

# JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
DÉBATS PARLEMENTAIRES  
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7<sup>e</sup> Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

(28<sup>e</sup> SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

3<sup>e</sup> séance du mardi 22 octobre 1985

## SOMMAIRE

### PRESIDENCE DE M. JACQUES BLANC

1. **Fixation de l'ordre du jour** (p. 3343).
2. **Loi de finances pour 1986 (deuxième partie)**. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3343).

#### Fonction publique et simplifications administratives

- M. Douyère, rapporteur spécial de la commission des finances.
- M. Labazée, rapporteur pour avis de la commission des lois.
- MM. Bourg-Broc, Le Garrec, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des simplifications administratives ;

MM. Renard,  
Sapin,  
Alain Richard,  
Ligot.

MM. le secrétaire d'Etat, Ligot.

Les crédits du secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des simplifications administratives, qui sont inclus dans les crédits inscrits à la ligne « Services du Premier ministre : I. - Services généraux » seront mis aux voix à la suite de l'examen des crédits du ministère des droits de la femme.

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

3. **Ordre du jour** (p. 3356).

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRESIDENCE DE M. JACQUES BLANC,

### vice-président

La séance est ouverte à vingt et une heures trente.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

**M. le président.** La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au mardi 5 novembre 1985 inclus.

Ce soir :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1986 :

Fonction publique et simplifications administratives.

Mercredi 23 octobre, à neuf heures trente, quinze heures, après les questions au Gouvernement, et vingt et une heures trente :

Mer ;

Plan et aménagement du territoire ;

Environnement.

Jeudi 24 octobre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Transports ; navigation aérienne ;

Postes et télécommunications.

Vendredi 25 octobre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Communication et radio-télévision ;

Recherche et technologie.

Lundi 28 octobre, à dix heures, quinze heures et vingt et une heures trente :

Commerce, artisanat et tourisme ;

Culture.

Mardi 29 octobre, à neuf heures trente, seize heures et vingt et une heures trente :

Education nationale.

Mercredi 30 octobre, à neuf heures trente, quinze heures, après les questions au Gouvernement, et vingt et une heures trente :

Imprimerie nationale ; monnaies et médailles ; comptes spéciaux du Trésor ; taxes parafiscales ;

Urbanisme et logement.

Jeudi 31 octobre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Droits de la femme ;

Travail, emploi et formation professionnelle ;

Discussion, soit sur le rapport de la commission mixte paritaire, soit en deuxième et nouvelle lecture, du projet sur la dotation globale de fonctionnement ;

Discussion, soit sur le rapport de la commission mixte paritaire, soit en deuxième et nouvelle lecture, du projet sur la formation des agents de la fonction publique territoriale.

Lundi 4 novembre, à dix heures, quinze heures et vingt et une heures trente :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1986 :

Affaires sociales et solidarité nationale ; rapatriés.

Mardi 5 novembre, à neuf heures trente :

Justice.

A seize heures et vingt et une heures trente :

Légion d'honneur, ordre de la Libération ;

Justice (*suite*) ;

Départements et territoires d'outre-mer.

2

## LOI DE FINANCES POUR 1986

(DEUXIEME PARTIE)

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1986 (nos 2951, 2987).

### FONCTION PUBLIQUE ET SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES

**M. le président.** Nous abordons l'examen des crédits du secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des simplifications administratives.

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

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Certes, mes chers collègues, le budget de la fonction publique se présente cette année comme un budget de rigueur, mais on peut cependant considérer que l'ensemble des engagements pris par la majorité pour les quatre dernières années ont été tenus, de même que les engagements pris par la Président de la République au cours de la campagne présidentielle.

Le Président de la République s'était engagé en 1981 à créer 210 000 emplois publics, dont 150 000 dans les services publics et sociaux et 60 000 d'utilité collective. Cet engagement est aujourd'hui réalisé à 96 p. 100. En effet 143 600 emplois ont été créés, dont 107 600 dans la fonction publique et 35 800 dans les établissements sanitaires et sociaux. Les principaux ministères bénéficiaires ont été l'éducation nationale, 34 800 ; les P.T.T., 21 100 ; l'économie et les finances, 10 200 ; l'intérieur et la décentralisation, 9 400 ; l'urbanisme, le logement et les transports, 3 000.

Cette indispensable remise à niveau des moyens en personnels de l'Etat a pris fin en 1983. Notons qu'en ce qui concerne les emplois d'utilité collective, seulement 28 700 emplois ont été créés, dont 20 000 emplois d'initiative locale et 7 800 autres emplois subventionnés.

On peut donc considérer que les effectifs budgétaires sont désormais stabilisés à un bon niveau.

La fonction publique dispose de 2 579 545 emplois, contre 2 585 555 en 1984, ce qui traduit une diminution de 7 010 emplois. Cet effectif comprend 2 516 618 emplois budgétaires, dont 21 502 emplois rémunérés sur postes vacants bloqués et 62 927 autres emplois, essentiellement d'auxiliaires et de vacataires, rémunérés sur crédits.

Le projet de budget qui nous est soumis concrétise les priorités définies par le Gouvernement. On note 8 086 suppressions et 3 756 créations d'emplois, soit une suppression nette de 4 330 emplois qui représente moins de 0,2 p. 100 du total des emplois de la fonction publique.

Je constate que la ventilation des crédits se fait bien en fonction des priorités définies par le Gouvernement, c'est-à-dire la formation, la recherche, la justice et la culture.

En ce qui concerne les effectifs des non-titulaires, notons qu'un certain nombre de dispositions résultant de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat constitueront désormais le fondement juridique unique du plan de titularisation des agents non titulaires de l'Etat. Ces mesures concernent environ 250 000 agents sur un total estimé à 343 000 personnes, dont près de 80 000 pour les seules catégories C et D.

Ces titularisations seront prononcées en application de la loi du 11 janvier 1984. Cinq décrets de portée générale sont désormais publiés et la mise en œuvre des opérations individuelles de titularisation est subordonnée à la publication de nombreux textes réglementaires dont l'initiative revient au ministre gérant les corps dans lesquels ont vocation à être titularisés ces agents.

Quel est le poids de la fonction publique dans le budget de l'Etat ? Les dépenses induites par la fonction publique représentent en 1985 39,6 p. 100 du budget de l'Etat. Il s'agit des dépenses liées à l'activité présente ou passée des personnels employés directement ou non par l'Etat : retraites civiles et militaires, pensions versées aux anciens combattants, subventions aux établissements d'enseignement privés. Cette notion est plus large que celle de masse salariale.

En quatre ans, de 1981 à 1985, alors même que la droite ne cessait de stigmatiser une prétendue augmentation des dépenses de l'Etat, le poids relatif de ces dépenses induites passait de 43,2 p. 100 à 39,6 p. 100 du budget de l'Etat, diminuant ainsi de 8,3 p. 100. Chaque année depuis 1982, sauf en 1984, leur progression a été inférieure à celle du budget de l'Etat.

Les rémunérations d'activité représentent 56,4 p. 100 des dépenses induites : 231 milliards de francs de rémunérations principales, 25 milliards de francs de primes et indemnités, 6,5 milliards de francs d'indemnités résidentielles, 5 milliards de francs de provisions, 4 milliards de francs de supplément familial de traitement et 0,5 milliard de francs de charges connexes, soit 273,3 milliards de francs au total.

Le solde, 211 milliards de francs, est constitué par 90 milliards de francs de pensions, 42 milliards de francs de cotisations sociales versées par l'Etat, 23 milliards de francs de pensions et allocations aux anciens combattants, 19 milliards de francs de subventions à l'enseignement privé, 12 milliards de francs de prestations sociales versées par l'Etat et 23 milliards de francs de dépenses annexes. Alors qu'elles représentaient 24,7 p. 100 du budget de l'Etat en 1981, les rémunérations versées aux agents publics en activité n'en représentent plus que 22,3 p. 100 en 1985, cette contraction s'étant surtout opérée entre 1981 et 1982, période au cours de laquelle les dépenses d'intervention et d'équipement de l'Etat se sont beaucoup accrues. Une telle évolution est d'autant plus remarquable du point de vue de la gestion des deniers publics que les effectifs ont entre temps été accrus.

En revanche, alors qu'elles ne représentaient que 6,7 p. 100 du budget de l'Etat en 1982, les pensions civiles et militaires en représentent 7,4 p. 100 aujourd'hui, soit une progression relative de 10,4 p. 100 en trois ans.

Il était normal que la politique de rémunération soit marquée par la rigueur.

La politique des rémunérations dans la fonction publique est, conformément au point 4 du relevé de conclusions sur le dispositif salarial de 1983, inspirée par le respect du principe du maintien du pouvoir d'achat moyen en masse.

Je n'insisterai pas sur les notions de pouvoir d'achat moyen, de pouvoir d'achat en masse ou de report, vous renvoyant à mon rapport écrit. J'insisterai sur les notions de G.V.T. et de mesures catégorielles.

Je rappelle qu'à effectifs constants, hors toute revalorisation des traitements et sans effet report, la masse salariale des agents publics peut néanmoins évoluer du fait des avancements de grade ou « glissement », des avancements d'échelon ou « vieillissement », des changements de catégorie du fait de l'acquisition d'une « technicité » accrue.

Ces trois effets sont source d'une augmentation spontanée de la masse salariale de l'ordre de 0,5 p. 100 par an.

Les répercussions des mesures catégorielles ont été de 0,37 p. 100 de la masse salariale en 1985. Le G.V.T. et les mesures catégorielles sont inclus dans la masse salariale pour

évaluer leur évolution par rapport à celle de l'année précédente. Il faut reconnaître avec honnêteté que G.V.T. et mesures catégorielles ne sont pas financés par les contribuables mais bien autofinancés par les fonctionnaires.

Quelle a été la politique de rémunérations en 1985 ?

La hausse prévisionnelle des prix en moyenne avait été fixée à 5,2 p. 100, les reports de 1984 sur 1985 étaient de 1,9 p. 100, ce qui impliquait une revalorisation en masse de 3,3 p. 100.

Le relevé de conclusions a été signé par quatre organisations syndicales représentatives des fonctionnaires de l'Etat sur sept. Ont refusé de signer la C.G.T., F.O. et la C.G.C.

Le dispositif salarial pour 1985 est le suivant.

Le total des ajustements en niveau pour l'année est de 4,5 p. 100, à raison de 1,5 p. 100 en février, 1,5 p. 100 en juillet et 1,5 p. 100 en novembre.

Comme les années précédentes, un effort a été fait en faveur des plus basses rémunérations. Ainsi, le minimum de traitement a été porté rétroactivement à l'indice 213 à compter du 1<sup>er</sup> juillet, ce qui correspond à une augmentation supplémentaire de près de 2 p. 100 pour environ 35 000 agents.

D'autres mesures spécifiques ont été prises en faveur des agents du bas de la grille : alignement de la durée de carrière des agents de catégorie D sur celle des agents de catégorie C, qui concerne 150 000 agents ; amélioration des indices afférents aux agents du groupe III de la catégorie C, qui concerne 115 000 agents, lesquels bénéficieront de 1 p. 100 supplémentaire ; accélération de la promotion de l'ensemble des agents de la catégorie C, qui concernera environ 90 000 agents chaque année.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1985, la commission avait demandé que les bas salaires de la fonction publique fassent, en 1985, l'objet d'une priorité absolue, de manière qu'aucun traitement net de cotisations ne soit inférieur à 4 500 francs à la fin de 1985.

Force est de constater que, compte non tenu de l'application éventuelle de la clause de sauvegarde figurant dans le relevé de conclusions pour 1985, le montant mensuel net du minimum de traitement dans la fonction publique sera de 4 179 francs, soit une différence de 7,7 p. 100 avec l'objectif de la commission.

Les prévisions en matière d'inflation associées au projet de loi de finances font apparaître une évolution des prix en moyenne de 3,4 p. 100 en 1986. Etant donné que le coût en année pleine des revalorisations de rémunérations intervenues en 1985 devrait entraîner un report de l'ordre de 2,1 p. 100, les augmentations supplémentaires à accorder au titre de 1986 devraient être de 1,3 p. 100 en masse.

Si la répercussion du G.V.T. et des mesures catégorielles était la même en 1986 par rapport à 1985 qu'en 1985 par rapport à 1984 - respectivement 0,50 pour le G.V.T. et 0,37 p. 100 pour les mesures catégorielles - les augmentations en niveau à accorder aux fonctionnaires l'an prochain devraient correspondre à environ 0,4 p. 100 en masse.

Je pense que de telles perspectives sont par trop rigoureuses. Le bon sens voudrait que le G.V.T. et les mesures catégorielles soient exclus de la base de calcul servant à établir la progression des rémunérations en masse, et j'ai insisté sur ce point auprès de M. le ministre de l'économie, des finances et du budget, lors de la discussion générale.

Afin de répondre à certaines observations relatives aux rémunérations des retraités, j'indique que, pour une durée moyenne de retraite de dix-neuf ans pour les fonctionnaires civils et de vingt-six ans pour les militaires, la pension moyenne de retraité civil de l'Etat est de 78 639 francs par an en 1985, soit 6 533 francs par mois et, pour un retraité militaire, de 69 409 francs, soit 5 784 francs par mois.

Pas de quoi dire qu'ils sont budgétivores et vivent dans le luxe !

Dans le cadre du grand débat sur « le désengagement de l'Etat » auprès des collectivités territoriales, je tiens à fournir à l'Assemblée nationale une estimation du coût pour l'Etat des fonctionnaires mis à la disposition des régions et des départements. Pour cette estimation sont pris en compte le traitement brut, l'indemnité de résidence, le supplément familial, les heures supplémentaires, les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, les cotisations et prestations sociales dues par l'employeur.

Ainsi, pour l'année 1984 ont été mis à la disposition des régions et des départements 97 304 agents de catégorie A, 72 665 de catégorie B, 97 838 de catégorie C et 10 813 de catégorie D soit, pour l'ensemble des départements et des régions, 278 620 fonctionnaires.

