

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale.

Par M. Daniel HOFFFEL,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblées nationales (7^e législ.) : 1^{re} lecture : 1388, 1519 et in-8° 450.

Commission mixte paritaire : 1920.

Nouvelle lecture : 1890, 1925 et in-8° 522.

Sénat : 1^{re} lecture : 7, 82 et in-8° 38 (1983-1984).

Commission mixte paritaire : 163 (1983-1984).

Nouvelle lecture : 178 (1983-1984).

Fonctionnaires, agents publics.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — Les inflexions introduits par le Sénat	4
A. — Les apports de la Haute Assemblée	4
B. — L'échec de la commission mixte paritaire	6
II. — Le rétablissement par l'Assemblée nationale de son texte initial	8
A. — La nouvelle lecture à l'Assemblée nationale	8
B. — Des dispositions contestables	9
Conclusion : La question préalable	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat est appelé à examiner, en nouvelle lecture, le projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. L'enjeu de cette réforme, qui concerne près de 800.000 agents, n'est plus à démontrer.

Cette dimension a toujours été présente à l'esprit de votre Rapporteur, qui a procédé à une large consultation des associations représentatives des élus locaux et des organismes syndicaux et professionnels qui défendent les intérêts des personnels territoriaux.

La Haute Assemblée, consciente de la nécessité d'améliorer la condition des personnels locaux et soucieuse de rendre la fonction publique territoriale plus attractive, a souscrit aux principes d'unité et de parité qui animent le titre III du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

Toutefois, le Sénat a estimé que, dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, les préoccupations d'unité et de parité l'emportaient sur le nécessaire respect de l'autonomie locale.

Ce principe englobe la liberté de choix et la libre gestion des personnels locaux par les exécutifs territoriaux. A cet égard, certaines dispositions du titre III apparaissaient comme éminemment contestables, dans la mesure où la transposition du modèle de la fonction publique de l'Etat s'effectuait au détriment de l'autonomie locale et de la spécificité territoriale. Mais les infléchissements apportés par le « Grand Conseil des communes de France » n'ont pas reçu l'assentiment des députés, comme en témoigne l'échec de la commission mixte paritaire et les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

I. — LES INFLÈCHISSEMENTS INTRODUITS PAR LE SÉNAT

A. — Les apports de la Haute Assemblée.

Le texte adopté par le Sénat, en première lecture, porte la marque de la volonté de préserver l'autonomie locale, en consolidant la spécificité territoriale, et de prolonger le processus de décentralisation, auquel la liberté de gestion des personnels locaux est indissociablement liée, au-delà d'une simple façade institutionnelle et juridique.

La logique de cette démarche a conduit le Sénat à simplifier les structures mises en place, afin d'empêcher qu'elles ne s'interposent entre les élus locaux et les personnels, et à restituer aux exécutifs territoriaux la plénitude de leurs attributions dans la gestion des agents locaux.

La réalisation de l'objectif de simplification des structures s'est exprimée par une suppression des instances dont l'utilité est contestable et par une rationalisation des tâches dévolues aux divers organes.

En ce qui concerne la réduction du nombre des organes, tant gestionnaires que consultatifs, le Sénat a décidé :

— de supprimer le centre national de gestion en conférant ses attributions, minimales au demeurant, au centre de formation des personnels communaux, dans l'attente de l'adoption du projet de loi relatif à la formation des fonctionnaires territoriaux ;

— de limiter l'institution des comités techniques paritaires aux seules collectivités locales employant plus de cinquante agents en empêchant la création de ces organismes auprès des centres départementaux de gestion ;

— de cantonner la possibilité de créer des comités d'hygiène et de sécurité aux seules collectivités qui ne disposent pas d'un comité technique paritaire.

En outre, le Sénat a estimé, tout en admettant la création des centres de gestion, qu'il était indispensable de rationaliser leurs tâches afin de leur conserver leur caractère de structures légères, contrôlées par les élus locaux.

