop d'enseignants !

M. Roland Renard. C'est le programme de la droite !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Tel est le sens des propositions que nous entendons, tout au moins si l'on poursuit le raisonnement qui les anime jusqu'au bout : ce raisonnement, il faut le défendre en ces termes, qui en sont la conséquence directe, devant tous les Français !

M. Serge Charles. Si les fonctionnaires sont toujours en grève, il en faudra plus évidemment !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement a bien entendu adopté une attitude toute différente.

M. Pierre Métais. Heureusement !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Dans un souci d'efficacité, préoccupé du renouvellement régulier de la fonction publique, il a déjà procédé à de nombreuses créations d'emplois au cours des trois dernières années — cette tendance tranche avec celle qui prévalait antérieurement.

En outre, il a diminué la durée du travail d'une façon générale, dans la fonction publique comme dans l'ensemble du monde des salariés.

Mais, dans le même temps, nous entendons certains protester contre notre démarche visant à liquider, par la titularisation, une fonction publique « parallèle », que plus personne n'ose défendre maintenant et dont les responsables sont parfaitement identifiés. S'élever, ainsi que l'a fait M. Toubon, contre la titularisation, cela signifie que l'on entend maintenir 343 000 non-titulaires de la fonction publique de l'Etat dans une situation précaire, et que l'on veut agir de même à l'encontre des 200 000 non-titulaires de la fonction publique des collectivités territoriales !

Certes, en s'efforçant de satisfaire le mieux possible les besoins collectifs essentiels de notre pays, le Gouvernement a le sentiment que la solution ne consiste pas à développer la fonction publique — car, à l'évidence on ne résoudra pas le problème du chômage en fonctionnalisant les chômeurs : on le règlera en créant des emplois productifs. Néanmoins, le Gouvernement, avec le sens de sa responsabilité et avec un sens aigu de l'efficacité, a le souci de répondre tout simplement aux besoins des Français.

Cela n'a pas le sens d'une étatisation qui a été évoquée en des termes différents, bien sûr, d'un côté par MM. Labazée et Bonrepaux, de l'autre par MM. Toubon et Charles. Je tiens à réfuter les arguments de ceux qui, peut-être par méconnaissance du projet, mettent en avant le risque d'étatisation de la fonction publique territoriale.

Comment pourrait-on sérieusement se hasarder à parler d'« étatisation » quand il est établi que les autorités territoriales, maires, présidents de conseils généraux ou de conseils régionaux ou directeurs d'établissements publics dépendant d'une collectivité territoriale conservent intacts leurs prérogatives concernant les décisions individuelles affectant la carrière des fonctionnaires et les organes délibérants, ainsi que leurs compétences exclusives en matière de créations ou de suppressions d'emplois ? Quant à la gestion des corps des fonctionnaires territoriaux, elle sera assurée soit par la collectivité territoriale elle-même, soit par des centres de gestion administrés par les représentants élus de ces collectivités.

Aussi, loin de s'inscrire à contre-courant du mouvement de décentralisation voulu par le Gouvernement, et animé par M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, la création d'une fonction publique territoriale attractive, de qualité, à parité avec celle de l'Etat, et intéressant l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, est au contraire la condition du succès de la décentralisation. En ce sens, on peut affirmer que le nouveau statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales est à la fois un outil et un creuset de la décentralisation.

S'agissant des problèmes généraux, que l'on me permette d'aborder le problème des rémunérations, notamment des rémunérations annexes, celles dont on parle le plus souvent — on discute des autres lors des négociations salariales annuelles. Je signale au passage que les fonctionnaires sont les seuls salariés de notre pays dont les rémunérations sont publiées au *Journal officiel*.

La clarification des régimes de primes, indemnités et rémunérations annexes de l'ensemble des fonctionnaires est indispensable, à plusieurs égards : la connaissance des rémunérations des agents publics par les citoyens est nécessaire pour que s'instaurent des rapports de confiance entre la population et la fonction publique. La justice sociale est liée à une appréciation objective des écarts hiérarchiques réels que le régime actuel des rémunérations annexes obscurcit. Enfin, la coexistence harmonieuse des diversités et la mise en œuvre d'une véritable mobilité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique des collectivités territoriales suppose, au-delà des dispositions statutaires, le respect des parités de situations financières et, donc, de rémunération. Une connaissance objective des revenus réels en est, bien sûr, la condition première.

Pour respecter ces orientations, depuis juin 1981, mon département ministériel a travaillé, vous le savez bien, dans trois directions complémentaires.

Il a d'abord procédé à une remise en ordre et à une clarification de tous les éléments de rémunération qui pouvaient être rapidement clarifiés et remis en ordre. Je veux en donner une énumération, car il faut bien que les choses se disent de temps à autre pour qu'on s'en souvienne ! Il y a l'intégration de l'indemnité mensuelle spéciale dans le traitement au 1^{er} janvier 1982 ; la remise en ordre corrélatif des indices situés dans le champ de la grille perturbée par l'intégration de l'I. M. S. ; la poursuite de l'intégration de l'indemnité de résidence — le 1^{er} novembre 1983, trois points auront été intégrés depuis 1981 ; la suppression de séries indiciaires non indispensables — seuls subsistent les indices bruts nécessaires au classement des statuts particuliers et les indices nouveaux majorés servant au calcul de la rémunération ; la publication au *Journal officiel* des traitements hors échelle, clandestins depuis toujours, réalisée au mois de janvier 1982, alors que ces traitements ne donnaient lieu, auparavant, qu'à une distribution extrêmement confidentielle — lorsqu'elle avait lieu.

De plus, a été amorcé un processus de clarification des primes, indemnités et rémunérations annexes. L'évolution est la suivante : le 2 novembre 1981, j'ai saisi M. le ministre de l'économie et des finances et M. le ministre du budget, détenteurs d'informations au titre des fichiers de la comptabilité publique et de l'I. N. S. E. E., de ces problèmes. Au mois de février 1982, un groupe de travail a été constitué par nos trois ministères. Les représentants d'autres départements ministériels, l'éducation nationale, les P. T. T., l'agriculture, l'urbanisme et le logement et la défense, ont été entendus par le groupe de travail et ont donné leur accord à la démarche entreprise. Le 18 mai 1982, j'ai fait des propositions au Premier ministre afin que les mesures nécessaires soient envisagées dans le cadre de la préparation du dispositif salarial de 1983.

Le relevé des conclusions du 22 novembre 1982 comporte engagement du Gouvernement de poursuivre l'effort de clarification du système de rémunérations annexes de la fonction publique. A la même époque, le Premier ministre lui-même a demandé aux ministres chargés de l'économie, des finances et du budget de mettre en place les moyens informatiques nécessaires au recensement précis des éléments de rémunération des fonctionnaires.

Enfin, sans attendre la totalité des informations sur ces questions, une action a été engagée pour intervenir sur les écarts hiérarchiques et sur les aspects les plus évidents des disparités de rémunérations. Le 1^{er} octobre 1981 et le 1^{er} janvier 1982, la partie supérieure à l'indice 810 des traitements hors échelle n'a pas été revalorisée. L'écart hiérarchique entre le minimum de rémunération et l'indice le plus élevé est passé de « 1 à 7,4 » en juin 1981 à « 1 à 7 » en novembre 1982. De plus, un décret et une circulaire en cours de signature interministérielle prévoient, en 1983, le « gel » de la partie des rémunérations supérieures à 250 000 francs par an. J'ai proposé, en outre, que les règles de cumul des rémunérations soient aménagées en 1984, et que soit notamment ramené de 200 p. 100 à 150 p. 100 le taux maximal du cumul par rapport au traitement principal.

D'ores et déjà, le souci de clarification du Gouvernement est attesté par l'amélioration de la qualité des informations fournies au Parlement lors du vote des lois de finances, en 1981, et

surtout en 1982. Tout cela, mesdames, messieurs, témoigne d'abondance du souci du Gouvernement d'établir la transparence complète des rémunérations principales et annexes. A cet égard, il sait pouvoir compter sur la volonté de la grande majorité des députés.

J'en viens maintenant à ce qui concerne les droits et les garanties des fonctionnaires, ainsi qu'aux caractéristiques de leur carrière.

Je remercie M. Le Meur d'avoir souligné l'importance et le haut niveau des nouveaux droits accordés aux fonctionnaires.

Une question a été abordée avec un très vif intérêt par nombre d'intervenants, notamment M. Foyer et M. Hamel : celle de l'obligation de réserve. D'abord, je leur fais observer que cette obligation de réserve — M. Hamel s'est demandé si elle allait être abolie — ne figure pas et n'a jamais figuré dans le statut général des fonctionnaires : que je sache, pendant tout le temps où la droite a été au pouvoir, elle ne s'est pas hasardée à l'y inscrire ! Alors pourquoi se demander aujourd'hui si elle va être abolie ? C'est supposer qu'elle figure dans le texte, alors qu'elle n'y a jamais été inscrite, je le répète. Il s'agit, vous le savez, d'une notion jurisprudentielle...

M. Emmanuel Hamel. Nous posons la question, car certains fonctionnaires qui ne respectent pas l'obligation ne sont pas sanctionnés.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Pour être jurisprudentielle, cette notion ne perd rien de sa valeur.

Traditionnellement, et nous voulons maintenir cette tradition, c'est au juge d'apprécier la liberté d'expression des fonctionnaires et ses limites. C'est au juge qu'il appartient de se prononcer sur le contenu concret et la mise en œuvre effective de l'obligation de réserve.

Cependant, je vous remercie, monsieur Hamel, de m'avoir cité aussi fidèlement. Je maintiens la position que j'ai exprimée. Il est bon que l'obligation de réserve, qui doit demeurer une réalité, relève de l'appréciation du juge.

La différence, c'est que le droit d'opinion, qui ne figure pas dans le texte actuel, sera désormais explicitement affirmé dans le statut général des fonctionnaires, en application du principe de citoyenneté du fonctionnaire auquel nous attachons une particulière importance.

En revanche, il n'a pas paru opportun au Gouvernement d'inscrire la liberté d'expression qui était la conséquence logique du droit d'opinion, ou l'obligation de réserve qui lui est dialectiquement reliée puisqu'elle en fixe la limite. Il s'agit là d'une obligation qui a été élaborée sur le plan jurisprudentiel et qui tient compte — et c'est pour cela qu'elle doit être appréciée cas par cas — d'un très grand nombre d'éléments divers. Certains ressortissent à la situation du fonctionnaire lui-même : son grade, ses fonctions, les responsabilités qu'il assume, sa place dans la hiérarchie ; d'autres relèvent de caractéristiques purement conjoncturelles : le lieu où s'exprime l'opinion, le moment où elle intervient, etc.

C'est pourquoi il est apparu inopportun de fixer dans un texte les limites de la liberté d'expression d'un fonctionnaire, sous peine d'interdire au juge d'apprécier au cas par cas, et complètement de l'ensemble de ces éléments, la portée de l'obligation de réserve, ou de figer les évolutions possibles. J'ajoute, puisque vous insistez sur le sujet, que je connais tel ancien haut fonctionnaire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui ne s'est pas privé, au cours des dernières semaines, de critiquer publiquement le Gouvernement sans que ce dernier soit intervenu pour faire jouer, comme il aurait dû ou pu le faire, cette obligation de réserve. Selon M. Foyer, cela serait de notre part une mansuétude coupable. Je lui promets d'y réfléchir sérieusement. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. Emmanuel Hamel. Autrement dit, le préfet de police de Marseille peut continuer, il ne sera pas sanctionné ! C'est important comme réponse.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. A propos du droit de grève, là aussi il y a un changement. Ce droit était reconnu dans la Constitution, mais pas explicitement dans le statut des fonctionnaires. Il le sera désormais.

Des lois qui le réglementent existent d'ores et déjà. Celle du 19 octobre dernier, à laquelle on a fait référence, aménage les prélèvements qu'il convient de faire en justice en cas d'arrêt concerté du travail. Mais pour le reste, le Gouvernement n'a pas voulu préjuger l'évolution de ce droit de grève et il laisse, bien entendu, le Parlement poursuivre de son côté la réflexion à ce sujet et prendre les initiatives qu'il estimera nécessaires.

M. Toubon a évoqué le problème des conseils de service. Les fonctionnaires disposent de longue date d'instance d'intervention, de concertation; ce sont les commissions administratives paritaires, les comités techniques paritaires et, depuis un décret du 28 mai 1982, les comités d'hygiène et de sécurité.

J'ajoute que les décrets du 28 mai 1982 reconnaissent aux syndicats la pleine liberté de leur organisation. Donc le droit syndical, le droit d'intervention des fonctionnaires, existe largement, avec les moyens propres à son exercice. Avant que ces moyens soient pleinement utilisés, nous n'avons pas voulu franchir un nouveau pas — je veux parler des conseils de service. Je n'entends d'ailleurs pas préjuger ce qui apparaîtra nécessaire le moment venu. Pour le moment, que ces droits, qui existent et que le Gouvernement a considérablement développés, soient mis en œuvre, c'est ce que je souhaite, car cela va dans le sens de la pleine expression de la citoyenneté du fonctionnaire et, j'en suis convaincu aussi, de la meilleure efficacité de l'administration.

M. Toubon a encore cru devoir revenir sur ce long débat que nous avons eu à propos des différentes voies d'accès à l'E.N.A., en soulignant qu'un certain nombre d'organisations syndicales s'étaient prononcées contre la « troisième voie ». Je respecte leur avis comme je respecte tous les autres, quels qu'ils soient, car c'est la condition de l'indépendance et de l'autonomie des organisations syndicales. J'indique simplement que j'ai reçu aussi le soutien et l'approbation de grandes organisations confédérées, notamment la C. G. T. et la C. F. D. T.

M. Serge Charles. Ce n'est pas l'unanimité comme vous le disiez, monsieur le secrétaire d'Etat !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Je suis très attaché, je le répète, au principe de la notation chiffrée assortie d'appréciations générales. J'en connais bien les défauts pour avoir été très longtemps dans la fonction publique. Je sais que, dans nombre d'administrations, la plupart des fonctionnaires se trouvent notés entre 18 et 20 et qu'un quart de point a une signification souvent démesurée au regard d'une promotion, d'un avancement. Sans aucun doute, la notation est un instrument fruste. Mais l'appréciation sur la manière de servir est étroitement liée au développement de la démocratie dans la fonction publique, à la bonne harmonie existante entre l'expression de toutes les possibilités, de tous les droits des fonctionnaires et, en même temps, au bon exercice du pouvoir hiérarchique, tout aussi nécessaire. A mon avis, la manière d'apprécier le service dépendra beaucoup des progrès qui seront réalisés dans le bon fonctionnement de l'administration et de la démocratie dans tous les actes administratifs.

Le législateur de 1946 et celui de 1959 avaient prévu que les fonctionnaires devaient être notés chaque année. Cette notation devait comporter une note chiffrée et une appréciation générale exprimant leur valeur professionnelle. Ce système était destiné à permettre de déterminer comparativement les mérites des fonctionnaires en vue de leur avancement ou de leur promotion. Toutefois, il était prévu alors que seule la note chiffrée était immédiatement communicable aux fonctionnaires, l'appréciation générale qui l'accompagnait et l'éclairait ne l'étant qu'en cas de contestation de cette note et sous réserve d'un avis favorable émis par la commission administrative paritaire.

L'évolution des idées a conduit le législateur à prendre des dispositions favorables à la transparence de l'action administrative. Depuis notamment les lois du 17 juillet 1973 et du 11 juillet 1979, tout citoyen a le droit de savoir les motifs des décisions prises à son égard et peut demander communication de tout document administratif le concernant.

Le Gouvernement est particulièrement attaché à l'idée qu'un fonctionnaire est un citoyen à part entière et doit, à l'égal de tous les citoyens, accéder aux documents administratifs le concernant. En raison de l'importance que possède la notation pour le déroulement de la carrière de tout fonctionnaire, il convient que toute appréciation, chiffrée ou littéraire, soit immédiatement communiquée à l'intéressé pour lui permettre, le cas échéant, de contester les termes de ces appréciations de lors qu'elles lui paraîtraient controuvées ou susceptibles de lui faire grief.

Les propositions du Gouvernement dans ce domaine, qui sont dans le droit fil d'une meilleure reconnaissance du principe de citoyenneté du fonctionnaire, ne sont pas destinées, je viens de le dire, à vider le système de notation de son utilité qui est de permettre, conformément au principe inscrit dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, de ne créer de distinction pour l'accès aux emplois publics que compte tenu des mérites, talents et vertus du citoyen.

Mais en raison des dispositions statutaires réglementaires applicables à la plupart des corps de fonctionnaires, les avancements de grade ou les promotions impliquant un changement de fonction ou d'emploi n'ont pas lieu chaque année, en règle générale. Dès lors, et tout en soulignant l'importance de la notation, il n'apparaît pas totalement justifié qu'elle soit obligatoirement annuelle. L'important est que, si elle est effectuée, elle soit communiquée aux intéressés dans l'intégralité de ses éléments.

Je veux, pour terminer ce chapitre, apporter, notamment à M. Bonrepeaux, quelques éléments d'information concernant le statut des élus. A la suite du rapport Debarge que vous connaissez bien, la réflexion du Gouvernement s'est poursuivie. Je puis vous indiquer qu'une communication aura lieu en conseil des ministres en juin prochain et que le dépôt du texte devant le Parlement interviendra lors de la prochaine session d'automne.

Enfin, je reviens sur l'appréciation que l'on peut porter sur ce texte quant à sa capacité réformatrice et aux dangers — ou aux perspectives, selon le point de vue que l'on adopte — qu'il peut receler.

M. Toubon et M. Charles m'ont semblé se contorsionner de façon douloureuse au regard de cette appréciation.

M. Serge Charles. Pas du tout.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. On ne sait pas très bien, car ils disent une chose et son contraire...

M. Georges Labazée, rapporteur. C'est exact !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. ...s'il s'agit d'un texte important ou d'un texte insignifiant.

M. Serge Charles. Ça dépend !

M. Jacques Toubon. En tout cas, il est dangereux !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Ils ne sont pas parvenus, à ce stade de la discussion tout au moins, à avoir un avis qui apparaisse bien affirmé et solidement campé.

M. Serge Charles. Je m'en suis déjà expliqué !

M. Jacques Toubon. Le texte n'est pas important mais il est significatif !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. J'aimerais d'abord vous poser une question préalable.

M. Jacques Toubon. C'est à nous d'opposer la question préalable !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Si, comme vous semblez le sous-entendre, vous estimez qu'il aurait fallu faire un grand texte pour la fonction publique, pourquoi ne l'avez-vous pas fait ?

M. Jacques Toubon. Parce qu'il était fait !

M. Serge Charles. Il existait déjà !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Non ! S'il était fait et si vous estimez que nous n'y avons changé que peu de chose, alors, j'attends que vous le votiez ! De deux choses l'une : ou bien, c'est un texte qui est peu novateur...

M. Jacques Toubon. Peu novateur et dangereux !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. ...et alors vous allez confirmer les dispositions en place; ou bien, c'est un texte très important et alors, ne vous mettez pas en peine pour le minimiser.

Est-il bon, est-il méchant...

M. Jacques Toubon. Les deux !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. ...ce n'est pas en ces termes qu'il faut poser le problème au regard d'une grande réforme de structure comme celle-ci.

M. Maurice Ligot. C'est exact !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. C'est une contradiction que j'opposerai à celle que j'évoquais tout à l'heure et qui était positive. Celle-ci est négative, et vous ne pouvez que vous y enliser.

Nous n'avons pas élaboré ce statut en rupture avec ce qui existait précédemment. Je suis fier de la fonction publique française. Elle repose sur une grande tradition démocratique qui plonge loin dans notre histoire. Elle a connu une étape marquante en 1946. Elle a été portée par des luttes qui ont empêché que cet édifice, qui fait l'admiration de l'étranger,

ne soit emporté sous les coups de boutoir des gouvernements qui nous ont précédés.

Aujourd'hui, nous allons faire tout simplement, mais c'est important, un nouveau bond en avant qui va consolider l'édifice et le rendre plus prestigieux encore.

M. Maurice Ligot. Ce n'est pas glorieux !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Il s'agit d'une réforme sérieuse que nous avons voulu effectuer dans le calme. J'ai cru comprendre de certaines interventions que l'on aurait finalement souhaité un certain chamboulement anarchique de la fonction publique.

M. Maurice Ligot. On va y arriver !

M. Jacques Toubon. C'est parti pour !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Vous manifestez en fait un certain dépit de ce que cette réforme présente une grande cohérence et contienne des potentialités de grande portée. Oui, c'est ce que nous avons voulu faire dans l'ordre, la maîtrise et la sérénité. Telles sont les caractéristiques de cette autre grande réforme conduite par le Gouvernement. Cela a été fait, et c'est là peut-être la rupture par rapport aux errements antérieurs, dans la concertation.

Je ne sais pas où vous avez noté, monsieur Toubon, que j'avais évoqué la résistance aux changements des personnels. Je n'ai jamais dit cela.

M. Jacques Toubon. Vous l'avez dit dix fois !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. J'ai simplement indiqué que dans la concertation, dont l'ampleur et la portée n'avaient pas équivalu dans le passé, nous avons rencontré des difficultés dont je ne me préoccupe pas d'imputer la responsabilité à tel ou tel partenaire.

Ce sont simplement des difficultés qui naissent de la réalité objective et de la différence des points de vue, comme il est normal dans une démocratie. C'est le débat qui a apporté la réponse à ces difficultés et à ces contradictions. Je peux, si cela est en mesure de vous rassurer, vous dire que j'entretiens avec les organisations syndicales de fonctionnaires des relations sérieuses, confiantes et constructives, et que nous nous respectons mutuellement. C'est la condition, me semble-t-il, pour que, ensemble, nous allions de l'avant. C'est pourquoi ce statut n'a rien d'une convention collective. Le Gouvernement, à l'issue du débat, après avoir entendu tous les avis et poussé la discussion aussi loin qu'il était nécessaire, a pris ses responsabilités. Toutes les organisations ont été consultées, y compris les organisations d'élus dont les affinités sont bien loin d'être celles du Gouvernement actuel.

Aujourd'hui nous en sommes au stade où il appartient au Parlement de prendre ses responsabilités et d'amender autant qu'il le souhaitera un texte qui, la plupart des orateurs l'ont souligné, est bon mais que nous voulons ensemble rendre excellent.

Je suis tout à fait attaché à la neutralité du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ; en même temps, je souhaite qu'il soit un citoyen à part entière. Comment résoudre, de façon positive, cette contradiction ?

M. Jacques Toubon. En étouffant la neutralité !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Il y a deux solutions.

On peut mutiler le fonctionnaire. C'est la solution simple, stupide, fruste des hommes du passé.

M. Jacques Toubon. Qui l'a employée ?

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. On peut aussi lui faire confiance, lui reconnaître des droits étendus, le droit d'exercer une nouvelle citoyenneté et de s'épanouir dans son travail même. Cela entraîne sans aucun doute des exigences nouvelles. Mais il faut qu'ensemble, collectivement, les fonctionnaires maîtrisent leur liberté. Cette nouvelle neutralité doit être, selon moi, fondée non pas sur la mutilation, mais sur un pluralisme reconnu et maîtrisé.

M. Jacques Toubon. Qu'est-ce que la « nouvelle neutralité » ? La neutralité est ou elle n'est pas ! C'est comme le « nouvel homme » communiste !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Qui peut parler, comme vous l'avez fait monsieur Toubon, de manière aussi légère ? Etes-vous capable — vous n'y êtes pas encore arrivé — de nous démontrer la réalité de cette prétendue politisation de la fonction publique ?

La politisation, c'était avant. Les brigades à l'encontre des fonctionnaires en raison de leurs opinions syndicales et politiques, c'est vous qui les avez exercées ! (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.) La réduction à néant du fonctionnement des organismes paritaires, pourtant reconnus par les textes, c'est vous qui l'avez réalisée ! La « fonctionnalisation » des emplois, l'interférence entre les cabinets et l'administration, la suppression des prérogatives normalement reconnues à l'administration traditionnelle, c'est vous qui en êtes responsables ! Et c'est ce que nous réparons aujourd'hui sur la base de la conception que je viens d'exposer.

M. Serge Charles. Pas avec votre réforme !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Ce texte a pour objet, en fondant de manière large, enrichie, le statut de la fonction publique sur les grands principes que j'ai évoqués, de lutter contre tout ce qui pourrait ressembler à une politisation de la fonction publique qui ne doit appartenir qu'à la nation.

Cet instrument que nous voulons forger n'a rien à voir avec le clientélisme si fréquent dans un secteur qui dorénavant sera réglementé, clientélisme que vous n'avez cessé, messieurs de l'opposition, d'entretenir lorsque vous étiez à la direction des affaires du pays.

Le Gouvernement a donc voulu franchir une étape nouvelle. Cette étape se situe dans une perspective historique que j'ai évoquée ce matin dans mon intervention et que d'autres orateurs ont rappelée.

Nous voulons développer toutes les potentialités actuelles de la fonction publique, avec ses nouveaux droits, ses nouvelles garanties et ses nouvelles obligations. Et nous le faisons dans un cadre connu : celui des institutions de la V^e République. En effet, cette réforme tient notamment compte de l'équilibre que les institutions nous imposent entre le domaine législatif et le domaine réglementaire.

Nous voulons tout d'abord faire avancer la démocratie dans la fonction publique comme en d'autres domaines.

Nous voulons solliciter toutes les initiatives créatrices, de façon maîtrisée, je l'ai dit.

Nous voulons, au-delà — sachant bien qu'il ne suffit pas d'élaborer des lois et des décrets — lier, comme l'a souhaité M. Pistre, les lois et les décrets, les textes et la pratique. Il est bien évident en effet que ces textes resteront lettre morte si les fonctionnaires eux-mêmes, en liaison avec les usagers de l'administration, ne s'en saisissent pas pour les faire passer dans la vie. Ces libertés, n'oublions jamais de les lier à la responsabilité dont elles doivent être nécessairement assorties, comme l'a rappelé M. Roland Renard.

Faire avancer la démocratie mais, en même temps, renforcer l'esprit de service public. Nous faisons là encore référence aux grands principes d'égalité, d'indépendance et de citoyenneté, pour fonder non seulement les droits mais aussi les obligations. Je ne comprends vraiment pas les critiques formulées à l'encontre de cette partie du projet de loi. Il y aurait, nous dit-on, un déséquilibre entre les droits et les obligations. Or les obligations n'ont jamais été mieux explicitées, mieux définies que dans le texte qui vous est présenté. Faites la comparaison entre les dispositions existantes et celles que nous vous proposons ! Elle est éloquent et interdit de porter des appréciations du genre de celles que nous avons entendues. Il existe, c'est vrai — et le texte n'hésite pas à les mentionner — des sujétions de service public, qui entraînent des règles précises de fonctionnement de la fonction publique que j'entends, à la place que j'occupe, faire complètement respecter.

Toutes ces dispositions ont, bien entendu, comme finalité d'améliorer la qualité du service public et la qualité de l'administration. Si je ne pense pas qu'il existe une solution administrative à la crise, je crois, en revanche, que l'administration a un rôle à jouer dans la recherche d'une issue à la crise. Tel est d'ailleurs l'objectif de toutes les politiques novatrices mises en œuvre par le Gouvernement, et notamment de la politique de décentralisation, dont on a dit — je tiens à le souligner — que ce nouveau statut constitue une véritable condition de la réussite.

Il faut aussi développer une politique de formation, évoquée notamment par M. Le Meur, qui visera à faire en sorte que la fonction publique française soit un meilleur reflet social de la nation, qu'elle accompagne, comme il convient, le développement des sciences et des techniques à notre époque, qu'elle développe ses caractères interministériels et qu'elle participe activement à la politique de décentralisation.

Mais tout cela ne suffit pas. Il faut sans doute aussi une action spécifique de réformes administratives pour lutter contre la bureaucratie ; j'en ai parlé ce matin, je n'y reviendrai donc pas.

Mesdames, messieurs les députés, je partage le point de vue de M. Sapin qui a eu raison de bien souligner l'importance de la place que doit occuper le service public dans le renouvellement des structures économiques et sociales de notre pays. Il a eu raison de dire que le nouveau statut permettra à notre fonction publique de répondre au triple défi de la modernisation accélérée, de la mobilité généralisée, et d'une plus grande participation.

Je ne dissimulerai pas — et mes interventions, me semble-t-il, le prouvent — que j'ai moi-même une haute idée de la fonction publique française et des fonctionnaires français. Je le dis parce que c'est vrai et sans complaisance, connaissant les faiblesses et les insuffisances.

Je mise sur la confiance, sur la stimulation, sur la compétence, et non sur la menace, sur la contrainte et sur la brimade, mais, je le répète, dans le strict respect des obligations de service public et de l'intérêt national.

Monsieur Hamel, vous avez une nouvelle fois rappelé quelle importance vous attachiez à l'unité nationale; voici une occasion de la manifester. J'ai la conviction qu'une très large majorité des formations politiques, qui sont représentées ici, devrait se reconnaître dans cette défense et illustration de la fonction publique française. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

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

— 2 —

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour;

Suite de la discussion du projet de loi n° 1386 portant droits et obligations des fonctionnaires (rapport n° 1453 de M. Georges Labazée, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République);

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

La séance est levée.

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

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

LOUIS JEAN.