L'Etat rembourse aux départements les traitements et charges sociales des fonctionnaires départementaux mis à la disposition des régions.

En 1984, cette mesure a concerné cinquante-neuf agents, pour une dépense totale de 5,363 millions de francs imputée sur le chapitre 31-13, article 50.

De même, j'ai publié dans mon rapport écrit une statistique intéressante concernant le nombre des agents de l'Etat pour 100 habitants. On note de grandes distorsions entre la région la plus favorisée, l'Île-de-France, avec 5,1 agents de l'Etat pour 100 habitants et les Pays-de-la-Loire, auxquels j'appartiens, qui n'a que trois agents pour 100 habitants.

S'il est vrai que l'amplitude est peu importante, il existe quand même des disparités un peu choquantes. Je crois qu'il est nécessaire pour l'Etat de consentir un effort particulier dans les années à venir pour que les régions qui s'écartent notablement de la moyenne nationale soient mieux pourvues en agents de l'Etat.

Comme chaque année, le rapport fait le point sur la question des rémunérations annexes et des limites à la transparence, c'est-à-dire à la connaissance que nous pouvons en avoir. A ce sujet, je ne reprendrai pas ici le débat que nous avons eu ces dernières années. Le rapporteur saisi pour avis l'abordera vraisemblablement.

Nous avons progressé sur le fond, mais plusieurs problèmes restent entiers. Ne pas connaître parfaitement ces rémunérations annexes est un facteur de distorsion dans la grille indiciaire. C'est un obstacle à la mobilité des fonctionnaires et un facteur de décalage entre les rémunérations d'activité et les retraites. Il convient que, dans un laps de temps relativement bref, nous puissions faire toute la lumière sur l'ensemble de ces problèmes.

En commission, nous avons parlé encore de la mensualisation du versement des pensions. La commission a rappelé combien elle y était attachée. Il faut que nous conduisions cette affaire à bien. Je crois, monsieur le secrétaire d'Etat, que la complète mise en œuvre du versement mensuel serait particulièrement bien ressentie par l'ensemble des personnes recevant des pensions civiles et militaires de l'Etat.

A la suite de l'examen de ce projet de budget de la fonction publique, la commission des finances a appelé à voter les crédits de la fonction publique (*Applaudissements sur les bancs des socialistes*).

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

**M. Georges Labazée, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la formation publique, mes chers collègues, la présentation du rapport pour avis de la commission des lois sur le budget de la fonction publique est l'occasion de dresser un bilan annuel des avancées dans le domaine de la politique statutaire, de la modernisation au service des usagers, de la politique de l'emploi et des rémunérations, mais également des problèmes restant en suspens.

Le débat instauré à l'occasion de la loi de finances pour 1986 permet de jeter un regard sur l'œuvre législative entreprise depuis 1981.

Qu'il me soit permis de rappeler : l'unification des dispositions statutaires ; le renforcement des droits et garanties ; la prise en compte des spécificités de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale - loi du 13 juillet 1983, loi du 11 janvier 1984 et loi du 26 janvier 1984.

A côté de l'édification de ce nouveau statut de nombreuses mesures ponctuelles ont été prises chaque fois que cela a paru nécessaire : titularisation des agents non titulaires, droit à la formation, abaissement de la limite d'âge pour exercer dans les grands corps de l'Etat. Il s'agit là du caractère délibérément multiforme de l'action conduite.

La mise en place de cette politique statutaire résolument réformatrice tendant en outre, je viens de le rappeler, à résorber l'auxiliaariat, à mieux insérer les handicapés, et à

favoriser l'égalité des sexes dans la fonction publique, comporte plusieurs finalités dont celle de mettre en place une administration moderne au service des usagers.

Pour que le service soit véritablement à la disposition de ceux-ci, il convient d'accroître l'efficacité et la célérité de l'action administrative en éliminant les facteurs d'alourdissement.

Faute de pouvoir tout citer, il convient de rappeler que les mesures prises vont dans le bon sens, tant au niveau du système des relations avec les entreprises qu'à celui de la charte des rapports entre l'administration et les usagers - l'expérience « Administration à votre service », les simplifications administratives, les « opérations portes ouvertes », entre autres.

Avec le souci de faire bouger les choses, depuis 1981, nous avons élaboré de nouveaux textes, créé de nouvelles commissions ou structures interministérielles : mais nous avons peut-être pris le risque d'en rigidifier certaines.

C'est dire qu'il reste beaucoup à faire, même si désormais il s'agit moins de réformes institutionnelles que d'une vigilance permanente dans la mise en œuvre des mesures déjà adoptées et d'un souci constant du pratique et du quotidien.

Cette véritable transformation des rapports entre l'administration et les usagers devra s'accompagner d'un effort complémentaire pour développer l'esprit civique et une profonde vie démocratique à l'intérieur de la fonction publique.

Nous connaissons, monsieur le secrétaire d'Etat, votre volonté de concertation avec les différentes organisations représentatives de personnels. Nous savons qu'une bonne participation, parce qu'elle exige des moyens et doit se conjuguer avec le bon fonctionnement des services, ne saurait être séparée de la modernisation et de l'intervention des personnels. Cela constitue l'une des conditions principales de la réussite de cette entreprise.

Le recours à des méthodes plus modernes pour l'administration s'est révélé indispensable. Nous savons combien, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez travaillé avec votre prédécesseur à la mise en œuvre des nombreux rapports demandés au Premier ministre depuis 1981.

Nous pouvons apprécier à leur juste valeur l'augmentation moyenne des crédits, de 12 à 15 p. 100 ces trois dernières années, dans le domaine des technologies nouvelles. Ces crédits permettent une compensation à la limitation des effectifs en déchargeant de certaines tâches de nombreux agents qui deviendront dès lors disponibles pour en accomplir d'autres nécessitant une qualification supérieure, tout en présentant un intérêt accru pour les personnels concernés.

Aussi l'idée d'une gestion prévisionnelle des effectifs dans la fonction publique apparaît-elle d'autant plus nécessaire que cette dernière est le premier employeur du pays. Outre ses répercussions sur le niveau global de l'emploi, la politique de l'emploi public conditionne le degré de satisfaction des effectifs.

Il convient, de ce point de vue, de réfléchir aux moyens d'opérer les choix relatifs au niveau d'autres variables telles que la durée du travail, l'utilisation des techniques et des moyens matériels ou l'organisation des activités de façon à planifier un développement efficient des fonctions collectives. Cette approche - mais il y en a d'autres - participe de la problématique de « la rationalisation des choix budgétaires » et de l'évaluation des politiques publiques.

Mon collègue Raymond Douyère vient de développer longuement les choix budgétaires, je n'y reviendrai donc pas. Avant de conclure, je tiens à appeler votre attention sur deux problèmes.

Chaque année nous abordons le problème des primes et rémunérations annexes dans la fonction publique. Vous connaissez nos difficultés pour obtenir des renseignements précis.

Mais si nous souhaitons les obtenir, c'est avec un souci évident de faire des propositions qui pourraient entraîner plus de justice. Toutefois, loin de nous l'idée de décaper la haute fonction publique. Un grand pays comme la France a besoin d'une fonction publique de très grande qualité et nous devons être attentifs, avec la mise en place de la décentralisation et des nouvelles structures, telles que les cours régionales des comptes par exemple, au rétrécissement du corps des administrateurs civils et, par voie de conséquence, aux tâches d'organisation et de direction confiées aux attachés d'administration centrale qui sont la mémoire collective de la fonction publique de ce pays.

Pensez-vous que puisse être envisagée une instance de concertation destinée à remédier aux disparités de gestion entre ministères ? Comment débloquer l'avancement par une utilisation maximale et rationnelle du volume des emplois disponibles ?

Sur un autre plan, l'Assemblée nationale vient d'apporter des modifications importantes en ce qui concerne les cumuls entre un emploi et une retraite. Sont exonérés de la contribution normale les traitements inférieurs à 5 000 francs, mais qu'en est-il des emplois partiels cumulés ?

Par ailleurs, la contribution fixée par le projet de loi n'est versée que par ceux qui déclarent une pension et un emploi public. Quelles mesures de contrôle avez-vous prévues dans ce cas ?

Vous pourriez estimer, monsieur le secrétaire d'Etat, que ces questions sont peu importantes, mais toutes les mesures allant dans un sens de plus grande justice sont toujours appréciées de nos concitoyens. En effet, il convient à tout moment de réconcilier l'usager avec le fonctionnaire. Il ne faut pas perdre de vue que toute réforme administrative court deux dangers : d'une part, devant la résistance de l'administration, celui de privilégier finalement l'effet d'annonce par rapport aux réformes concrètes ; d'autre part, celui de créer, au nom de la lutte contre la bureaucratie, une hyperbureaucratie s'ajoutant à la première.

L'heure n'est pas à ceux qui rêvent d'immoler l'Etat ni à ceux qui aspirent à une nouvelle simplification, à une réduction à l'élémentaire des rapports de force ; elle est à réaffirmer l'efficacité d'appareils publics au service d'usagers regardés comme des partenaires et des citoyens.

La démocratie se construit au quotidien, dans un climat d'optimisme critique, non de rédemption par l'abstinence ou la communion. Il faut se méfier de ceux qui aspirent à ce que tout change pour que rien ne change ou pour reprendre ce qui a été donné, et qui ne voient, dans la lassitude des peuples devant l'effort qu'implique toute construction collective, qu'un bon prétexte pour mener à bien les régressions qu'ils caressent.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission des lois a donné un avis favorable à votre projet de budget (*Applaudissements sur les bancs des socialistes*).

**M. le président.** Dans la discussion, la parole est à M. Bourg-Broc, premier orateur inscrit.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Monsieur le secrétaire d'Etat, cinquante-trois mois après votre arrivée au pouvoir et cinq mois avant l'échéance décisive des élections législatives du mois de mars prochain, le temps peut paraître venu de dresser un bilan de la politique de la fonction publique...

**M. Pierre Métais.** Un très bon bilan !

**M. Bruno Bourg-Broc.** ... mise en œuvre successivement par un ministre communiste, M. Le Pors, et par vous-même.

Si l'on se réfère aux promesses du printemps 1981, ce bilan, notamment en ce qui concerne les créations d'emplois dans la fonction publique,...

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Est positif !

**M. Bruno Bourg-Broc.** ... est accablant.

Mais si l'on considère ce qu'une France modernisée et rassemblée est en droit d'attendre de son Etat, votre bilan, marqué par un alourdissement et une politisation de l'administration, est tout aussi inquiétant (*Exclamations sur les bancs des socialistes*).

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Je viens de montrer le contraire !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Les gouvernants de 1986 auront une tâche difficile à mener à bien par priorité : refaire de notre fonction publique l'exemple qu'elle a été pendant des décennies.

Heureusement, nous pourrions nous appuyer sur des fonctionnaires, dans leur grande majorité, consciencieux, parfaitement honnêtes, dévoués au service public...

**M. Michel Sapin.** Quand même !

**M. Bruno Bourg-Broc.** ... et surtout désireux de participer à l'œuvre de redressement national de la France, œuvre dans laquelle, bien sûr, les agents de l'Etat et des collectivités ter-

ritoriales devront jouer un grand rôle, tant est vrai que ce pays ne saurait se passer d'une administration forte et efficace, rassemblée sur les missions que l'Etat doit assumer.

Le Gouvernement a souhaité un débat sur la fonction publique durant la présente session parlementaire.

Pour notre part, et ce sera sans doute notre seul point d'accord, nous nous en réjouissons, car ce débat nous permettra de faire la démonstration du constat de carence dans le meilleur des cas, de dévoiement et de désorganisation du service public, dans bien d'autres cas, de votre politique.

**M. René Bourget.** Vous rêvez !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Surtout, il permettra au rassemblement pour la République de faire connaître ses propositions pour l'instauration d'une véritable politique de la fonction publique.

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Combien de fonctionnaires en moins ?

**M. Michel Sapin.** Il serait intéressant de le savoir !

**M. Bruno Bourg-Broc.** J'espère qu'ainsi informé, le Gouvernement ou les représentants du parti socialiste cesseront de caricaturer ou de travestir nos propositions comme c'est le cas par exemple lorsqu'on laisse croire que la révision en baisse des missions de l'Etat - que nous voulons dès mars 1986 - conduirait à des licenciements de fonctionnaires, ce qui est totalement faux.

En effet, la diminution nécessaire des effectifs de certains services de l'Etat s'obtiendra par redéploiement des postes, et par le non-remplacement d'agents admis à la retraite.

D'abord, je traiterai de votre politique salariale. Elle se situe, monsieur le secrétaire d'Etat, dans la continuité de celle qui a été mise en œuvre depuis 1982 et elle se traduit par une régression cumulative du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

En 1985, à la suite de la signature par quelques organisations syndicales, le 13 février,...

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des simplifications administratives.** Quatre, organisations, c'est-à-dire la majorité, monsieur Bourg-Broc !

**M. Bruno Bourg-Broc.** ... d'un relevé de conclusions, trois hausses des salaires des fonctionnaires ont été programmées : 1,5 p. 100 au 1<sup>er</sup> février 1985, 1,5 p. 100 au 1<sup>er</sup> juillet, 1,5 p. 100 au 1<sup>er</sup> novembre.

Aux termes du même relevé de conclusions, il est prévu que les partenaires sociaux « se réuniront pour examiner la situation économique et salariale générale et définir ses modalités de compensation par l'ajustement de la base hiérarchique si l'évolution des prix à la consommation en moyenne devait excéder l'hypothèse retenue dans le rapport économique et financier pour 1985 ».

L'inflation, en 1985, nous le savons aujourd'hui, ne sera pas inférieure à 5,6 p. 100, alors que les rémunérations des fonctionnaires doivent augmenter de 4,5 p. 100.

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Où avez-vous vu cela ?

**M. Bruno Bourg-Broc.** Je veux bien que nous en reparions à la fin de l'année.

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Bourg-Broc ?

**M. Bruno Bourg-Broc.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Monsieur Bourg-Broc, ce sont des notions difficiles. Essayez d'éviter de mélanger ce qui relève de comparaisons avec la moyenne des prix et ce qui relève de comparaisons avec le glissement.

Sinon, M. Bourg-Broc, je peux vous dire que vos interlocuteurs ne vont rien y comprendre !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Oui, monsieur le secrétaire d'Etat, mais mes interlocuteurs sont sensibles à l'évolution de leur pouvoir d'achat.

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Tout à fait.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Ils constateront effectivement qu'entre une inflation de 5,6 p. 100 tout au long de l'année et une augmentation des salaires de 4,5 p. 100 il y a un certain décalage.

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Vous n'avez rien compris.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Peut-être, mais vous-même n'avez pas compris le mécontentement des fonctionnaires !

Si aucune initiative n'est prise par le Gouvernement, la perte de pouvoir d'achat des agents publics dépassera, si j'ai bien compris, cette année encore, 1 p. 100.

Or, force est de constater qu'aucune négociation n'est engagée à ce jour pour appliquer le point 10 - que j'ai cité - du relevé de conclusion du 13 février dernier.

Bien plus, le Gouvernement semble avoir pris le parti d'attendre et de voir pour transformer l'application normale d'un accord salarial en cadeau électoral octroyé aux fonctionnaires sous forme d'une prime exceptionnelle et unique, au début de l'année prochaine. C'est une supposition, mais j'espère que vous me démentirez, monsieur le secrétaire d'Etat !

Cette conception électoraliste de la politique salariale de la fonction publique se double d'une imprévoyance pour l'année 1986 que l'on pourrait, pour le moins, qualifier de coupable si elle n'était également inspirée par la volonté systématique de faire régler par le Gouvernement, après mars 1986, les problèmes qui auraient dû être abordés par le présent gouvernement.

Que constate-t-on en effet ?

Aucun rendez-vous n'a été pris avec les organisations syndicales pour définir, comme les années précédentes, les bases d'un accord salarial pour 1986.

Je crois même savoir qu'il ne vous déplairait pas que cet accord n'intervienne pas avant mars 1986.

De plus, ce projet de loi de finances, dont tous les orateurs de l'opposition ont pu dire avant moi et avec raison qu'il sous-estimait les dépenses de l'Etat, ne prévoit de financer l'an prochain que l'effet report des augmentations salariales de 1985, soit 2,6 p. 100, renvoyant à un collectif budgétaire le soin d'opérer l'ajustement qu'aurait impliqué nécessairement un accord salarial.

J'insisterai également sur la politisation croissante des recrutements. En effet, la continuité dans l'inspiration caractérise également votre politique de recrutement de fonctionnaires qui pourrait être résumée en deux expressions : politisation et relatif mépris de la qualité, qui sont évidemment liés. Il suffit, à cet égard, de citer la longue liste des réformes dites « de structure » intervenues depuis 1982 et qui n'ont eu d'autre but que d'installer vos amis aux postes clés ainsi que dans l'encadrement de la fonction publique.

En 1982, par le jeu des deux décrets des 27 juillet et 23 décembre, vous avez élargi le tour extérieur pour les sous-préfets, puis vous avez créé, sous couvert de décentralisation, une nouvelle catégorie de préfets chargés d'une mission de service public, en réalité déchargés de l'obligation d'occuper un poste territorial.

En 1983, vous avez inséré la troisième voie d'accès à l'Ecole nationale d'administration, dont on connaît le caractère inique et dérogatoire au principe de recrutement de la fonction publique.

**M. Georges Labazée, rapporteur pour avis.** Mais non !

**M. Bruno Bourg-Broc.** En 1984, pour prendre un exemple, le taux d'admission au troisième concours a été deux fois plus élevé que le taux d'admission au premier concours externe de l'E.N.A.

**M. Alain Richard.** Cela n'a rien à voir !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Une nouvelle accélération de ces réformes s'est produite en 1984 : élargissement du tour extérieur en faveur des ministres plénipotentiaires par le décret du 18 janvier, abaissement de la limite d'âge dans certains corps d'inspection et de contrôle de la fonction publique par deux lois du 13 septembre 1984.

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Ce n'est pas une tare.

**M. Bruno Bourg-Broc.** En 1985, la multiplication des textes confine à l'obsession. Vous avez d'abord promulgué le décret du 18 mars sur le recrutement du corps d'inspection

générale, puis les deux fameux décrets du 24 juillet et du 6 août qui annoncent la liste des emplois à la discrétion du Gouvernement - en fait du Président de la République.

Par ces textes, par des nominations de vos amis politiques intervenues à chaque conseil des ministres, vous avez créé, en quelque sorte, un nouveau système des dépouilles en rupture totale avec notre tradition républicaine.

**M. Georges Labazée, rapporteur pour avis.** Alors là !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Vous accédez à l'idée de copinage, vous accédez au principe de la faveur du prince prenant le pas dans l'administration sur le mérite et l'honneur de servir l'Etat.

**M. Pierre Métaie.** Belle formule !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Pour prendre un exemple précis, pouvez-vous me donner, monsieur le secrétaire d'Etat, l'assurance que les dossiers de candidature des postulants au titre d'administrateur civil au tour extérieur préparés par vos services - c'est normal - ne comportent aucun élément de nature à indiquer un engagement philosophique, politique, syndical, religieux ?

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Ce ne sont pas des zombies, les fonctionnaires !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Pouvez-vous assurer l'Assemblée nationale qu'une stricte neutralité préside aux travaux du comité de sélection de la rue de Babylone et que, cette année, ce ne seront pas des protégés de tel ou tel dignitaire du régime qui bénéficieront d'une promotion ?

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** C'est absurde !

**M. Bruno Bourg-Broc.** J'ai déposé une proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur votre politique de recrutement dans la fonction publique. J'en réitère la demande.

Je terminerai, monsieur le secrétaire d'Etat, par un aspect qui illustre la qualité des promesses électorales faites en 1981. Certes, 107 000 emplois ont été créés dans la fonction publique depuis 1981 ; mais 5 300 seront supprimés en 1986, qui s'ajouteront aux 10 000 supprimés depuis trois ans.

Jamais, l'emploi dans la fonction publique n'aura été soumis à de telles torsions, néfastes puisqu'elles bouleversent - et vous le savez bien - la pyramide des âges et qu'elles rendent plus difficile une croissance programmée du poids de l'Etat sur la société.

**M. Alain Richard.** Vous, vous ne vous laissez pas aller à la facilité !...

**M. Bruno Bourg-Broc.** Vous vous efforcez avec constance d'éliminer les derniers éléments de souplesse dans la gestion de la fonction publique en titularisant d'ici à 1988 quelque 250 000 auxiliaires et contractuels, y compris les 34 000 agents des centres de recherche, en contradiction avec les usages de tous les pays modernes qui privilégient la mobilité et la créativité.

Monsieur le secrétaire d'Etat, la fonction publique de ce pays va mal. Les fonctionnaires, comme le public, en sont conscients. Le rétablissement de la neutralité est une des conditions de son redressement. Compte tenu de ce que les gouvernements ont produit contre l'administration depuis 1981, aucun consensus dans ce domaine n'est possible entre nous.

**M. Alain Richard.** Pas avec vos salades, en tout cas !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Démontrez que ce sont des salades !

**M. Michel Sapin.** Ce n'est pas la peine de le démontrer, cela se voit !

**M. Alain Richard.** D'ailleurs, on n'aurait pas de mal à le faire !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Au moins faites que ces quelques mois qui nous séparent...

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Je conclus, monsieur le président. Je voudrais, pour conclure, formuler le souhait que ces quelques mois qui nous séparent de mars 1986 n'entraînent pas une nouvelle aggravation de la situation dans la fonction publique.

**M. le président.** Monsieur Bourg-Broc, vous avez épuisé le temps du R.P.R., puisque vous étiez inscrit pour cinq minutes et que vous avez parlé plus de dix minutes.

La parole est à M. Renard.

**M. Roland Renard.** Traditionnellement, le budget de la fonction publique nous fournit l'occasion de faire le point dans ce domaine. Le débat qui lui est consacré aujourd'hui nous permettra de mesurer très exactement son évolution au cours de cette législature.

Pour l'heure, je m'en tiendrai donc au seul impact budgétaire de la politique gouvernementale en la matière, politique dont le caractère négatif est patent à deux points de vue fondamentaux : l'emploi et le pouvoir d'achat.

Contrairement aux affirmations des tenants d'un libéralisme à tout crin, un grand nombre de fonctionnaires n'est pas le signe d'un étatsisme tâtillon, pas plus qu'il ne s'analyse comme un étouffoir de l'initiative personnelle. Il est la marque d'une haute sociabilité et la condition de l'efficacité de services rendus à la population. Prétendre le diminuer, c'est se prononcer pour la fermeture ou la surcharge d'établissements scolaires ou d'hôpitaux, c'est s'attaquer à tous les services rendus à la population ; c'est également autoriser la fermeture de services le samedi.

Les dépenses entraînées par l'existence d'une fonction publique ne sont pas inutiles. Elles ne sont pas le fruit d'un monstre tentaculaire qui gèle une économie. Tout au contraire, elles caractérisent une société développée, aux riches relations humaines.

Or, en quatre ans, la part de ces dépenses inscrites dans le budget de l'Etat a chuté de 8,3 p. 100. Pourtant, on ne saurait nier leur utilité, car les 485 milliards de francs qu'elles représentent jouent un rôle moteur dans notre économie par la satisfaction des besoins de consommation qu'elles permettent d'assurer.

Le Gouvernement a choisi de minimiser ce secteur. Ce choix ne peut, par voie de conséquence, que renforcer les difficultés économiques. En 1981, le Président de la République s'engageait à créer 210 000 emplois publics afin de réparer les effets du malthusianisme de la droite. Cette même année, puis en 1982 et en 1983, en furent créés 170 000. Depuis, rien. Si l'on retranche les quelque 9 000 emplois qui ont été supprimés en deux ans, dont 4 330 cette année, on peut chiffrer à près de 50 000 emplois le coût du reniement (*Murmures sur les bancs des socialistes*).

Ce reniement, vous vous efforcez de le camoufler sous des impératifs de bonne gestion et d'adaptation du personnel.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Ce n'est pas moi qui le dit !

**M. Roland Renard.** Certes, nous ne sommes pas partisans de la reconduction automatique des lignes budgétaires, mais la gestion prévisionnelle des personnels que vous invoquez cache, en réalité, la disparition programmée d'emplois pourtant nécessaires au développement ou même simplement à la poursuite d'actions publiques utiles à la population.

Certes, l'introduction de méthodes modernes d'administration est de nature à améliorer l'efficacité des services publics. Mais les concepts de mobilité, d'adaptation et de formation que vous dites vouloir appliquer à l'administration de demain ne sauraient faire oublier que celle d'aujourd'hui est sous-équipée, que la formation continue des agents demeure insuffisante, que le fonctionnaire est, trop souvent encore, occupé à des tâches répétitives.

Pour notre part, nous souhaitons que s'améliore la productivité administrative, mais celle-ci ne peut s'apprécier qu'en termes d'efficacité sociale, c'est-à-dire en termes de services rendus à la population, et non pas sur une base financière non significative en la matière.

En revanche, le sort fait aux fonctionnaires est caractéristique de l'attention portée à ce secteur. Or, si le calendrier de titularisation est respecté, la lenteur d'application du nouveau statut général laisse mal augurer de la volonté gouvernementale de l'appliquer.

Vous nous assurez que les décrets relatifs à la fonction publique d'Etat paraîtront avant la fin de l'année. Nous en prenons bonne note. Mais qu'en est-il de la fonction territoriale ? A quand la constitution de cette administration en corps ? A quand l'établissement de passerelles entre les deux et le rééquilibrage des rémunérations ? Nous accordons trop d'importance à l'unité des fonctions publiques pour ne pas être inquiets de l'immobilisme actuel.

Enfin, qu'en est-il de la rémunération des fonctionnaires ? Bien que vous prévoyiez une inflation de 3,4 p. 100, vous ne proposez qu'une augmentation réelle des traitements de 1,30 p. 100 en masse ; car vous vous entêtez à considérer comme augmentation nouvelle les 2,1 p. 100 de report des augmentations passées. Même si l'on vous suivait sur ce point, l'accroissement fictif de 2,9 p. 100 que vous annoncez sera inférieur à l'inflation de 3,4 p. 100, elle-même manifestation sous-évaluée. Le pouvoir d'achat des fonctionnaires sera, cette année encore, en baisse. Ce n'est pas tolérable.

L'an dernier, un effort particulier de 2 p. 100 avait été consenti en faveur des traitements les plus bas. Cette année, rien de tel. Aucune mesure de solidarité ne viendra compenser la perte de pouvoir d'achat que subiront les fonctionnaires. Pourtant, ils sont nombreux à percevoir le traitement minimal de la fonction publique qui n'est que de 4 179 francs par mois.

Aux difficultés que connaissent les actifs s'ajoutent, pour les retraités, de véritables injustices, qu'il s'agisse du niveau minimal des pensions, de leur non-mensualisation ou du maintien à seulement 50 p. 100 du taux des pensions de réversion.

Il faut instaurer une réelle égalité de traitement entre retraités et actifs, augmenter le minimum de pensions en le calculant sur la base de l'indice 215. L'alignement de pension sur le minimum de rémunération représenterait un gain mensuel de 455 francs pour les retraités qui ne perçoivent que la pension minimale.

Concernant la mensualisation des pensions, seuls les retraités du Var et du Finistère en bénéficient cette année.

Il est insupportable, au moment où l'Etat rogne davantage le pouvoir d'achat des fonctionnaires, qu'il impose aux retraités une avance de trésorerie contraire aux engagements législatifs de 1975. Les retraités de la fonction publique doivent bénéficier de l'engagement du Premier ministre de mensualiser les pensions du secteur privé avant la fin de 1986.

Votre budget traduit une orientation politique que nous récusons. Face à une crise économique qu'il se refuse à affronter, le Gouvernement sacrifie, pour des économies budgétaires à courte vue, fonction publique et fonctionnaires.

En désaccord total avec les orientations que vous assignez à la fonction publique, refusant les sacrifices que vous imposez aux fonctionnaires, les députés communistes repousseront ce budget (*Applaudissements sur les bancs des communistes*).

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

**M. Michel Sapin.** J'aimerais - très brièvement, rassurez-vous ! - poser quelques jalons dans le débat sur le rôle de la fonction publique dans un Etat moderne comme la France.

En écoutant M. Bourg-Broc, je me remémorais une phrase de René Char : « L'essentiel est sans cesse menacé par l'insignifiant. »

L'insignifiant, en l'occurrence, ce sont ces attaques démagogiques qui permettent à leur auteur de se lamenter sur la baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires, tout en considérant comme anormale la titularisation des auxiliaires, titularisation poursuivie depuis 1981.

L'insignifiant, c'est aussi cet étrange fantasme qui l'a agité un moment sur l'existence éventuelle de fiches quasiment policières qui seraient contenues dans les dossiers des candidats à la fonction publique.

Quel est l'essentiel ? C'est qu'une fonction publique comme celle que la France doit connaître est soumise à des exigences contradictoires qu'il s'agit de concilier.

Toute grande politique de la fonction publique doit s'attacher à ces vrais problèmes. Elle doit assurer la continuité du service public, avec ce que cela implique de certitude dans le déroulement des carrières, et de neutralité dans l'entrée dans la fonction publique...

**M. Bruno Bourg-Broc.** Merci !

**M. Michel Sapin.** ... mais elle doit aussi se concilier avec l'adaptation nécessaire à l'évolution de la société et des techniques.

L'essentiel, c'est qu'une grande fonction publique comme celle que la France doit connaître doit à la fois respecter l'égalité de traitement des usagers et répondre au besoin grandissant d'une individualisation des décisions et des services rendus.

Voilà les vrais problèmes, avec les dérapages, les difficultés et les défauts qu'ils peuvent présenter.

En effet, qui dit continuité dit nécessité de statuts, mais cela signifie parfois léthargie. Qui dit nécessité d'égalité de traitement des usagers dit nécessité d'une réglementation uniforme ; mais cela signifie parfois bureaucratiation.

C'est à ces vrais problèmes, à ces contradictions qu'il faut résoudre que doit s'attaquer toute politique de la fonction publique.

Je compare les quelques propositions avancées par l'opposition avec la politique menée par les gouvernements qui se sont succédé depuis 1981.

M. Bourg-Broc nous a fait une annonce importante. Bientôt, nous aurons, de la part de son groupe en tout cas, des propositions précieuses.

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Enfin !

**M. Michel Sapin.** Enfin, oui !

J'ai consulté attentivement un certain nombre de programmes présentés par les uns et par les autres et je me suis demandé s'ils sont compatibles avec la nécessité de résoudre la contradiction que j'ai décrite en premier lieu. J'ai lu que certains demandaient la suppression des rigidités dans les statuts, voire la suppression pure et simple de certains d'entre eux, ou la diminution du nombre des fonctionnaires relevant du statut de la fonction publique. Est-ce là le meilleur moyen d'assurer la continuité de l'action publique de l'Etat ou des collectivités territoriales ?

J'ai lu aussi que certains demandaient une diminution du nombre des emplois dans la fonction publique. Les chiffres diffèrent. M. Barre, semble-t-il, demande 20 000 suppressions par an. Le R.P.R. - toujours plus ! - en demande 40 000 avec, pour objectif, un retour au niveau de 1972.

M. Bourg-Broc nous a rassurés en précisant qu'il ne serait pas nécessaire de licencier pour atteindre cet objectif et qu'il suffirait de ne pas remplacer les fonctionnaires partant à la retraite. Mais pensez-vous, mon cher collègue, que la nécessaire adaptation aux évolutions de la société et aux nouvelles technologies pourra se faire en bloquant toute nouvelle embauche de jeunes fonctionnaires, ceux-là mêmes qui sont plongés dans cette société mouvante et qui sont formés aux technologies modernes ? Pensez-vous que c'est ainsi que la fonction publique pourra répondre aux grands défis de l'avenir ?

**M. Bruno Bourg-Broc.** Combien avez-vous recruté de nouveaux fonctionnaires, cette année ?

**M. Michel Sapin.** Dans un fascicule que vous aviez intitulé *Libre et responsable*, et dont certains, même parmi vos rangs, avaient considéré qu'il contenait justement des propositions irresponsables...

**M. Bruno Bourg-Broc.** Caricature !

**M. Michel Sapin.** ... vous écriviez il y a quelque temps : « Dans le domaine de la fonction publique, là encore, la rupture est à l'ordre du jour. » Est-ce vraiment par la rupture dans l'action de la fonction publique que l'on pourra fournir aux usagers un service mieux adapté à leurs besoins ?

**M. Bruno Bourg-Broc.** Vous, vous pratiquez la rupture des engagements et des promesses ! C'est Rocard qui le dit !

**M. Michel Sapin.** N'est-ce pas plutôt par une nécessaire et continue réforme des méthodes, par une nécessaire et continue adaptation des services publics que l'on arrivera à rendre service aux usagers ? Alors, cessez de parler de rupture dans ce domaine comme dans d'autres ; il vaudrait mieux que l'expérience qui fut la nôtre vous serve aujourd'hui.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Elle nous servira !

**M. Michel Sapin.** Ce qu'il nous faut, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est ce que vous faites, c'est-à-dire une action en profondeur qui permette de mieux protéger les fonctionnaires. C'est la volonté de titularisation que vous mettez patiemment en œuvre, parfois difficilement.

Il faut embaucher, mais avec sélectivité, et vous avez raison de considérer que, dès lors qu'une tâche est assumée par un service public, il faut savoir la remettre en cause de façon à redéployer les moyens de la fonction publique.

L'action en profondeur, c'est celle qui consiste à maintenir l'autorité publique, mais en associant le plus possible les usagers aux décisions prises par l'administration et surtout à leur application.

L'action en profondeur, c'est celle qui consiste à imaginer, à avoir de l'audace dans l'introduction des nouvelles techniques, aussi bien dans la gestion des personnels que dans les méthodes utilisées pour rendre service aux usagers.

Il faut donc - et c'est le propre de toute politique d'envergure dans ce domaine - concilier des intérêts divergents et des nécessités parfois contradictoires, mais qui font justement la grandeur d'une fonction publique comme la nôtre.

Dans ce domaine-là comme dans bien d'autres, rien n'est simple, rien ne peut être résolu par un simple slogan qui se bornerait à proclamer la rupture. Il faut, au contraire, chercher à poursuivre assidûment une politique qui s'attaque réellement aux défauts des mécanismes administratifs mais qui mette aussi en valeur ces qualités dont chacun sait - et beaucoup à l'étranger le reconnaissent - qu'elles sont le propre de l'administration française (*Applaudissements sur les bancs des socialistes*).

**M. Bruno Bourg-Broc.** Vous n'avez pas parlé du pouvoir d'achat des fonctionnaires ! C'est une question qui vous gêne !

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Rien ne nous gêne, surtout venant de vous !

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard.

**M. Alain Richard.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous devons, dans ce débat, essayer d'analyser comment évoluent, sur la moyenne période, la politique de la fonction publique et la mise de moyens humains au service de l'ensemble des services publics. Pour ce qui me concerne, je consacrerai mon intervention à une affaire controversée, celle du progrès technique dans l'administration, celle de l'amélioration de la productivité et du développement de la mobilité dans la fonction publique.

Quelles que soient les approches politiques de ce problème, il est néanmoins assez facile de constater, car c'est un phénomène mesurable ; - que les efforts accomplis dans ce sens - je dirai l'ambiance de vie interne de la fonction publique créée depuis 1981 - ont manifestement permis une évolution, provoqué des déblocages par rapport aux situations antérieures. Sans vouloir entrer dans une compétition pour savoir lequel est le plus efficace, ce qui est toujours difficile, il me semble que les mécanismes de concertation et de dialogue, les mécanismes de participation qui ont été mis en place depuis 1981 - dans une certaine conception politique, mais aussi dans un certain souci d'efficacité - ont permis des gains de productivité et des capacités d'adaptation de la fonction publique sans commune mesure avec ceux qui avaient été obtenus au cours de la période précédente. Ce qui me fait penser que ce n'est pas nécessairement du côté où on est le plus « sonore » en ce qui concerne l'adaptation qu'on obtient les meilleurs résultats.

La deuxième question qui se pose à propos de cette affaire est de savoir en définitive à quoi on affecte les gains de productivité, quels doivent en être les bénéficiaires finals.

Si on essaie de trouver une logique dans les prises de position de la droite à cet égard, ce qui est déjà un exercice compliqué...

**M. Bruno Bourg-Broc.** Et la logique des courants du P.S. ?

**M. Alain Richard.** Voilà une réponse, monsieur Bourg-Broc, qui démontre votre capacité à vous situer au sommet des discussions politiques !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Comme vous le faites vous-même !

**M. Alain Richard.** Si je me trompe sur ce point, vous pourriez peut-être m'interrompre en parlant du sujet.

Il semble donc que la logique de l'opposition de droite soit d'affecter intégralement les gains de productivité à la réduction des effectifs, en se contentant de maintenir globalement à niveau les prestations servies par les différentes administrations. Même ainsi, il apparaît impossible de démontrer qu'on puisse maintenir le niveau actuel des services rendus par plusieurs des grandes administrations de ce pays en s'orientant vers une réduction d'effectifs de l'ordre de 20 000 par an. Compte tenu des problèmes de plasticité, d'adaptation, de

atteindre des gains de productivité diffuse, appliqués à l'ensemble de la fonction publique, supérieurs à 1,5 ou 2 points par an. En tout cas, lorsque le moyen vous était donné d'en faire la démonstration, il semble, messieurs, que vous ayez failli à cette ambition.

Pour notre part, nous considérons certes que les gains de productivité doivent être affectés pour partie à une légère réduction des effectifs - celle que nous proposons étant très inférieure à un point, je ne comprends pas qu'elle vous effarouche tant - mais pour partie aussi à la poursuite de l'amélioration qualitative des prestations, et en particulier, comme le souhaitait mon collègue Michel Sapin tout à l'heure, à un renforcement de la personnalisation de l'action administrative, ce qui constitue sans doute la vraie réponse à l'interrogation d'une large fraction du public devant les risques d'uniformisation de l'Etat.

Ensuite, si cette modernisation et ces gains de productivité doivent s'appuyer sur un effort continu de formation permanente, ils doivent aussi reposer sur l'encouragement à l'initiative, qui est l'un des supports tant de la politique de gestion des carrières que nous avons conduite que des mécanismes de concertation que nous avons mis en place. A ce sujet, pourtant, on n'entend guère de propositions du côté de ceux qui se vantent de rechercher la compétitivité.

Quant à l'effort de mobilité que nous avons entrepris, une de ses conséquences essentielles est, à mon sens, le rapprochement avec la fonction publique territoriale. Là encore, dans le dialogue que nous devons avoir pour informer le pays, il me paraît important de savoir comment se situent les différentes forces politiques. A l'occasion de divers débats, aussi bien législatifs que budgétaires, j'ai entendu l'opposition prendre des positions très négatives quant au développement d'une fonction publique territoriale unifiée. Mais je n'ai pas très bien compris - sans doute le débat que nous aurons fin novembre m'y aidera-t-il - vers quelle logique tendaient ces récriminations, si, en définitive, l'opposition pensait s'opposer à la création d'une fonction publique territoriale unifiée et placée au même niveau que la fonction publique d'Etat ou si, au contraire, elle y était favorable, auquel cas il serait peut-être utile qu'elle le fasse savoir.

Cela étant, les gains que nous avons obtenus en quelques années ont aussi été rendus possibles par la mise en œuvre de techniques de gestion, par des efforts de rationalisation. La gestion des corps, en particulier, s'est appuyée sur des modalités nouvelles de recrutement et sur des méthodes de régulation des effectifs beaucoup plus affinées qu'auparavant, qui ont permis, par exemple, d'aboutir à une réduction sensible du nombre des emplois vacants tout au long de l'année. Le développement du temps partiel fondé strictement sur le libre choix des agents a également dû contribuer à une meilleure adaptation des services aux besoins.

Pour conclure cette brève contribution au débat sur l'avenir de la fonction publique, je dois dire que je renonce à commenter la prestation de M. Bourg-Broc, parce qu'il est impossible de le concurrencer dans un certain type de discours, celui qui fait que 90 p. 100 de nos concitoyens pensent que les hommes politiques ne disent pas la vérité.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Vous ne parlez pas non plus du pouvoir d'achat des fonctionnaires ! Cela vous gêne aussi !

**M. Alain Richard.** La meilleure façon de lui répondre ne consiste-t-elle pas à se situer sur le terrain qui intéresse tous ceux qui observent, avec un effort de lucidité, la vie politique : je veux parler des propositions concrètes au nm desquelles, à n'en pas douter, M. Bourg-Broc s'adonne à cette polémique.

Je lui poserai sept questions auxquelles il aura le temps de réfléchir avant son intervention, qui sera sans doute marquante, dans le débat de fin novembre.

Le R.P.R. peut-il chiffrer l'évolution du pouvoir d'achat à laquelle il s'engage, pour les rémunérations moyennes de la fonction publique, entre 1986 et 1988 ?

Peut-il fixer l'évolution des effectifs par ministère qu'il compte programmer entre 1986 et 1988 ?

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Très bonnes questions !

**M. Alain Richard.** Le R.P.R. peut-il nous indiquer l'ampleur du développement des postes de non-titulaires qu'il envisage ?

**M. Maurice Ligot.** Pour l'instant, c'est vous qui gouvernez !

**M. Alain Richard.** Si cela ne vous contrarie pas, mon cher collègue, je pense nécessaire d'engager devant l'opinion publique, et dans des conditions minimales de loyauté et de clarté, une confrontation sur les propositions des uns et des autres.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Et sur la politique de votre Gouvernement !

**M. Alain Richard.** Permettez-moi de vous poser ces quelques questions, dont vous reconnaîtrez certainement l'intérêt et auxquelles vous serez capable de répondre très simplement.

**M. Bruno Bourg-Broc.** C'est pour vous l'heure des bilans, monsieur Richard !

**M. Michel Sapin.** Et pour vous, c'est l'heure des programmes !

**M. Alain Richard.** Je poursuis donc mon questionnaire.

Quelles nouvelles modalités de recrutement prévoyez-vous d'instaurer pour assurer ce que vous appelez la « neutralité » de la fonction publique ?

Quel jugement portez-vous sur les mécanismes de concertation sociale en vigueur au sein de la fonction publique et quels sont, éventuellement, les mécanismes alternatifs de concertation et de dialogue social que vous proposeriez ?

Quelle est votre approche sur la parité entre la fonction publique territoriale unifiée et la fonction publique d'Etat ? Etes-vous d'accord avec l'existence d'une fonction publique territoriale unifiée ?

Enfin, êtes-vous prêt à assurer la stabilité du régime de retraite des fonctionnaires et à garantir le pouvoir d'achat des retraités ? Est-ce compatible avec votre programme en matière de protection sociale ?

**M. Michel Sapin.** Excellentes questions !

**M. Alain Richard.** Si on connaissait les réponses à ces sept questions, monsieur Bourg-Broc, on aurait peut-être une nouvelle illustration de ce qu'un grand journal populaire appelle le jeu des sept erreurs, mais on n'aurait pas assisté aux déferlements idéologiques auxquels vous vous êtes livré devant un hémicycle qui, je pense, n'est pas le bon décor pour ce genre de pantomime ! (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Ligot.

**M. Maurice Ligot.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, je voudrais redescendre des hauteurs atteintes par M. Richard pour revenir aux pratiques de la fonction publique.

**M. Georges Labazée, rapporteur pour avis.** N'y atteint pas qui veut !

**M. Maurice Ligot.** Je me bornerai à évoquer - puisque mon temps de parole est malheureusement limité, alors que le sujet est immense - quatre grands sujets : la politique des effectifs et le coût de la fonction publique, la politique des rémunérations, la tentative de mainmise du pouvoir politique sur la haute fonction publique...

**M. Michel Sapin.** Ça les reprend !

**M. Maurice Ligot.** ... et, si j'ai le temps, le non-cumul emploi-retraite.

Mais, auparavant, je tiens à souligner le caractère fallacieux de ce budget. Il est d'emblée en grave déséquilibre - ce n'est pas nouveau, direz-vous, puisque cela dure depuis quatre ans - mais ce déséquilibre concerne aussi les dépenses de fonctionnement, donc celles relatives à la fonction publique. Il semble en effet que beaucoup de dépenses aient été systématiquement sous-estimées. On peut donc affirmer, sans risque d'erreur, que le déficit ne pourra que s'aggraver en cours d'année.

S'agissant d'abord des effectifs et du coût de la fonction publique, le Président de la République avait proposé, pendant la campagne électorale pour les élections présidentielles de 1981, la création de 210 000 emplois publics ou d'utilité collective. Les effectifs budgétaires prévus par la loi de finances initiale pour 1981 étaient de 2 392 000. Ils furent portés à 2 440 000 par la loi de finances rectificative pour 1981, puis à 2 493 000 par la loi de finances pour 1982.

La loi de finances pour 1985, puis le projet de loi de finances pour 1986, contraints à tenir compte de la conjoncture économique et de la politique d'austérité, entament un mouvement de décrue : de 2 586 555 en 1984, soit près de 200 000 de plus qu'en 1981, les effectifs budgétaires passent à 2 579 545 en 1985. Pour 1986, le projet de budget prévoit une légère diminution de 4 330 emplois budgétaires.

Autrement dit, vous avez inondé le navire et, maintenant, vous écopez avec un verre à dents !

Comment ne pas faire remarquer l'incohérence d'une telle politique du personnel, que pas une entreprise privée n'ose-rait mener ?

Or les créations massives d'emplois dans le secteur public sont d'autant plus lourdes de conséquences qu'à la différence du privé elles sont synonymes de coûts fixes pour la durée d'une carrière, c'est-à-dire pendant trente-cinq à quarante ans, l'Etat garantissant la stabilité de l'emploi.

L'importance des effectifs et leurs conditions d'emploi ont une conséquence directe sur le coût de la fonction publique dans le budget de l'Etat, ce qui me conduit à faire deux observations.

Premièrement, on nous indique que le pourcentage du coût de la fonction publique dans le budget diminue et l'on s'en félicite. M. Douyère l'a écrit. Ne faudrait-il pas plutôt s'en inquiéter ? Si les dépenses induites par la fonction publique passent de 43,2 p. 100 en 1981 à 39,6 p. 100 en 1985, c'est en particulier que le coût de la dette publique intérieure est passé dans le même temps de 6,2 p. 100 à 8,4 p. 100 et qu'il dépassera largement 9 p. 100 en 1986, ce qui constitue une situation extrêmement grave pour les finances publiques et pour l'équilibre budgétaire.

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** C'est un argument que je vous rappellerai au conseil régional !

**M. Maurice Ligot.** Mais cela ne signifie pas que le poids de la fonction publique n'est pas moins écrasant dans le budget. Il ne faudrait pas confondre valeur relative et valeur absolue.

Ceci m'amène à ma deuxième observation. J'ai évoqué le poids de la dette dans le budget comme conséquence directe du déficit budgétaire. Celui-ci est évalué cette année à 145 milliards de francs. Si on compare le déficit, donc les emprunts, avec le coût des investissements de l'Etat et des investissements réalisés avec l'aide de l'Etat pour 1986 - les dépenses civiles en capital, c'est-à-dire les investissements productifs, s'établissent, en diminution, à 78,3 milliards pour 1986 - on est obligé d'en déduire qu'une partie du budget de fonctionnement de l'Etat, donc du coût de la fonction publique, est payé sur emprunts. C'est là qu'on mesure la dégradation des finances de l'Etat. C'est une situation intolérable ; c'est un peu comme si la ménagère devait emprunter pour acheter son pain !

S'agissant des rémunérations, si vous avez accru massivement les effectifs de la fonction publique, force est de constater, d'autre part, que la progression massive de la charge des rémunérations des fonctionnaires dans le budget n'a pas permis néanmoins, depuis 1982, d'assurer le maintien de leur pouvoir d'achat. D'autant que vous avez ajouté des charges nouvelles, telles que la contribution de solidarité et la majoration des cotisations pour pensions.

Le Gouvernement, qui prône la négociation salariale dans l'entreprise privée, ne respecte pas les règles du jeu vis-à-vis de ses personnels. La désindexation des traitements sur les prix a pris plusieurs formes : blocage des salaires en 1982 ; refus pur et simple de négocier en 1984 ; non-respect des accords salariaux sur lequel j'ai attiré l'attention du Gouvernement par une question écrite du 31 juillet 1985.

La perte sans précédent de pouvoir d'achat - M. Richard n'en a pas parlé - qu'ont connue les agents de l'Etat est d'autant plus importante que le fonctionnaire se place à un niveau élevé dans la hiérarchie.

**M. Alain Richard.** Me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Maurice Ligot.** Non, je vous ai entendu.

On assiste à un écrasement de la hiérarchie puisque la constante revalorisation des plus bas traitements de la fonction publique - nous sommes d'accord là-dessus - réduit l'écart entre les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires situés plus bas dans la grille indiciaire.

Un calcul effectué par la fédération générale des fonctionnaires F.O. retrace - en masse salariale - la perte de pouvoir d'achat subie par chaque catégorie de fonctionnaires du 1<sup>er</sup> janvier 1982 au 1<sup>er</sup> août 1985. Pour un agent situé au minimum de l'échelle indiciaire elle est de 3 553 francs. Elle passe à 19 123 francs pour un agent situé à l'indice moyen de la catégorie A.

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Sur quatre ans !

**M. Maurice Ligot.** Vous pouvez faire le calcul ou le demander à M. Bergeron !

Evidemment, il sera facile de dire à ce sujet que les rémunérations annexes compenseraient cet écrasement de la hiérarchie. Alors qu'en est-il de cette question ? La réponse est simple : les rémunérations annexes sont toujours mal connues.

En 1985, le montant des primes et indemnités versées a atteint 25,9 milliards de francs soit 5,3 p. 100 des 485 milliards de dépenses induites par la fonction publique. Puisque votre gouvernement - ou plutôt votre prédécesseur - a voulu se donner le beau rôle de faire toute la lumière sur les rémunérations annexes, force est de constater l'extrême lenteur des progrès accomplis.

**M. Georges Labazée, rapporteur pour avis.** C'est l'Assemblée qui l'a demandé !

**M. Maurice Ligot.** Le rapport Blanchard, préparé pour l'information très personnelle du Premier ministre, n'a pas été publié. Pourquoi ce silence, alors qu'on attachait tant d'importance à ce problème ?

Pour ma part, je ferai deux observations.

La première est très concrète : la pension de retraite versée au fonctionnaire ne prend pas en compte la totalité des rémunérations par lui perçues en fin de carrière. Il en résulte, le plus souvent, surtout pour les fonctionnaires de responsabilité et pour ceux des corps techniques qui bénéficient de rémunérations annexes parfois importantes, une considérable chute du revenu et du niveau de vie au moment de la retraite. C'est un fait patent !

La deuxième observation est de caractère plus politique : la pratique des rémunérations annexes prouve - vous ne pouvez pas affirmer autre chose, monsieur le secrétaire d'Etat - l'inanité d'une grille générale de la fonction publique qui veut faire entrer, dans un système simple et unique, une extraordinaire diversité de fonctions, de qualifications et de recrutements.

**M. Michel Sapin.** Et vous, que faisiez-vous ?

**M. Maurice Ligot.** Il faut donc s'interroger très sérieusement sur l'utilité de la grille générale, surtout dans la période actuelle de rigueur.

En ce qui concerne la politique de rémunération prévue par le Gouvernement pour 1986, on constate les faits suivants.

Si l'on en croit le rapport de M. Douyère, la hausse des prix en 1986 est estimée à 3,4 p. 100, taux qui sert de référence pour le calcul de la revalorisation de la masse salariale brute. Or le simple effet de report des mesures adoptées en 1985 sera de 2,1 p. 100 et sur le 1,3 p. 100 restant, le ministère des finances estime que 0,7 p. 100 sera représentatif des mesures glissement, vieillissement, technicité et des mesures catégorielles.

Le Gouvernement propose donc, en réalité, une augmentation de la rémunération moyenne en masse brute de 0,6 p. 100 pour 1986. Si l'on prend en compte les charges nouvelles pesant depuis 1984 sur les fonctionnaires - pérennisation du 1 p. 100 versé au titre de la contribution de solidarité, poids accru des cotisations pour les pensions passées de 6 à 7 p. 100 - on peut mesurer le caractère dérisoire de cette augmentation. J'insiste bien sur le caractère dérisoire.

J'en arrive maintenant à mon troisième point, qui suscitera, sans doute, quelques réactions sur les bancs de la majorité puisqu'il s'agit de la mainmise du pouvoir socialiste sur la haute fonction publique (*Rires et exclamations sur les bancs des socialistes*).

**M. Michel Berson.** Quelle horreur !

**M. Michel Sapin.** Ça les reprend !

**M. Maurice Ligot.** S'il est un domaine sur lequel on doit insister particulièrement, parce qu'il crée des précédents regrettables et instille un climat détestable au sein de la fonction publique, c'est bien celui-là.

Je traiterai d'abord rapidement de l'accès à l'E.N.A.

On vient de célébrer, il y a quelques instants, le quarantième anniversaire de la fondation de l'E.N.A. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous étiez invité à la cérémonie, mais vous n'avez pas pu vous y rendre du fait de vos obligations. J'ai pu en revanche y faire une petite escapade.

**M. Georges Labazée, rapporteur pour avis.** Pour le représenter ?

**M. Maurice Ligot.** En cette occasion, il me semble utile de rappeler que la contestation, tant par ses anciens élèves que par beaucoup d'autres, revêt essentiellement deux aspects, touchant aux modifications de recrutement de l'école.

On ne citera que pour mémoire la création d'une troisième voie d'accès à l'E.N.A. qui est d'ailleurs en train de mourir de sa belle mort, réservée notamment « aux personnes justifiant de l'exercice durant huit années comme membre élu d'un organe national ou local d'administration ou de direction d'une des organisations syndicales de salariés ou de non salariés considérées comme les plus représentatives sur le plan national ».

J'ai eu l'occasion de dire combien la qualité de syndicaliste ou de dirigeant d'association ne paraissait pas être un bon critère de sélection à l'entrée d'une grande école.

**M. Michel Berson.** Et pourquoi pas ?

**M. Maurice Ligot.** Il y a des moyens de sélection, ceux du premier et du deuxième concours, mais la seule qualité d'agent ou de syndicaliste de quelque autre organisme ne paraît pas être un bon moyen. Tout le monde le constate aujourd'hui et, je le répète, la troisième voie est en train de mourir de sa belle mort.

On peut également regretter l'introduction d'une possibilité spéciale d'accès à l'E.N.A. réservée aux élèves de l'école normale supérieure, qui sont déjà largement représentés en son sein, puisqu'ils peuvent y accéder par les deux voies, interne et externe. Pindique, à titre d'exemple, que pour la promotion 1984, on trouve huit normaliens pour 150 élèves, ce qui est une proportion importante.

**M. Michel Sepin.** Très bien !

**M. Maurice Ligot.** Une telle mesure était-elle réellement nécessaire ? Peut-être constate-t-on - et cela m'amuserait - que l'école normale supérieure manque aujourd'hui de débouchés intéressants... sauf peut-être pour le Premier ministre !

J'en arrive maintenant aux nominations proprement politiques, car il faut bien évoquer une nouvelle fois, pour le critiquer, le penchant de votre Gouvernement à mélanger, lors des nominations dans la haute fonction publique, compétences et appartenance politique. Une brillante question d'actualité posée par un de mes collègues au cours de la précédente session a mis en évidence le caractère politique de certaines nominations à des postes traditionnellement réservés aux meilleurs cadres de la fonction publique. Dans un récent article, un quotidien du soir, peu suspect d'animosité envers votre Gouvernement, soulignait également que celui-ci a largement nommé ses amis politiques aux postes qui sont à sa discrétion.

Ces nominations s'accompagnent, le plus souvent, d'une intégration dans un corps de fonctionnaires. Une trentaine de commissaires de la République issus des milieux proches du pouvoir et n'appartenant pas à la carrière préfectorale ont ainsi été nommés ; de même, une vingtaine de sous-préfets et, dans les administrations centrales, une quarantaine de titulaires, avaient été nommés après un passage dans un cabinet ministériel. On peut encore citer des nominations d'ambassadeurs. J'ai posé à ce sujet une question écrite au Gouvernement, le 29 juillet dernier.

Le Gouvernement a aussi largement usé du tour extérieur pour placer ses amis politiques, même dans les grands corps. Ainsi, à la Cour des comptes, une certaine effervescence s'est manifestée après la nomination d'un attaché de direction d'hôpital, intervenant après celles du président du conseil général socialiste de la Côte-d'Or battu en 1982 et d'un intendant universitaire, protégé de M. Mitterrand.

Le Gouvernement a même élargi l'importance du tour extérieur par l'abaissement de l'âge de la retraite de soixante huit ans à soixante-cinq ans, si bien que, dans les trois années qui viennent, plus de la moitié des conseillers d'Etat et des conseillers maîtres à la Cour des comptes seront à remplacer dont un tiers, bien sûr, au tour extérieur. Mais ce n'est sans doute pas vous qui les nommerez.

Le Gouvernement est allé encore plus loin, peut-être en prévision de ses échecs futurs, en instituant, par une loi du 13 septembre 1984, un tour extérieur pour tous les corps d'inspection et de contrôle qui, jusqu'alors, n'en disposaient pas. Entre le mois de février 1985 et le mois d'août, une quinzaine d'inspecteurs généraux proches du pouvoir ont ainsi été nommés. La lecture du *Journal officiel* est édifiante à ce sujet.

Un pas supplémentaire dans la politisation de la fonction publique a encore été franchi avec le décret du 6 août 1985 relatif aux nominations par le conseil des ministres - donc par le Président de la République - aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales. Ces postes sont passés d'une soixantaine à plus de cent quatre-vingts, ce qui permet au Président de la République d'étendre largement son pouvoir personnel sur les nominations.

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Vous savez très bien que c'est faux ! Je vous répondrai tout à l'heure.

**M. Maurice Ligot.** Le décret du 6 août est une réalité. Je l'ai lu et relu et je me suis spécialement appesanti sur les visas. Je n'en discute d'ailleurs pas la régularité, j'en conteste le fond.

**M. Alain Richard.** De soixante à cent quatre-vingts ! Vous devez vous tromper de décret !

**M. Maurice Ligot.** J'en terminerai en évoquant l'interdiction de cumul entre un emploi et une retraite, car elle remet en cause le droit au travail de certaines catégories d'anciens fonctionnaires, notamment des anciens militaires (*Exclamations sur les bancs des socialistes*).

**M. Bruno Bourg-Broc.** Sans doute au nom de l'égalité !

**M. Maurice Ligot.** Le militaire à la retraite, c'est-à-dire rendu à la vie civile, à quarante ou quarante-cinq ans, n'est pas un retraité comme les autres.

**M. Alain Richard.** En ce cas la loi ne s'applique pas !

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** C'est de la démagogie !

**M. Michel Berson.** Vous dites n'importe quoi !

**M. Maurice Ligot.** Sa pension de retraite militaire est une compensation des contraintes et exigences de la vie dans les armées. Cela a déjà été dit, mais je tiens à le répéter car le Gouvernement n'en a pas tenu compte.

Par ailleurs, le départ précoce vers la vie civile non seulement autorise mais impose l'exercice d'une deuxième carrière. L'exercice d'une activité professionnelle par le militaire retraité est donc un droit - le droit au travail - et le non-cumul entre une retraite et un emploi constitue par conséquent, pour l'ancien militaire, une rupture des engagements de l'Etat. Il fallait le dire.

Il s'agit, en outre, d'une mesure de régression sociale pour les retraités, notamment lorsqu'il sont chargés de famille, sans oublier qu'elle est contraire à l'économie du pays, compte tenu des compétences techniques acquises par nombre d'entre eux au cours de leur carrière.

Ces remarques sont également valables pour d'autres catégories de fonctionnaires.

Voilà ce que je voulais vous dire, monsieur le secrétaire d'Etat, sur la politique de la fonction publique suivie depuis quatre ans. Je sais bien que, pour une bonne part, ce n'est pas vous qui l'avez menée ; vous n'en avez pas toute la responsabilité, Dieu merci pour vous !

**M. Michel Berson.** Il assume !

**M. Maurice Ligot.** Elle conduit à de graves conséquences financières et politiques. Elle est gravement critiquée, nous refusons donc de l'approuver (*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. le secrétaire d'Etat.

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs, la présentation du projet de budget de la fonction publique est l'occasion de débattre de la politique de la fonction publique, de sa situation et de son évolution. En général, le temps imparti pour le débat budgétaire n'autorise pas à aller au fond de tous les problèmes et je ne peux que me féliciter de la décision prise par le Premier ministre de provoquer l'organisation de quatre grands débats parlementaires, dont un sur la fonction publique.

**M. Raymond Douyère, rapporteur spécial.** Très bien !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** La fonction publique le mérite par le rôle qu'elle joue dans l'organisation républicaine de l'Etat, par le nombre des agents concernés, par la place qu'elle occupe dans la société et par l'acuité des problèmes qu'elle rencontre dans son évolution et ses mutations.

Je me bornerai donc ce soir à l'essentiel, d'autant que l'excellence des rapports de M. Douyère et de M. Labazée me permettra de traiter plus rapidement un certain nombre de questions.

Ce prochain débat sera probablement un moment important. Je souhaiterais pour ma part qu'il soit préparé dans de bonnes conditions, surtout après avoir vu l'aspect parfois caricatural de certaines interventions. Tel a particulièrement été le cas de celle de M. Bourg-Broc, et quelque peu aussi de celle de M. Ligot, ce dernier ayant moins d'excuses, car il a été ministre de la fonction publique. Je préférerais donc que l'on aborde les questions au fond.

**M. Bruno Bourg-Broc.** C'est ce que nous avons fait, en parlant du pouvoir d'achat par exemple !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Une bonne préparation sera nécessaire et il conviendra de ne pas mélanger, monsieur Bourg-Broc, démagogie, méconnaissance des dossiers et méconnaissance des problèmes.

J'ai en revanche trouvé que les questions posées par M. Alain Richard étaient extrêmement pertinentes, et je m'engage à y répondre. J'aurais aimé qu'il en soit de même des vôtres, messieurs de l'opposition, et nous verrons bien, lors de ce futur débat, si vous êtes capables de formuler autre chose que des à-peu-près, voire, dans certains cas, de grossières erreurs.

Cela dit, je vais aborder très rapidement quelques problèmes dont certains, je le rappelle, ont été remarquablement exposés et précisés dans les excellents rapports de M. Labazée et de M. Douyère.

Je dois d'abord souligner l'extraordinaire travail qui a été accompli, durant l'année 1985, pour concrétiser l'évolution de la Fonction publique dans des textes réglementaires à la suite du remarquable effort législatif engagé par mon prédécesseur en 1982 et en 1983. Je tiens d'ailleurs à apporter quelques précisions à ce propos car, en la matière, certaines insuffisances d'informations peuvent faire commettre quelques erreurs, et je crains que tel ait été le cas de M. Renard.

Je vous indique donc que, pour les problèmes statutaires de la fonction publique, au 22 octobre, vingt-six décrets avaient été publiés, trois étaient en cours de contre-seing, dont certains sont très importants, comme celui sur la protection sociale des agents non titulaires. Mes services ont déjà remarquablement travaillé et je puis vous indiquer que tous les décrets concernant le statut de la fonction publique d'Etat seront publiés avant la fin de l'année. Je ne connais pas de précédent comparable.

En ce qui concerne la titularisation, monsieur Renard, les engagements pris par mon prédécesseur, selon lesquels l'ensemble du processus de titularisation devait être achevé pour le 11 avril 1988, seront tenus. Je peux même presque affirmer que, grâce au travail de collaboration mené avec l'ensemble des ministères par mes services, j'ai pris un tout petit peu d'avance sur les engagements de mon prédécesseur. Dès la fin de l'année, l'ensemble des procédures de titularisation des fonctionnaires de catégories C et D seront terminées. Vingt et un décrets sont déjà parus, trois sont en cours de contre-seing, un autre paraîtra demain ou après-demain au *Journal officiel* - et il est d'une grande importance, car il concerne environ 12 000 personnes des P.T.T. - et cinq sont dans la phase ultime de leur préparation, c'est-à-dire examinés par le Conseil d'Etat.

Pour les catégories A et B, le processus est plus délicat, mais le déroulement des opérations est également conforme aux prévisions. Le processus engagé pour l'éducation nationale intéresse déjà 49 000 agents. Il entre dans sa phase ultime pour les fonctionnaires concernés par le statut de la recherche et il est achevé pour les décrets relatifs à la formation professionnelle. Enfin, d'ici à la fin de l'année, je compte bien faire paraître quelques décrets généraux concernant certains ministères, toujours pour des fonctionnaires et des agents de catégories A et B.

Par conséquent, je puis dire très tranquillement que les délais sont tenus et les engagements strictement respectés tant pour le statut de la fonction publique d'Etat que pour la procédure, tout à fait exceptionnelle, de titularisation qui permet de donner des garanties et de leur offrir un déroulement de carrière normal, conformément aux engagements du Premier ministre et du Président de la République. Il faut en prendre note et ne pas ouvrir de faux débats en la matière.

J'en viens à la politique de l'emploi sur laquelle beaucoup de choses ont été dites ce soir.

En ce domaine aussi il faut regarder les choses avec un peu de sérieux, monsieur Ligot. A vous entendre parler d'un navire que nous écopons avec un verre à dent, et à entendre certains de vos amis, j'ai eu l'impression que vous aviez choisi une méthode plus expéditive : vous voulez tout simplement faire couler le navire, ce qui est un autre choix que je qualifierais de beaucoup plus radical !

**M. Maurice Ligot.** Pas du tout, c'est vous qui faites couler le navire !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Pourtant en la matière également - M. Douyère l'a très bien démontré - les engagements ont été tenus.

Dans une première phase il fallait rattraper les retards accumulés en ce qui concerne les emplois, car l'ancienne majorité avait laissé la fonction publique à l'abandon pendant presque un septennat. Nous avons décidé de résorber ce retard qui empêchait un fonctionnement correct de la fonction publique.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Caricature !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Rappelez-vous, monsieur Ligot, de la situation en matière de formation et du retard catastrophique pris dans le domaine de l'éducation ! Ne prenez pas le risque de me demander des chiffres, car j'ai été ministre de l'emploi et je me souviens du choc que j'ai éprouvé lorsque j'ai pu mesurer les retards accumulés pendant un septennat.

**M. Maurice Ligot.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le secrétaire d'Etat ?

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Monsieur Ligot, je ne vous ai pas interrompu.

Dans un premier temps, nous voulions donc rattraper ces retards. Nous l'avons fait.

Dans une seconde phase, il s'agit désormais de stabiliser la situation. C'est ce que nous essayons de faire en considérant que cette stabilisation relève de la maîtrise de la dépense publique et de la gestion correcte des moyens. Mais en aucun cas - et là réside probablement la différence fondamentale qui nous sépare et qui me fait dire que votre politique ferait couler le navire, et très rapidement...

**M. Maurice Ligot.** C'est vous qui le faites couler en ce moment ! Je le répète !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** ... nous ne théorisons pas la politique erronée, dangereuse et stupide qui consisterait à réduire systématiquement les effectifs. Nous ne confondons pas ce qui relève de la rigueur de la gestion, de la maîtrise de la dépense publique avec je ne sais quelle vision archaïque et dépassée dont le seul résultat serait de faire couler le navire.

La preuve que cette politique est tout à fait précise en la matière est qu'une analyse suffisamment fine des résultats démontre que, dans le budget civil de l'Etat, le nombre des fonctionnaires a été stabilisé ces dernières années : 2 059 000 en 1983, 2 063 000 en 1984, environ 2 061 000 en 1985.

Pourquoi cette limitation à 0,2 p. 100 de la baisse du nombre des emplois par rapport aux effectifs budgétaires ? Tout simplement parce qu'il y a une gestion plus ferme des postes vacants et des concours, une meilleure organisation

des moyens. Par cette adaptation, la politique de la fonction publique, sans rien perdre de son efficacité et même en gagnant en capacité de réponses, progresse vers une maîtrise de la dépense publique.

**M. Maurice Ligot.** Vous ne pouvez pas parler de maîtrise de la dépense publique, alors que le budget de l'Etat est en déséquilibre !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Les chiffres le démontrent, monsieur Ligot, à condition de les examiner de plus près, mais nous aurons prochainement un long débat sur ce point et nous pourrions aller plus au fond des problèmes.

Voilà en ce qui concerne la politique de l'emploi. Je ne dis pas qu'elle n'implique pas des efforts de la part de l'ensemble des agents, efforts d'adaptation, de productivité, de recherche, d'efficacité, mais je crois qu'ils sont mesurés au plus près et généralement bien perçus.

Sur la politique salariale, je dois dire qu'en écoutant M. Bourg-Broc il m'est arrivé de m'y perdre quelque peu. Je lui recommande, ainsi d'ailleurs qu'à M. Ligot, de lire le rapport que j'ai publié en annexe au projet de loi de finances pour 1985 sur l'évolution des rémunérations de la fonction publique au cours des deux dernières années. Ils y trouveront une approche sérieuse des chiffres en masse et en niveau. Et si M. Bourg-Broc apprendrait à maîtriser ces données, la clarté du débat y gagnerait.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Il faudrait l'expliquer aux organisations syndicales !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Sur ce point aussi, les choses sont parfaitement claires : l'engagement du Gouvernement, pris le 5 décembre 1984, est de maintenir le pouvoir d'achat moyen des fonctionnaires durant les années à venir.

**M. Maurice Ligot.** C'est bien ce que nous avons dit !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Cela signifie que certains fonctionnaires bénéficieront d'une légère augmentation du pouvoir d'achat, particulièrement ceux des catégories inférieures, alors que d'autres connaîtront une très légère diminution du pouvoir d'achat.

Vous, monsieur Bourg-Broc et monsieur Ligot, qui passez votre temps à regarder ce qui se passe dans d'autres pays, observez l'ensemble des Etats d'Europe, vous constaterez que la France est le seul qui, au cours des dernières années, a réussi à maintenir le pouvoir d'achat moyen de ses fonctionnaires.

Je ne prétends pas que c'est un exploit, monsieur Ligot, et, inversement, je n'ai jamais considéré que c'était la conséquence d'une politique laxiste. Un tel résultat demande aussi des efforts de la part des fonctionnaires. Ils les admettent d'ailleurs puisqu'ils négocient et passent, à l'occasion - ce fut en particulier le cas le 13 février 1985 - un accord avec le Gouvernement sur ces bases très clairement identifiées et définies.

Si vous faisiez la comparaison entre 1984 et 1982, monsieur Ligot, vous qui, à cet égard, avez moins d'excuses que M. Bourg-Broc, en vous référant à une notion qui doit vous être familière - la masse Toutée - et que je n'ai pas en tout cas inventée, vous découvririez qu'à effectifs constants l'évolution de la masse salariale a été, pour la même période, de 33,08 pour une évolution moyenne des prix à la consommation de 31,85. Ainsi, pour les trois années cumulées, il y a non seulement garantie du pouvoir d'achat moyen des fonctionnaires, mais même une très légère augmentation. Je vous en fais cadeau car elle est suffisamment faible pour qu'on n'en fasse pas état.

Tels sont les chiffres, ils ne sont pas discutables.

**M. Maurice Ligot.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le secrétaire d'Etat ?

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. Ligot, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

**M. Maurice Ligot.** Certes, les chiffres dont vous faites état ne sont pas discutables sur la masse car ils sont calculés correctement. Toutefois, vous omettez de faire état de deux phénomènes concomitants.

D'une part, vous avez ponctionné la rémunération des fonctionnaires au titre de la solidarité et en matière de retraite. Ces deux points de déduction ne sont pas compris dans les chiffres que vous indiquez.

D'autre part, si vous avez maintenu - mal d'ailleurs - le niveau des rémunérations, c'est en mettant le budget de la nation en très grave déséquilibre, alors que dans les années 1980-1981, il n'y avait pratiquement pas de déficit budgétaire. En effet, je répète que maintenant vous assurez les rémunérations non plus sur des recettes fiscales, mais en partie sur des emprunts. C'est inacceptable ; c'est de la mauvaise gestion. Vous ne pouvez pas dire le contraire. Quand vous parlez de bonne gestion, de bon équilibre, c'est une notion totalement erronée.

Vous faites peut-être quelques cadeaux aux fonctionnaires, mais vous ne faites pas un cadeau à la nation : votre budget est en déséquilibre très grave, et c'est inacceptable.

**M. le président.** Voulez-vous poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Votre discours, monsieur Ligot, est incohérent et je vais vous le démontrer.

**M. Maurice Ligot.** Non, il est parfaitement cohérent. Vous ne considérez que la fonction publique alors qu'il faut prendre l'ensemble du budget !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** D'abord, vous prétendez que nous faisons des cadeaux aux fonctionnaires. Je n'ai jamais dit cela. J'ai dit que nous faisons une politique précise, rigoureuse, clairement définie.

Ensuite, vous affirmez que nous assurons une protection du pouvoir d'achat moyen en masse - vous le reconnaissez et c'est déjà une concession de votre part - avec un budget en déséquilibre. Mais vous venez de dire à la tribune que ce n'était pas suffisant.

**M. Maurice Ligot.** Ce n'est pas acceptable !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Si on vous écoutait, monsieur Ligot, on augmenterait donc le déficit budgétaire, puisque vous vous plaignez amèrement de la politique salariale du Gouvernement ! Ou bien, comme vous le proposez, on éviterait de remplacer 40 000 fonctionnaires par an...

**M. Maurice Ligot.** Si les effectifs sont trop importants !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** ...ce qui assurément ferait couler le bateau !

**M. Maurice Ligot.** C'est vous qui le faites couler.

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Je crois, monsieur Ligot, que, pour engager un véritable débat à la fin du mois de novembre, vous avez intérêt à faire des propositions beaucoup plus cohérentes.

Sur les salaires, les choses sont donc claires.

Je vous rassure, monsieur Bourg-Broc, les engagements du Gouvernement seront tenus. Il y a une clause de sauvegarde ; elle sera discutée techniquement avec les organisations syndicales au mois de décembre prochain...

**M. Bruno Bourg-Broc.** Jouera-t-elle ?

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Bien évidemment, monsieur Bourg-Broc, elle jouera !

...et négociée en fonction de l'accord que j'ai signé avec les organisations syndicales lorsque sera connu le dernier indice des prix, c'est-à-dire à la fin du mois de janvier. Je vais même plus loin, monsieur Bourg-Broc, il n'y aura pas de primes - je m'y suis engagé - car je ne veux pas que les retraités en subissent les conséquences. Et je ne suivrai pas la suggestion que vous avez eu l'air de me faire et qui serait tout à fait malsaine, tout au moins pour les retraités. Je crois qu'ils apprécieront ce que je dis.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Ce n'était pas une suggestion ; c'était une crainte !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** J'avais cru comprendre que c'était une suggestion, vos explications sont tellement confuses que j'ai pu me tromper !

Sur le minimum de traitement, j'indique à M. le rapporteur spécial qu'un effort très important a été consenti. L'indice majoré est passé de 211 à 213 au 1<sup>er</sup> janvier et à 215 au 1<sup>er</sup> juillet, ce qui représente 4 290 francs brut - pour l'Île-de-France - compte tenu de l'augmentation des salaires de la

fonction publique que je proposerai demain matin en conseil les ministres. Cela concerne environ 35 000 agents qui ne restent qu'un an au minimum de traitement.

Il est important de souligner que nous avons toujours eu le souci de maintenir l'évolution du minimum de traitement en phase avec celle du S.M.I.C. Voilà qui prouve la cohérence de notre politique.

Je vous remercie, monsieur le rapporteur spécial, d'avoir insisté sur l'effort consenti par le Gouvernement en matière de politique des bas salaires. Vous avez indiqué les chiffres ; je ne les reprendrai pas. Je rappellerai simplement l'accélération de la promotion de l'ensemble des agents de la catégorie C. Ainsi, environ 90 000 agents voient leur situation améliorée chaque année. Cette politique de revalorisation des basses rémunérations n'a pas eu de précédent depuis très longtemps. Cet effort doit être souligné car il n'est pas assez connu.

Quant aux rémunérations annexes, nous avons axé notre effort sur la clarté. Cela n'avait jamais été fait auparavant, monsieur Ligot. Les chiffres figurent dans le rapport annexé à la loi de finances pour 1985. Faut-il aller plus loin à l'avenir ? J'en suis partisan, mais progressivement.

**M. Maurice Ligot.** Vous n'avez pas publié le rapport Blanchard !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Les statistiques permettant une meilleure maîtrise des rémunérations annexes figurent dans le rapport Blanchard et sont reprises dans le rapport annexé. Je m'y suis engagé depuis l'année dernière devant l'Assemblée.

**M. Maurice Ligot.** Mais ce n'est pas le rapport proprement dit.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Vous vous étiez engagé à le publier ! Encore un engagement non tenu !

**M. Jean Labazée, rapporteur pour avis.** Et vous, qu'avez-vous publié, monsieur Bourg-Broc ?

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** La mensualisation des pensions est un problème difficile, je le sais. Je n'ai pu, malheureusement, m'y engager que pour le Var à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1986, pour le Nord à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1987. Je souhaite personnellement qu'on aille plus loin, mais je n'ai pas pu obtenir l'accord sur ce point, car c'est un problème budgétaire.

Voilà quelques réponses, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les députés, aux deux grandes questions qui ont été débattues ce soir : celle des salaires et celle des moyens.

Il resterait à débattre - mais je ne voudrais pas abuser du temps de l'Assemblée - du problème fondamental de l'évolution de la fonction publique. J'aurai l'occasion de le faire, lors du débat souhaité par le Premier ministre.

Je me contenterai simplement de lire un texte très intéressant à la représentation nationale : « Le procès de nos administrations publiques est ouvert depuis de nombreuses années. Certes, les mérites personnels y sont communs et s'y rencontrent souvent à un haut degré. Mais, dans l'ensemble, elles n'ont point été mises au pas du temps. Il n'y a été tenu un compte suffisant ni de la révolution industrielle du siècle dernier et de ses conséquences économiques et sociales ni de la démocratisation de l'Etat qui eût dû impliquer celle de tous ses organes. La refonte de la machine administrative française qui s'imposait dès avant les événements de 1940 a tardé. Elle est devenue impérieuse. Souhaitée de toutes parts, elle doit être entreprise de toute urgence. »

Ce texte est celui de l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945. Personnellement, je le trouve d'une très grande actualité. Or, tous les efforts entrepris par le Gouvernement depuis quatre ans avaient précisément pour objectif de rattraper les retards accumulés, particulièrement durant le dernier septennat et de permettre, selon le texte de cette grande ordonnance de 1945, de mettre l'administration « au pas de son temps ».

C'est de cela, mesdames, messieurs les députés, que nous discuterons à la fin du mois de novembre dans ce grand débat.

Les grands thèmes de cette politique que nous menons pourraient s'articuler autour des points suivants.

Obligations d'un service public qui soit le service du public : informer, simplifier, personnaliser les relations, assurer la protection grandissante du citoyen. C'est ce que nous mettons en œuvre.

La concertation est une nécessité, et je remercie M. Alain Richard de l'avoir rappelé.

La formation est un impératif qui se traduit par une augmentation des crédits.

Les formations d'adaptation ont augmenté d'un tiers pour les agents des catégories C et D et seront accompagnées d'un plan important dans les semaines à venir concernant la formation à l'informatique de 100 000 cadres.

La technologie doit être considérée comme un levier de mutation de la fonction publique, d'adaptation à ses nouvelles fonctions. Vous n'ignorez pas l'effort fait par le Gouvernement et le résultat satisfaisant qu'a eu le premier salon de l'administration moderne.

Enfin, l'image internationale de la fonction publique française est un moyen d'influence sur le terrain non seulement politique, mais aussi économique et technique.

Vous savez aussi que de grandes mesures ont été engagées concernant le rôle de l'E.N.A., de l'Institut international de l'administration publique et des I.R.A.

Tels sont, mesdames, messieurs, les points que je traiterai à la fin du mois de novembre.

Nous avons modestement pour objectif de retrouver le grand souffle de l'ordonnance de 1945.

Cela suppose un très grand respect de la fonction publique. C'est sur ce point que je voudrais conclure.

Je suis parfois scandalisé par certains jugements portés sur la politisation, notamment en ce qui concerne la troisième voie d'entrée à l'E.N.A.

Monsieur Bourg-Broc, la vertu doit être discrète sinon elle devient vite hypocrisie ; Tartuffe n'est pas loin.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Et vous vous y connaissez en matière de tartufferie !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** En matière de vertu, nous n'avons guère de leçons à recevoir.

**M. Bruno Bourg-Broc.** On est bien d'accord, en tartufferie, vous vous y connaissez !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Je voudrais corriger quelques erreurs graves que j'ai relevées.

Par exemple, concernant la nomination à de hautes fonctions, j'ai parfois l'impression que pour la plupart vous vous dites libéraux alors que vous êtes fondamentalement ultra-conservateurs. A chaque fois que nous prenons une initiative tendant à ouvrir quelque peu, à aérer, à élargir la haute fonction publique, permettant à des femmes et des hommes qui n'ont pas suivi le cursus traditionnel d'apporter leur expérience à des postes de responsabilité, brusquement vous êtes apeurés, vous êtes inquiets, vous êtes tracassés et votre libéralisme s'arrête très vite aux frontières d'un conservatisme dont je dois dire qu'il est rétrograde depuis déjà plus d'un siècle.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Ça dépend qui on recrute et dans quelles conditions !

**M. Maurice Ligot.** Nous avons parlé de la politisation socialiste !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Je vais vous donner quelques exemples.

Quand nous nommons comme ambassadeur en Italie un grand écrivain, traduit en italien, ayant une grande expérience de la vie politique de ce pays et y ayant une audience personnelle, mais qui n'a pas, il est vrai, suivi le cursus traditionnel de cette voie, je crois que nous faisons la meilleure des choses pour assurer une représentation très digne de la France et pour favoriser le développement de nos relations avec l'Italie. Je pourrais multiplier les exemples du même ordre.

Quant à vos inquiétudes à propos de la troisième voie, elles ne cessent de m'étonner. Mais bigre ! De quoi s'agit-il ? De permettre, par des méthodes tout à fait exceptionnelles,...

**M. Maurice Ligot.** Plutôt d'exception !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** ... à des femmes et à des hommes ayant une expérience associative ou syndicale d'apporter une nouvelle richesse à l'Etat. Mais c'est le plus

grand honneur de la haute fonction publique que d'être capable de s'ouvrir. Vous vous apercevrez, monsieur Ligot, si vous discutez avec les intéressés...

**M. Maurice Ligot.** J'ai discuté avec eux, je les ai reçus dans ma ville !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Moi, monsieur Ligot, je les reçois à l'Ecole nationale d'administration.

En discutant avec les intéressés, vous vous apercevrez, disais-je, que cela se passe dans les meilleures des conditions.

**M. Alain Richard.** Que dites-vous, monsieur Ligot, de la façon dont M. Peyrefitte recrutait les magistrats ?

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Quand nous avons nommé les présidents des nouvelles sociétés nationales - je suis bien placé pour le savoir - vous avez crié pendant des semaines : « Au lieu de nommer des gens compétents, vous allez désigner vos amis, vous allez choisir des gens qui n'ont pas les capacités requises ! » Mais ensuite, ceux qui parmi vous sont de bonne foi, et il y en a aussi, ont reconnu que nous avions en général - moi, je dirais toujours - nommé des femmes et des hommes compétents. Et nul ne le conteste aujourd'hui.

Eh bien ! messieurs, ce qui est vrai pour les présidents des grandes entreprises nationalisées ou des grandes banques, est vrai aussi pour les hommes et les femmes qui entrent dans la haute fonction publique sans avoir suivi le cursus habituel, tout en ayant acquis une autre expérience. Et, dans quelques années, vous vous apercevrez que vos inquiétudes en la matière étaient injustifiées. Mais je mets cette attitude sur le compte de votre extraordinaire timidité chaque fois que nous essayons de faire bouger les structures de notre société.

Vous passez votre temps à mettre en avant des modèles que je connais bien et à citer d'autres pays. Je ne crois pas que les modèles soient transposables.

Il y a au moins une chose que vous devriez retenir de ces autres pays dits libéraux, c'est, en matière de promotion des femmes et des hommes, l'extraordinaire hardiesse dont ils font preuve pour s'adapter à de nouvelles données.

L'ouverture maîtrisée et modérée de l'E.N.A., l'élargissement du tour extérieur dans la haute fonction publique ne sont pas du tout synonymes, comme vous le pensez, de politisation.

Ce n'est absolument pas notre objectif, et vous le savez bien. Nous voulons simplement ouvrir la fonction publique à des talents nouveaux, lui assigner de nouvelles missions et l'adapter aux nouveaux besoins de la société.

**M. Maurice Ligot.** Et aux petits copains !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Il y a la théorie et il y a les faits !

**M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat.** Ainsi, nous retrouvons le souffle de l'ordonnance de 1945 alors que vous l'avez oublié si tant est que vous l'avez connu un jour !

S'il est deux textes, messieurs, que vous devriez relire, ce sont les arrêtés Barel de mai 1954 et Guille d'octobre 1954. Ces arrêtés extrêmement importants du Conseil d'Etat établissent une jurisprudence et assurent un équilibre entre, d'une part, le devoir de réserve qui s'impose aux membres de la fonction publique, et, particulièrement de la haute fonction publique, et, d'autre part, les droits du citoyen. Quand j'entends certaines de vos déclarations sur tel ou tel fonctionnaire appartenant ou non, - ce n'est pas mon problème - à tel ou tel parti politique, je constate simplement que vous avez oublié les arrêtés Barel et Guille et que vous auriez intérêt à les relire.

Monsieur Ligot, mon prédécesseur était surtout un ministre du gouvernement de la République, et cela me suffit.

La fonction publique joue un rôle extrêmement important, puis s'amplifiera. Il est tout à fait légitime que nous en débattions car les problèmes sont difficiles, et M. Sapin l'a dit. Des contradictions peuvent apparaître et des évolutions se révéler nécessaires. Il faut s'orienter vers une meilleure souplesse et une plus grande efficacité de l'administration. Sur tout cela le débat est ouvert. Il va de soi que vous devez y participer, mais je souhaite aussi que vous nous apportiez des idées. Toutefois, si vous voulez que ce débat soit utile pour la fonction publique, la première des conditions est de respecter ce qu'elle est, de ne pas tenter de faux procès et de débattre des vrais problèmes. En tout cas, c'est ce que je ferai (Applaudissements sur les bancs des socialistes).

**M. Maurice Ligot.** Nous faisons des procès au Gouvernement, non à la fonction publique !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Ne déplacez pas le problème !

**M. le président.** Les crédits du secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des simplifications administratives, qui sont inclus dans les crédits inscrits à la ligne « Services du Premier ministre : I. - Services généraux », seront mis aux voix à la suite de l'examen des crédits du ministère des droits de la femme.

Nous avons terminé l'examen des crédits du secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des simplifications administratives.

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



## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Mercredi 23 octobre 1985, à neuf heures trente, première séance publique :

Discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1986 n° 2951 (rapport n° 2987 de M. Christian Pierret, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Urbanisme, logement et transports : mer :

Annexe n° 43. - M. Albert Denvers, rapporteur spécial ; avis n° 2989, tome X, de M. François Léotard, au nom de la commission des affaires étrangères ; avis n° 2992, tome XIX, de M. André Duroméa, au nom de la commission de la production et des échanges.

Plan et aménagement du territoire :

Annexe n° 23. - M. Christian Goux, rapporteur spécial ; avis n° 2992, tome IX, de M. Robert de Caumont, au nom de la commission de la production et des échanges.

Environnement :

Annexe n° 19. - M. René Rieubon, rapporteur spécial ; avis n° 2992, tome VIII, de M. René La Combe, au nom de la commission de la production et des échanges.

A quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

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

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-trois heures quarante.)

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

LOUIS JEAN

## ERRATUM

au compte rendu intégral de la 2<sup>e</sup> séance du 28 juin 1985

Page 2186, 2<sup>e</sup> colonne, amendement n° 84, 2<sup>e</sup> alinéa :

Au lieu de : « peut être confié aux chercheurs »,

Lire : « peut être conféré aux chercheurs ».

## ORDRE DU JOUR ETABLI PAR LA CONFERENCE DES PRESIDENTS

Réunion du mardi 22 octobre 1985

La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au mardi 5 novembre 1985 inclus :

**Mardi 22 octobre 1985, soir, à vingt et une heures trente :**

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1986 (n° 2951, 2987, 2988 à 2992) :

Premier ministre :

- fonction publique et simplifications administratives.

**Mercredi 23 octobre 1985, matin, à neuf heures trente, après-midi, à quinze heures,** après les questions au Gouvernement, et soir, à vingt et une heures trente :

Urbanisme, logement et transports :

- Mer.

Plan et aménagement du territoire.

Environnement.

**Jeudi 24 octobre 1985**, matin, à *neuf heures trente*, après-midi, à *quinze heures*, et soir, à *vingt et une heures trente* :

Urbanisme, logement et transports :

- Transports ;

- Budget annexe de la navigation aérienne.

Budget annexe des postes et télécommunications.

**Vendredi 25 octobre 1985**, matin, à *neuf heures trente*, après-midi, à *quinze heures*, et soir, à *vingt et une heures trente* :

Premier ministre :

- Communication et radio-télévision.

Recherche et technologie.

**Lundi 28 octobre 1985**, matin, à *dix heures*, après-midi, à *quinze heures*, et soir, à *vingt et une heures trente* :

Commerce, artisanat et tourisme ;

Culture.

**Mardi 29 octobre 1985**, matin, à *neuf heures trente*, après-midi, à *seize heures*, et soir, à *vingt et une heures trente* :

Education nationale.

**Mercredi 30 octobre 1985**, matin, à *neuf heures trente*, après-midi, à *quinze heures*, après les questions au Gouvernement, et soir, à *vingt et une heures trente* :

Budget annexe de l'Imprimerie nationale.

Budget annexe des Monnaies et médailles.

Comptes spéciaux du Trésor.

Taxes parafiscales.

Urbanisme, logement et transports :

- Urbanisme et logement.

**Jeudi 31 octobre 1985**, matin, à *neuf heures trente*, après-midi, à *quinze heures*, et soir, à *vingt et une heures trente* :

Droits de la femme.

Travail, emploi et formation professionnelle.

Discussion, soit sur rapport de la commission mixte paritaire, soit en nouvelle lecture :

- du projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement ;

- du projet de loi complétant et modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

**Lundi 4 novembre 1985**, matin, à *dix heures*, après-midi, à *quinze heures*, et soir, à *vingt et une heures trente* :

Affaires sociales et solidarité nationale.

**Mardi 5 novembre 1985** :

Matin, à *neuf heures trente* :

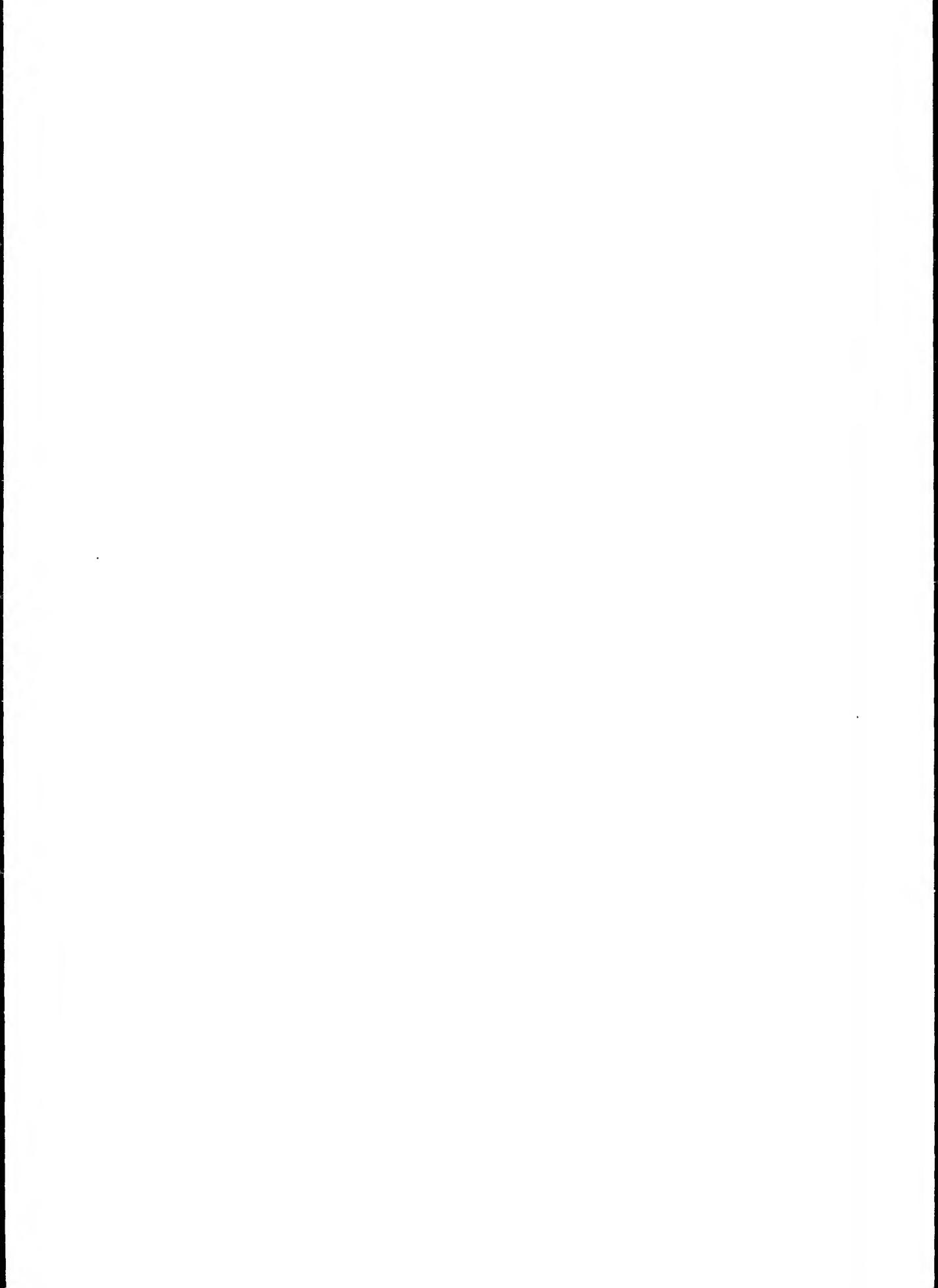
Justice.

Après-midi, à *seize heures*, et soir, à *vingt et une heures trente* :

Budgets annexes de la Légion d'honneur et ordre de la Libération.

Justice (*suite*).

Départements et territoires d'outre-mer.



## ABONNEMENTS

EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER	
Codea	Titres	Francs	Francs	
<b>DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :</b>				<b>Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> font l'objet de deux éditions distinctes : - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 03 : questions écrites et réponses des ministres.  <b>Les DEBATS du SENAT</b> font l'objet de deux éditions distinctes : - 06 : compte rendu intégral des séances ; - 36 : questions écrites et réponses des ministres.  <b>Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> font l'objet de deux éditions distinctes : - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions ; - 27 : projets de lois de finances.  <b>Les DOCUMENTS DU SENAT</b> comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.
03	Compte rendu..... 1 en	106	806	
33	Questions..... 1 en	106	525	
83	Table compte rendu.....	60	82	
83	Table questions.....	60	90	
<b>DEBATS DU SENAT :</b>				
06	Compte rendu..... 1 en	96	506	
36	Questions..... 1 en	96	331	
86	Table compte rendu.....	60	77	
96	Table questions.....	30	49	
<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :</b>				
07	Série ordinaire..... 1 en	664	1 603	
27	Série budgétaire..... 1 en	196	293	
<b>DOCUMENTS DU SENAT :</b>				
08	Un en.....	664	1 489	

**DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION**  
 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15

Téléphone : Renseignements : 45-78-62-31  
 Administration : 45-78-61-39

TELEX : 201178 F DIRJO-PARIS

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.

Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.

**Prix du numéro : 2,80 F**

(Fascicule de un ou plusieurs cahiers pour chaque journée de débats; celle-ci pouvant comporter une ou plusieurs séances.)