En conséquence, la Haute Assemblée a décidé :

— de retirer aux centres de gestion la responsabilité de l'organisation des concours de recrutement et de la restituer au centre de formation des personnels communaux, en attendant la mise en place des nouvelles structures prévues pour la formation du personnel des collectivités territoriales ;

— de réduire les compétences facultatives des centres de gestion en limitant la possibilité offerte à ces organes de recruter des fonctionnaires.

De plus, le Sénat a tenu à renforcer la légitimité des instances auxquelles participent les élus locaux en prévoyant l'élection à la représentation proportionnelle, avec suppression du monopole syndical de présentation des listes de candidats, des délégués du personnel tant au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale qu'aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires.

Dans un souci comparable, le Sénat a érigé le Conseil supérieur de la fonction publique en établissement public à caractère administratif, afin de garantir son autonomie juridique et d'assurer son indépendance financière.

Enfin, notre Assemblée a renforcé la représentation des collectivités locales au sein de la commission mixte paritaire, en transformant cette instance en organe tripartite, comprenant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des fonctionnaires.

Mais l'attention du Sénat s'est plus particulièrement portée sur l'indispensable préservation de la liberté des exécutif territoriaux dans le choix et dans la gestion de leurs collaborateurs.

A cet effet, le Sénat a élargi la liste des emplois susceptibles d'être pourvus par la voie du recrutement direct :

— au directeur général des services et aux directeurs de service des départements et des régions ;

— au secrétaire général des communes de plus de 5.000 habitants ;

— au secrétaire général adjoint et au directeur général des services techniques des communes de plus de 20.000 habitants ;

— au directeur adjoint des établissements publics.

S'agissant de la légalisation des cabinets, institués auprès des exécutifs territoriaux, la Haute Assemblée a supprimé l'intervention du pouvoir réglementaire pour définir le seuil démographique au

dessus duquel les communes pourront disposer d'un cabinet et pour déterminer les effectifs des cabinets des exécutifs territoriaux et la rémunération de leurs membres.

En ce qui concerne les modalités d'affectation des candidats reçus aux concours, le Sénat a estimé nécessaire, pour préserver le libre choix des exécutifs territoriaux, de maintenir le système actuel des listes d'aptitude qui comportent davantage de candidats reçus que de postes à pourvoir. Cette position se traduit par une non prise en charge par les centres de gestion des candidats figurant sur les listes d'aptitude et par une annulation de la sanction financière qui limite la liberté des exécutifs territoriaux dans le choix des personnels locaux.

Pour la Haute Assemblée, ces propositions constituaient le point fondamental de la position qu'elle avait adoptée.

Mais cette défense de l'autonomie locale n'était pas incompatible avec un accroissement des garanties accordées aux fonctionnaires territoriaux.

En effet, le Sénat, qui a admis la notion de corps et reconnu le bien-fondé de la séparation du grade et de l'emploi, a adopté, à l'initiative de sa commission des Lois, une nouvelle rédaction des articles 86 et 108, acceptée par le Gouvernement, qui préserve les avantages, individuellement ou collectivement acquis par les personnels locaux, en matière de primes et de « treizième mois ».

Enfin, le Sénat a inséré un article additionnel (nouveau) qui confie aux centres départementaux de gestion le soin de constater, pour le compte de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, les durées de services ouvrant droit à pension.

Tels étaient les apports du Sénat à l'issue de la première lecture du projet de loi, et avant la réunion de la commission mixte paritaire.

B. — L'échec de la commission mixte paritaire.

Réunie au Palais du Luxembourg le 20 décembre 1983, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun sur les dispositions restant en discussion, n'a pu parvenir à un accord.

En effet, à l'occasion d'un échange de vues constructif, M. Pierre Tabanou, rapporteur au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a estimé que la plus importante des divergences qui subsistent entre les deux Assemblées réside dans la suppression par le Sénat de l'adéquation entre l'effectif de candidats déclarés reçus et le nombre de postes à pourvoir, ainsi que dans le maintien du système actuel des listes d'aptitude qui consacre l'infériorité de

la fonction publique territoriale par rapport à la fonction publique de l'Etat. A cet égard, il a fait valoir qu'en dépit de la pertinence de l'accord intervenu sur le maintien des droits acquis en matière de primes et de « treizième mois », le texte adopté par le Sénat diminue le caractère attractif que la réforme entend conférer à la fonction publique territoriale.

Le Rapporteur a conclu en insistant sur la volonté de l'Assemblée nationale d'instituer une véritable fonction publique territoriale, à l'abri des tentations du clientélisme et capable de fournir aux exécutifs territoriaux un personnel de qualité. A cet égard, il a indiqué que l'Assemblée nationale ne pourrait pas renoncer aux dispositions relatives à l'organisation des concours, et notamment à l'inscription par ordre de mérite et à l'adéquation entre l'effectif de candidats déclarés reçus et le nombre de postes à pourvoir.

Dans ces conditions, la commission mixte paritaire ne pouvait que constater l'impossibilité de parvenir à l'élaboration d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale devait, pour l'essentiel, rétablir le texte dans la rédaction qu'elle avait initialement adoptée.

II. — LE RÉTABLISSEMENT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE SON TEXTE INITIAL

A. — La nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Lors de la nouvelle lecture du projet de loi, les rares concessions au texte du Sénat, préconisées par le Rapporteur de la commission des Lois, ont été repoussées par l'Assemblée nationale.

En effet, la commission des Lois avait décidé, à l'article 88, de maintenir le texte du Sénat en ce qui concerne l'inclusion de la mise à pied jusqu'à un maximum de cinq jours, dans les sanctions disciplinaires du premier groupe.

En outre, la commission des Lois de l'Assemblée nationale avait conclu à l'abaissement à 2.000 habitants du seuil démographique des villes dont le secrétaire général relève du bénéfice des dispositions relatives aux emplois fonctionnels.

En fait, ces concessions relativement minimes n'ont pas résisté, sous les assauts conjugués du Gouvernement et de la majorité de l'Assemblée nationale, à l'épreuve de la séance publique.

En définitive, l'Assemblée nationale a rétabli, sous réserve de l'adoption des dispositions amendées par le Gouvernement et acceptées par le Sénat, l'intégralité du texte qu'elle avait adopté en première lecture.

Deux séries de mesures seulement échappent à cette règle générale :

— l'accord relatif au maintien des avantages acquis, intervenu sur les articles 86 et 108 ;

— la faculté offerte aux centres départementaux de gestion de constater, pour le compte de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, les droits à pension acquis par les fonctionnaires territoriaux.

Mais à l'exception de ces deux acquis, l'Assemblée nationale a repris, purement et simplement, les dispositions qu'elle avait adoptées en première lecture.

Dans ces conditions, votre commission des Lois se doit de souligner les dangers que comporte le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

B. — Une réforme contestable.

Au risque de se répéter, votre Rapporteur ne peut manquer de rappeler les atteintes à l'autonomie locale que comporte la réforme proposée telle qu'elle résulte des travaux de l'Assemblée nationale.

Le système retenu multiplie les organes, tant consultatifs que gestionnaires, qui constituent autant d'écrans entre les exécutifs territoriaux et les personnels locaux. Ces instances secréteront une technocratie qui sera tentée de dessaisir les élus locaux de la responsabilité de la gestion collective des personnels territoriaux.

En outre, le système proposé va s'avérer onéreux pour les finances locales. Tout d'abord, le clivage, introduit par le Gouvernement, entre la formation et la gestion des personnels locaux, implique un dédoublement des organes. En effet, un projet de loi actuellement à l'étude prévoit la création d'un centre national, de centres régionaux et de centres départementaux de formation des fonctionnaires territoriaux.

Cette multiplication des structures va contribuer à un accroissement des dépenses exposées par les collectivités locales.

La superposition des organes de gestion et la stratification des futures instances de formation vont se traduire par une multiplication des cotisations versées par les collectivités locales. Une commune employant du personnel relevant de l'ensemble des catégories A, B, C et D versera six cotisations.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'elle s'inscrit dans un contexte caractérisé par une forte progression des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.

Ensuite, la sanction financière qui frappe la collectivité qui refuse un candidat présenté par le centre de gestion apparaît, à l'évidence, comme une dépense obligatoire, inutile et injustifiée.

Enfin, la titularisation des auxiliaires et des contractuels aura des conséquences financières. Certes, la titularisation des agents ne constitue qu'une faculté. Mais les élus locaux pourront-ils résister à la pression des agents qui rempliront les conditions pour être intégrés dans la fonction publique territoriale ? Sur le plan financier, une titularisation de l'ensemble des auxiliaires et des contractuels actuellement en fonction dans les collectivités locales peut être évaluée à un coût total de 200 millions de francs.

En définitive, il n'est pas infondé d'affirmer que la mise en œuvre du système de gestion proposé par le texte et de la réforme de l'appareil de formation envisagée par le Gouvernement pourra se

traduire par un triplement des sommes actuellement inscrites aux budgets du centre de formation des personnels communaux et des syndicats de communes pour le personnel auxquels se substituent les centres départementaux de gestion.

Mais au-delà de la complexité des structures, de la multiplication des instances et de l'accroissement des dépenses locales, le projet de loi maintient un certain nombre d'atteintes au principe de l'autonomie locale, dénoncées par le Sénat en première lecture.

Les modalités de recrutement prévues par le projet de loi hypothèquent très sensiblement la liberté des élus dans le choix de leurs collaborateurs.

Le principe de l'adéquation entre le nombre de candidats reçus à un concours et le nombre de postes offerts par les collectivités locales ainsi que les modalités d'affectation des candidats reçus aux concours, qui accordent une priorité aux préférences personnelles exprimées par les candidats et un rôle d'initiative aux centres de gestion dans la détermination des affectations, font prévaloir les aspirations des candidats fonctionnaires sur la liberté de choix des élus.

Ce mécanisme traduit une inversion de la situation actuelle puisque les préférences des candidats l'emportent sur le libre choix des élus locaux, qui se trouvent confrontés à un dilemme se résumant dans les termes suivants : soit accepter, *nolens volens*, le candidat imposé, soit le refuser et encourir une sanction financière.

Le participation de la collectivité territoriale, en sus de sa cotisation au centre de gestion, ne pourra être inférieure à la moitié du traitement brut du fonctionnaire refusé. En tout état de cause, elle sera versée pendant un an, à moins que le candidat ne fasse l'objet d'une affectation dans une autre collectivité locale.

L'aspect fortement dissuasif de cette sanction financière ne peut qu'annihiler la liberté de choix des élus locaux.

A cet égard, votre commission des Lois regrette que la déclaration d'urgence ait empêché le Parlement de tenter d'élaborer un système intermédiaire entre les mécanismes prévus par le projet de loi et le maintien des listes d'aptitude.

Enfin, votre Rapporteur se doit d'indiquer que l'Assemblée nationale a inséré un article additionnel qui prévoit l'affiliation obligatoire aux centres départementaux de gestion des communes n'employant que des fonctionnaires à temps incomplet.

Cette mesure, qui confirme *a contrario* le bien-fondé de l'interprétation de votre Rapporteur, réduit l'espace de liberté que le Sénat avait tenu à réserver à la fois aux grandes et aux petites communes.

En définitive, les menaces « d'étatisation » de la fonction publique territoriale et d'émergence d'une technocratie locale ainsi que les risques inhérents à l'extrapolation aux 37.000 employeurs locaux d'un modèle conçu pour l'Etat, « patron unique et anonyme », contenus dans le projet de loi initial, se trouvent renforcés par le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Pour ces raisons, votre commission des Lois demande au « Grand Conseil des communes de France », dont la voix n'a pas été entendue par l'Assemblée nationale, d'opposer au projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la question préalable prévue à l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat, et dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération.