

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7<sup>e</sup> Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984  
(24<sup>e</sup> SEANCE)

### COMPTE RENDU INTEGRAL

1<sup>re</sup> Séance du Mardi 17 Avril 1984.

#### SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. — Déclaration de l'urgence de projets de loi (p. 1635).
2. — Formation des agents de la fonction publique territoriale. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 1636).  
M. Sapin, rapporteur de la commission des lois.  
M. Defferre, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation.

Discussion générale :

MM. Toubon, le ministre,  
Le Meur,  
Tabanou,  
Caro,  
Serge Charles.

*Suspension et reprise de la séance (p. 1845).*

Robert Galley,  
Worms,  
Sueur.

MM. Le ministre, Toubon.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

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

3. — Ordre du jour (p. 1648).

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN,  
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

#### DECLARATION DE L'URGENCE DE PROJETS DE LOI

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre les trois lettres suivantes :

Paris, le 17 avril 1984.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 8 février 1984 (n° 1986).

Veillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 83-332 du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 3 octobre 1983 (n° 1724).

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

Paris, le 17 avril 1984.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1982, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 21 décembre 1983 (n° 1952).

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

Acte est donné de ces communications.

— 2 —

## FORMATION DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

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

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (n° 1986, 2038).

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

**M. Michel Sapin, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, mes chers collègues, quels sont les traits caractéristiques du projet de loi relatif à la formation des agents de la fonction publique territoriale ? Pour ma part, j'en vois trois. C'est une réforme qui tire les leçons du passé, qui se tourne délibérément vers la construction de l'avenir et qui met en place un équilibre entre plusieurs nécessités et plusieurs volontés.

C'est d'abord une réforme qui tire les leçons du passé. Comme le Gouvernement nous y invite dans l'exposé des motifs, il convient de porter une appréciation très mesurée sur l'œuvre du centre de formation des personnels communaux. Ce projet de loi ne peut être interprété comme un désaveu de l'action menée par le C.F.P.C. depuis plus de douze ans. Bien au contraire, le bilan en est riche, même s'il est nuancé. Il importait donc de tirer les enseignements des faiblesses mais aussi des points forts du système actuel, pour rénover cet instrument et en accroître l'efficacité dans le domaine de la formation, mais aussi dans le domaine de la gestion pure. Ne pas détruire, ne pas démanteler, mais utiliser les acquis pour mieux construire l'avenir.

Car la deuxième caractéristique de ce projet de loi est qu'il se tourne délibérément vers la construction de l'avenir en s'inscrivant à la croisée de deux des plus grandes réformes de structures accomplies durant cette législature : la décentralisation et la rénovation de la fonction publique.

Décentralisation, puisque ce projet de loi s'inscrit dans un long processus mis en route dès juin et juillet 1981. Il ne faut pas perdre de vue en effet qu'en un laps de temps finalement bien court au regard de l'histoire, c'est une tradition séculaire, dont les inconvénients sont par ailleurs bien connus, qui a été remise en cause.

Il est clair que la mise en œuvre d'une idée aussi riche que celle de la décentralisation ne peut s'appuyer sur un seul texte. Elle suppose bien au contraire l'adoption d'un ensemble très complet de dispositions dont le projet de loi relatif à la formation des fonctionnaires territoriaux constitue un nouvel élément.

Rappelons, pour s'en tenir aux seules lois, que nous avons d'ores et déjà adopté plus de quinze textes relatifs à la décentralisation. Le système repose sur le trépied fondamental constitué par la loi du 2 mars 1982 et les deux lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 portant répartition des compétences. Mais, à côté de ces lois fondamentales, d'autres portent sur des points particuliers : statuts de la Corse et des régions d'outre-mer, chambres régionales des comptes, sociétés d'économie mixte locale. C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet de loi.

Les structures actuelles du C.F.P.C. ne peuvent en effet constituer des points d'appui suffisamment solides pour la poursuite de la politique de décentralisation. En réalité, l'autonomie des échelons territoriaux, en particulier sur le point essentiel que constitue le domaine budgétaire, est bien limitée. Le système actuel est uniquement déconcentré et non décentralisé. Le texte qui nous est soumis devrait permettre de remédier à cette situation.

Ainsi, ce projet de loi est cohérent avec la loi du 2 mars 1982 puisqu'il donne plus de pouvoirs aux élus dans l'élaboration des plans de formation. Il est cohérent avec la loi du 7 janvier 1983 puisqu'il relie également le niveau régional comme clef du nouveau dispositif de formation. Il est cohérent, enfin, avec la loi du 26 janvier 1984 définissant le statut des fonctionnaires territoriaux : c'est la deuxième grande réforme dans laquelle s'inscrit le projet de loi, celle qui porte sur la rénovation de la fonction publique.

La construction d'un nouveau statut de la fonction publique était une priorité, et c'est pourquoi nous avons d'ores et déjà adopté, outre plusieurs textes sur des points précis, tels le service fait et la titularisation, trois lois qui forment le nouveau statut de la fonction publique : la loi du 13 juillet 1983 qui pose des principes de portée générale, la loi du 11 janvier 1984 qui concerne les fonctionnaires de l'Etat, enfin la loi du 26 janvier 1984 qui définit le statut des fonctionnaires territoriaux.

Il reste que ce système serait incomplet si un droit à la formation n'était pas reconnu et organisé pour les fonctionnaires territoriaux. Comment, par exemple, garantir la parité entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale sans tenir compte de cet élément ? Dès lors que ce projet aura été adopté, c'est donc un droit...

**M. Pierre Mauger.** Ce n'est pas un droit, c'est une obligation de formation !

**M. Michel Sapin, rapporteur.** ... qui sera reconnu aux personnels territoriaux. Aujourd'hui, en effet, ce droit n'est pas reconnu directement, il ne l'est que par ricochet. Les articles L. 970-1 à L. 970-4 du code du travail posent les principes applicables aux agents de l'Etat en matière de formation professionnelle et l'article L. 970-5 dispose que des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions dans lesquelles les agents des collectivités locales peuvent bénéficier des dispositions applicables aux agents de l'Etat. Le droit à la formation n'est donc pas reconnu de manière autonome pour les fonctionnaires territoriaux ; il dépend étroitement du pouvoir réglementaire.

Or l'article 22 de la loi du 13 juillet 1983 reconnaît explicitement ce droit à la formation permanente pour tous les fonctionnaires territoriaux. Le texte qui nous est proposé tire toutes les conséquences de cet article.

Troisième trait caractéristique : cette réforme met en place un système équilibré entre plusieurs nécessités et plusieurs volontés. Quels étaient en effet les équilibres qu'il fallait conserver, retrouver ou mettre en place ? D'une part, un équilibre entre une volonté déterminée de décentralisation et la nécessité de donner une cohérence nationale au système de formation des fonctionnaires territoriaux. D'autre part, un équilibre entre la volonté d'ouverture sur l'extérieur, notamment sur les organes de formation existant en dehors du système territorial, et la nécessaire reconnaissance de la spécificité de la formation des personnels territoriaux.

Comment est assuré l'équilibre entre décentralisation et cohérence nationale ? Tirant les conséquences des inconvénients de la déconcentration telle que le C.F.P.C. la pratiquait, le projet de loi fait de la décentralisation des structures de formation l'une de ses grandes orientations. Les centres régionaux sont chargés d'établir un programme régional annuel de formation sur la base de plans établis en amont soit par les centres départementaux de gestion pour les collectivités et les établissements qui y sont affiliés, soit, dans le cas contraire, par les collectivités et les établissements eux-mêmes. Mais une place non négligeable est faite à l'échelon national auquel est consacrée l'intégralité du chapitre III du titre I<sup>er</sup>. Il est en effet proposé de créer un centre national dont la mission sera double.

Il sera d'abord chargé de définir les orientations générales pour la formation des agents. On notera à ce propos qu' l'article 12 prévoit que le programme régional annuel, élaboré par chaque centre régional, devra être conforme à ces orientations fixées au niveau national. Cette obligation de conformité établit un lien juridique étroit entre les deux échelons. Dans le cadre de cette première mission, le centre national pourra conduire toutes les recherches et toutes les études qu'il estimera nécessaires sur les questions relatives à la formation.

Il aura pour seconde mission d'organiser, directement ou indirectement, deux types d'actions de formation : d'une part celles qui concernent les personnels de catégorie A et, d'autre part, des actions plus spécialisées dont l'utilité peut être manifeste mais qui, par définition, n'intéresseront qu'un très petit nombre de fonctionnaires disséminés sur l'ensemble du territoire.

Deuxième équilibre à respecter : l'ouverture sur l'extérieur s'accompagne d'une reconnaissance de la spécificité de la formation des personnels territoriaux. Dans la conception même des programmes de formation au niveau régional, il convenait d'introduire un organe permettant aux vents de l'extérieur de souffler sur les centres de formation. C'est ce à quoi aboutit la création d'un conseil d'orientation, au niveau national comme au niveau régional, auprès de chaque conseil d'administration des centres de formation. Ce conseil d'orientation est investi d'un important pouvoir de proposition. Non seulement il peut faire toute proposition au conseil d'administration en matière de formation, mais encore il est tenu de lui soumettre des propositions quant au contenu des programmes de formation.

L'intérêt de la recherche d'un équilibre entre les influences respectives des différents organes des centres de formation est cependant très lié à la composition des conseils d'orientation, dont le projet de loi renvoie la détermination à des décrets en Conseil d'Etat. S'il devait s'agir d'organismes reflète dont la composition reprendrait trait pour trait celle du conseil d'administration, la possibilité d'ouverture du système de formation sur l'extérieur n'en serait à l'évidence pas accrue. Par contre, si les conseils d'orientation devaient comprendre, pour tout ou partie, des personnes choisies en raison de leurs compétences particulières dans tel ou tel domaine de formation, l'idée selon laquelle un équilibre peut et doit être atteint conserverait alors toute sa valeur. Il serait sans doute utile que ces données parfois subtiles du débat puissent être clarifiées lors de l'examen des articles.

Après la conception des actions de formation, pour ce qui est de la conduite de ces actions de formation, on notera que le projet de loi ne préjuge pas le choix des organes responsables entre la régie et le recours à des organismes extérieurs par la voie de la convention. Il est simplement à remarquer que la liste des organismes dispensateurs de formation dressée par l'article 23 du projet autorise un choix très vaste. On relèvera que l'exposé des motifs incite à faire de la convention, à laquelle l'article 24 reconnaît un champ d'application extrêmement vaste, le droit commun, tandis que la régie deviendrait l'exception. Il y est insisté sur la diversité des organismes et précisé que les centres de formation et les collectivités locales pourront mettre en œuvre eux-mêmes les actions de formation qu'ils entendent mener s'ils ne trouvent pas parmi les organismes extérieurs existants des possibilités répondant à leurs souhaits. Il reste bien entendu, que les organismes responsables demeurent libres de choisir entre les deux formules.

Enfin, dernier aspect, le titre II tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel à la suite de l'adoption par les deux assemblées du projet de loi portant statut de la fonction publique territoriale. Je tiens à souligner sur ce point que sur les grands points qui ont fait débat au sein de cette assemblée, quant à la constitutionnalité du texte, le Conseil constitutionnel a donné totalement raison à la position du Gouvernement et de sa majorité.

Je rappelle qu'il y avait trois grands débats.

Le premier portait sur le point de savoir si l'affiliation obligatoire à des centres de gestion était constitutionnelle ou non. Le Conseil a tranché de manière très simple en considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel pouvait « attribuer compétence à des centres de gestion composés d'élus des collectivités pour effectuer des tâches de recrutement et de gestion de leurs personnels, qu'elle pouvait rendre obligatoire... l'affiliation de collectivités à ces centres » et qu'ainsi l'obligation d'affiliation à des centres de gestion n'est pas contraire à la Constitution.

Le deuxième grand débat portait sur la limitation des pouvoirs des autorités locales quant au recrutement de non-titulaires. Le Conseil constitutionnel a tranché très précisément en déclarant des autorités locales quant au recrutement de non-titulaires. prévues par l'article 3 n'étaient pas contraires à la Constitution.

Enfin, le troisième grand débat portait sur la liberté qui était laissée aux autorités locales de choisir un candidat proposé par le centre de gestion. Le Conseil constitutionnel a été, sur ce point aussi, très clair en considérant que « le nombre d'emplois mis au concours peut, sans violation d'aucune règle ni d'aucun principe de valeur constitutionnelle, correspondre à celui des emplois vacants... que la loi pouvait garantir au candidat reçu son intégration dans la fonction publique territoriale et prévoir les bases de répartition de la prise en charge de son traitement entre le centre de gestion et la ou les collectivités territoriales auxquelles l'agent aurait été proposé en vain ».

Sur les trois grands débats qui ont eu lieu dans cette assemblée, le Conseil constitutionnel nous a donné raison. En revanche, sur quatre aspects mineurs qui n'avaient pas fait l'objet, pour les trois premiers, de discussion au sein de cette assemblée, le Conseil constitutionnel a apporté des précisions qui me semblent tout à fait justifiées.

Premièrement, il a considéré que les centres de gestion constituaient une catégorie nouvelle d'établissements publics. Il convenait que la loi précise donc les règles relatives au fonctionnement de cette nouvelle catégorie.

Deuxièmement, il a considéré que la sanction, c'est-à-dire la nullité des nominations, qui était en quelque sorte infligée aux collectivités non affiliées au centre de gestion lorsque celles-ci omettaient de lui transmettre certains renseignements, était une atteinte au principe de la libre administration des collectivités locales. Il fallait rectifier les choses ; c'est ce que vous faites dans ce projet de loi, monsieur le ministre.

Troisièmement, le Conseil constitutionnel a considéré que le nombre des emplois dits « de cabinet », qui étaient autorisés, ne pouvait pas être fixé par voie réglementaire et qu'il fallait que les règles générales précisant le nombre des emplois et les critères d'appréciation soient fixés par la loi.

Enfin, le Conseil constitutionnel a considéré que la loi de janvier 1984 sur le statut des fonctionnaires territoriaux ne précisait pas suffisamment les motifs légitimes ou illégitimes qui pouvaient être invoqués par les collectivités territoriales pour refuser la nomination d'un candidat proposé. L'article 33 du projet, conformément aux orientations fixées par le Conseil constitutionnel, précise les motifs légaux. Il est vrai qu'il ajoute que la collectivité peut s'exonérer de cette prise en charge si, dans le délai de six mois, elle nomme un autre candidat reçu au concours ou engage un fonctionnaire déjà pris en charge par le centre de gestion à défaut d'affectation. S'il faut approuver l'incitation à affecter les agents ainsi pris en charge par les centres de gestion, il ne serait pas admissible de permettre par ce biais la remise en cause des principes de la nomination dans l'ordre du mérite que pourrait autoriser le premier cas d'exonération prévu par la seconde phrase de l'article. C'est pourquoi la commission des lois proposera sur ce point un amendement.

En conclusion, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'insisterai sur une nécessité de calendrier et sur une nécessité de conception plus générale.

Nécessité de calendrier : il convient de faire en sorte que l'application de la réforme du statut des fonctionnaires territoriaux soit exactement concomitante avec celle du texte dont nous entamons l'examen aujourd'hui. Pourquoi ? Pour des raisons très concrètes : les centres de gestion prévus dans le titre III de la fonction publique territoriale et les centres de formation disposeront en quelque sorte des mêmes biens et des mêmes personnels, ceux de l'ancien centre de formation des personnels communaux. Et pour des raisons de principe : l'une et l'autre sont liées indissolublement ; il convient de faire en sorte qu'elles s'appliquent au même moment.

Nécessité plus générale : la décentralisation, comme la formation des personnels administratifs, qu'ils soient d'Etat ou des collectivités territoriales, ne sont pas des réformes qui se suffisent à elles-mêmes. Elles ont un objectif fondamental : l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, soit par une plus grande proximité, soit par une meilleure formation des agents qui sont en relations avec les usagers.

C'est cet esprit qui doit nous animer dans la discussion de ce texte, et de nombreux autres.

Améliorer les relations entre l'Etat et les usagers, en l'occurrence améliorer les relations entre les collectivités territoriales et les usagers est le grand principe qui doit sous-tendre les réformes dans le domaine de la décentralisation, comme dans celui de la rénovation de la fonction publique aussi bien nationale que territoriale.

Telles sont, mes chers collègues, les grandes orientations et les idées générales que je voulais vous présenter, vous renvoyant pour plus de précisions à mon rapport écrit.

La commission des lois a longuement discuté ce projet de loi. Elle a émis un avis favorable sous réserve de l'adoption de quelques amendements ; c'est ce que je vous demanderai de bien vouloir faire à votre tour. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, après le très remarquable rapport de M. Sapin, je n'ajouterai que quelques mots. Son exposé était, en effet, très suffisant pour que la discussion générale puisse s'engager dans d'excellentes conditions.

Après le vote de quinze lois sur la décentralisation et après la publication de plus de cent trente décrets, les collectivités territoriales sont devenues majeures. Les élus sont désormais libres et responsables. Les fonctionnaires des communes, des départements et des régions ont maintenant les mêmes droits et les mêmes devoirs que les fonctionnaires de l'Etat. Il reste,

pour compléter cet ensemble législatif, à reconnaître et à organiser le droit à la formation des uns et des autres.

Le texte qui vous est présenté traduit bien cet état d'esprit et les principes qui l'inspirent : premièrement, la création d'une fonction publique territoriale unique, à parité avec celle de l'Etat ; deuxièmement, la décentralisation de son organisation et de sa gestion.

La formation est une nécessité pour tous et notamment pour les fonctionnaires territoriaux. Le centre de formation des personnels communaux donnait cette formation aux seuls agents communaux. Désormais, tous les fonctionnaires territoriaux y auront droit. Les règles de procédure leur assureront une formation au moins équivalente à celle des fonctionnaires de l'Etat. De plus, le droit à la formation permanente, affirmé par l'article 22 de la loi du 13 juillet 1983 pour l'ensemble des fonctionnaires, leur est également accordé. Ils seront ainsi placés, dans l'avenir, dans des conditions comparables à celles des fonctionnaires de l'Etat puisque, vous vous le rappelez, la loi qui a été votée prévoit la mobilité entre les différentes catégories de fonctionnaires. Il fallait donc qu'ils reçoivent une formation comparable.

L'exercice du droit à la formation sera facilité par des centres de gestion. Ces centres de gestion seront organisés de telle façon que, d'une part, ils puissent disposer des ressources financières nécessaires, que, d'autre part, les besoins des collectivités soient pris en compte et que, à aucun moment, la nécessaire continuité du fonctionnement ne soit altérée.

Pour assurer la qualité de la formation des fonctionnaires territoriaux, le projet de loi applique strictement les principes de la décentralisation.

Tout d'abord, la responsabilité des élus locaux pour la conduite de la politique de formation est clairement affirmée par le texte. A cette fin, le projet comporte une innovation essentielle en conférant à chaque collectivité ou aux centres départementaux de gestion la responsabilité d'élaborer des plans de formation. Ces plans permettent de marquer les priorités et les besoins locaux ; ils seront examinés en concertation avec les organisations syndicales.

Chaque collectivité restera libre d'organiser, à titre complémentaire ou principal, des formations particulières qui lui soient propres.

Ensuite, l'organisation des centres de formation est elle aussi empreinte de l'esprit de décentralisation.

Le C.F.P.C. était centralisé. Maintenant les centres seront régionaux ; ils seront organisés autour d'un centre national qui aura une vocation particulière pour certaines catégories de fonctionnaires et, en particulier, pour ceux de la catégorie A. Les centres régionaux pourront librement organiser leur action au niveau départemental en faisant appel aux centres départementaux de gestion déjà institués par la loi.

Le projet de loi garantit enfin la diversité des organismes appelés à dispenser la formation des fonctionnaires territoriaux, soit par conventions — M. Sapin l'a rappelé — soit en régie directe. Une coopération sera organisée entre les organismes de formation de la fonction publique de l'Etat et ceux de la fonction publique territoriale.

Cette coordination n'imposera jamais de contraintes. J'ajoute que les centres de formation pourront eux-mêmes mettre en œuvre directement certaines actions de formation. Pour le choix entre la formation en régie et l'appel à des organismes extérieurs, de même que pour le choix de ces organismes, l'avis des personnalités qualifiées représentatives de tous les secteurs de la formation au sein de conseils d'orientation sera très utile.

Ce texte, comme celui sur la fonction publique territoriale, a fait l'objet d'une concertation très poussée avec toutes les associations d'élus et tous les syndicats ; je ne citerai pas la liste de tous les organismes qui ont été appelés à délibérer. Je peux dire que cette concertation a abouti à une approbation, à une très large majorité, du projet qui vous est soumis.

Enfin, il a été tenu compte, comme l'a rappelé M. Sapin, des observations du Conseil constitutionnel. Comme l'a très bien dit le rapporteur, le Conseil constitutionnel a approuvé dans son ensemble le texte sur la fonction publique territoriale. Il m'est d'ailleurs agréable, à cette tribune, de constater que tous les textes que j'ai présentés au Gouvernement, et Dieu sait si certains d'entre eux ont fait l'objet de critiques violentes et éloquentes — n'est-ce pas, monsieur le président ? (Sourires) — ont été approuvés par le Conseil constitutionnel à quelques observations près dont, bien entendu, il est du devoir du Gouvernement de tenir compte. C'est ce qui est fait dans le texte qui vous est soumis, comme l'a très bien rappelé M. Sapin. Il n'est donc pas nécessaire que j'insiste davantage.

En conclusion, quand ce texte sera voté, après celui sur le statut de la fonction publique territoriale, les élus et les fonctionnaires territoriaux disposeront de tous les moyens néces-

saires pour une administration libre, majeure, responsable. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

**M. Jacques Toubon.** Il en est de ce projet comme du statut des fonctionnaires territoriaux et comme d'ailleurs du statut général des fonctionnaires de l'Etat : le compromis vers lequel il tend me paraît, dans son état actuel, plutôt maladroitement réalisé.

En effet, comme le rapporteur et le ministre nous l'ont expliqué, il s'agit d'essayer à la fois d'assurer l'unité de la fonction publique territoriale et sa parité avec la fonction publique de l'Etat et de respecter néanmoins le principe essentiel de libre administration des collectivités locales, en particulier dans le cadre du système de décentralisation.

J'observe d'abord que le texte qui nous est présenté propose une solution boiteuse. Si, comme on a pu le constater sur les bancs des deux groupes de la majorité au cours des discussions sur le statut général des fonctionnaires de l'Etat, puis sur le statut des fonctionnaires territoriaux, majorité et Gouvernement ont tenu à manifester une volonté politiquement marquée en faveur de l'unité et de la parité, pourquoi ne pas avoir tout simplement fait bénéficier les fonctionnaires territoriaux des lois de 1971 et de 1978 relatives à la formation des fonctionnaires de l'Etat et qui, que je sache, ne sont pas remises en cause dans leur principe, y compris par vous, monsieur le ministre ? Je vous demande de répondre à cette question car il était tout à fait possible, grâce à des adaptations, de rendre ces textes compatibles avec les principes de la décentralisation. Pourquoi ne pas avoir assuré ainsi cette parité que vous réclamez tant, tout comme les syndicats des fonctionnaires territoriaux ?

Mais il semble que l'exposé des motifs du projet de loi nous apporte, d'une certaine façon, la réponse. Il y est en effet indiqué que cette transposition serait peu adaptée à la fonction publique locale. Cette pétition de principe est-elle démontrée ? Si oui, vous rejoindriez alors, monsieur le ministre, toutes les observations que nous avons faites sur l'illusion et l'erreur qu'il y a à aligner le statut de la fonction publique territoriale sur celui de la fonction publique de l'Etat.

Alors il faut choisir : ou vous êtes dans votre conception de parité ou d'unité ou vous êtes dans une autre, mais je ne pense pas que vous puissiez arguer de la décentralisation et de la différence entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat, pour écarter, comme vous le faites dans l'exposé des motifs, l'application des lois qui concernent les fonctionnaires de l'Etat. Mon sentiment sur cette affaire est que vous avez délibérément choisi une cote mal taillée.

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je vous répondrai, monsieur Toubon !

**M. Jacques Toubon.** Mais je l'espère ! Je vous interroge pour que vous me répondiez !

En ce qui concerne le deuxième principe que vous cherchez à respecter, la libre administration des collectivités locales, vous n'y êtes pas non plus parvenu. Respecter le principe de libre administration ce serait indiscutablement permettre que les collectivités puissent organiser de manière libre leur propre système de formation, dans le cadre d'un programme national qui pourrait assurer notamment l'unicité de la formation et dont les catégories sont tout à fait comparables.

En fait, par la suppression du centre de formation du personnel communal, le C.F.P.C., qui est un organisme démocratique, c'est-à-dire fonctionnant de la base au sommet, vous montrez bien que vous voulez imposer à la libre administration des collectivités locales, contrairement à ce que M. le rapporteur a dit et à ce que vous-même avez annoncé, une sorte de carcan, des structures qui seront à la fois lourdes, coûteuses et rigides.

Voilà pourquoi j'ai parlé du caractère boiteux des dispositions que vous nous proposez. J'aurais très bien compris que vous choisissiez l'une ou l'autre solution, mais vous avez préféré un milieu qui n'est pas le juste milieu, qui créera nombre de difficultés, à vous, mais surtout aux collectivités locales, comme c'est le cas d'ailleurs du statut de la fonction publique territoriale pour l'application duquel vous avez adressé aux commissaires de la République et, pour information, aux élus locaux, une circulaire d'application dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle saute à grands pas sur un certain nombre de vides juridiques que vous n'avez pas, pour l'instant, comblés.

Je ferai maintenant quelques observations particulières sur votre texte.

Dans l'exposé des motifs du projet et dans le rapport, on donne un coup de chapeau au C.F.P.C., mais je veux être plus précis et dresser un bilan de l'œuvre qui a été accomplie depuis maintenant plus de dix ans par cet organisme créé par la loi de juillet 1972.

Le C.F.P.C. a utilisé les services de plus de 300 concepteurs, — universitaires, spécialistes, fonctionnaires des communes et de l'Etat — et a publié 258 ouvrages ou fascicules, qui représentent près de 20 000 pages, lesquels sont diffusés aux agents en formation. Aucun autre pays au monde ne dispose pour sa fonction publique locale d'un instrument identique. Le C.F.P.C. a formé 87 000 agents en 1981 avec une moyenne de cinquante-six heures de formation pour chacun.

**M. Pierre Tabanou.** Personne ne l'a nié !

**M. Jacques Toubon.** Mais, monsieur Tabanou, cela n'a pas été écrit. Je me permets de le dire pour que cela soit écrit !

**M. Michel Sapin, rapporteur.** Je l'ai écrit dans mon rapport.

**M. Jacques Toubon.** Cela représente 4 656 000 heures de formation-stagiaire, alors qu'il n'y en avait que 64 000 en 1974. Au total, le C.F.P.C. a mis à la disposition des communes environ 50 000 agents qualifiés.

Au moment où l'on s'apprête à supprimer ce centre, et quelles que soient les imperfections du système, que nous sommes tout prêts à reconnaître, il fallait rappeler le bilan de l'action qui a été menée en faveur de la formation des fonctionnaires territoriaux, pour que ne s'accrédite pas l'idée que, dans ce domaine aussi, on est en train de passer — comme disait l'autre — des ténèbres à la lumière, ce qui n'est pas du tout le cas.

**M. Pierre Tabanou.** Personne n'a dit cela !

**M. Jacques Toubon.** En ce qui concerne la formule que vous avez choisie, celle des centres de formation régionaux, sur le principe, on peut parfaitement admettre la décentralisation au niveau régional de la formation des personnels des collectivités territoriales et nous ne vous ferons pas à ce sujet une querelle de doctrine. Toutefois le texte présente quelques inconvénients qui me paraissent très importants.

D'abord, l'article 7 montre clairement que, par le système des plans de formation, le centre régional dépossède la collectivité locale de la possibilité de déterminer le type de formation qu'elle souhaite donner à son personnel.

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** C'est le contraire, monsieur Toubon !

**M. Jacques Toubon.** Mais surtout, en créant à côté des centres de gestion, qui sont chargés essentiellement du recrutement, c'est-à-dire des concours en vertu de la loi sur le statut de la fonction publique territoriale, des centres régionaux de formation, vous brisez l'unité qui existait auparavant au sein d'un même organisme entre les fonctions de recrutement et celles de formation. Nous allons donc nous trouver — et nous le verrons lors de la discussion des articles — devant une situation qui n'est pas claire. Quelles seront exactement les relations entre les centres de gestion chargés des recrutements et les centres régionaux de formation chargés de la formation ? Et à la limite, je serais tout à fait prêt pour ma part à proposer que la formation soit attribuée aux mêmes organismes que ceux qui sont chargés du recrutement, en l'occurrence les centres de gestion que vous avez créés par la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

J'en viens à la formation elle-même et aux organismes qui en seront chargés. Le projet réserve une place accessoire aux centres de formation régionale mais donne le rôle principal, d'une part, aux organismes de formation de l'Etat — universités, écoles, etc. — et, d'autre part, à des organismes privés avec lesquels une convention peut être passée.

Nous avions eu connaissance d'avant-projets ou d'avant-avant-projets dans lesquels les articles en question étaient rédigés en sens inverse : le principal, c'était ce que faisait le centre régional de formation et l'accessoire la possibilité de contracter avec des organismes extérieurs. L'article 23 du texte qui nous est soumis énumère des organismes de l'Etat ou extérieurs aux collectivités locales et ce n'est qu'*in fine* que l'on peut lire : « Les centres régionaux et le centre national peuvent assurer des actions de formation. » Il y a là une déviation qui est très dangereuse. D'abord, parce qu'elle va donner aux organismes dépendants de l'Etat un rôle qui, à notre sens, eu égard à la décentralisation, est trop important ; ensuite et surtout, parce que l'on voit ainsi poindre — et là je tiendrai des propos qui ne seront peut-être pas appréciés sur tous les bancs — la possibilité pour un certain nombre d'organismes *ad hoc*, dont certains existent déjà, de coloniser véritablement le système de formation des personnels communaux et départementaux. La presse a publié, il y a quelques jours seulement, des articles fort documentés sur des organismes liés au parti communiste : Sogir, Sigma-Formation et Cidef. (*Exclamations sur les bancs des communistes.*)

Monsieur le ministre, si dans deux ans vous êtes encore là et si vous pouvez, à ce moment-là, nous présenter un bilan des conventions passées, je voudrais bien savoir combien auront

été conclues avec ces organismes qui dépendent du parti communiste. Ce n'est pas de la potémique, c'est une inquiétude que j'éprouve. Je pense que le système est fait pour favoriser une colonisation de nos collectivités locales, analogue à celle qui est en cours pour l'Etat, par un certain nombre d'organismes qui sont directement ou indirectement dans la main du parti communiste.

**M. Paul Balmigère.** Vous êtes un rigolo !

**M. Georges Frêche.** C'est scandaleux !

**M. Jacques Toubon.** M. Jourdan et M. Balmigère qui ont chacun perdu leur mairie savent de quoi je parle car à Nîmes et à Béziers on a vu ce qu'il en était du parti communiste et de sa place dans l'administration locale. Les maires qui leur ont succédé, grâce au suffrage universel, sont en train de faire le ménage dans les contrats inouïs qui ont été passés.

**M. Emile Jourdan et M. Paul Balmigère.** Non ! C'est faux.

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Toubon ?

**M. Jacques Toubon.** Je vous en prie.

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

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** M. Toubon s'est engagé inconsidérément sur un terrain dangereux pour lui.

**M. Em le Jourdan.** Un terrain glissant !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** En effet, lui qui a l'habitude des textes, a lui — je pense — celui qui est présenté aujourd'hui à l'Assemblée et il a pu s'apercevoir que les centres de gestion seraient dirigés par les élus et par les représentants des fonctionnaires. Par conséquent, les municipalités, les départements, les régions seront libres de choisir. En fonction de quoi ? En fonction des qualités des organismes auxquels ils s'adresseront — je l'espère — et, s'ils le désirent, de leurs orientations politiques. Si bien que vos amis, monsieur Toubon, choisiront avec l'esprit...

**M. Pierre Mauger.** De large compréhension !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** ... d'ouverture qui les caractérise (*Rires sur les bancs des socialistes et des communistes*)...

**M. Paul Balmigère et M. Emile Jourdan.** Oh là là !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** ... les organisations qui leur paraîtront les plus proches de leur tendance.

**M. Jacques Toubon.** Vous en connaissez ?

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je vous fais confiance pour les créer !

**M. Jacques Toubon.** Faites-moi la liste !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Vous m'avez donné rendez-vous dans deux ans, eh bien ! j'ai l'assurance, sans risquer de me tromper, que, lorsque ce texte sera voté, vous aurez créé les organisations qui vous conviendront.

**M. Jacques Toubon.** Nous sommes malheureusement moins experts que le parti socialiste et le parti communiste dans ce genre de choses !

**M. Michel Sapin, rapporteur.** Ne faites pas le naïf !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Vous avez évoqué l'action des maires de certaines villes gagnées lors des dernières élections par vos amis politiques. Quand on voit avec quel sectarisme ils changent les noms des rues, enlevant le nom de Léon Blum et de républicains incontesté (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes*), quand on voit comment ils se comportent, il est à craindre, justement, que les libertés que donne pour la première fois cette loi ne soient utilisées par eux dans l'esprit sectaire et violent qu'ils ont manifesté depuis qu'ils sont à la tête de certaines collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Toubon.

**M. Jacques Toubon.** Monsieur le ministre, merci beaucoup de m'avoir expliqué que les organismes en question avaient tous des tendances politiques ; c'est un aveu de taille. Deuxièmement, ce n'est pas à vous, dont la ville est d'origine grecque, que je raconterai l'histoire des écuries d'Augias ! (*Très bien ! sur les bancs du rassemblement pour la République.*)

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Puis-je vous interrompre à nouveau, monsieur Toubon ?

**M. Jacques Toubon.** Bien volontiers.

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

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Vous voulez que le débat s'anime un peu ? Vous avez raison car il commençait à devenir ennuyeux !

Vous parlez, monsieur Toubon, des écuries d'Augias. Oh ! il y a un certain nombre de villes dans lesquelles il y avait des nettoyeurs à faire. J'en ai fait un voilà trente ans, quand je suis arrivé à la mairie de Marseille. Et croyez-moi, il a fallu beau-

coup de brouettes et de camions pour transporter ce que j'y ai trouvé après qu'un de vos amis eut présidé, pendant longtemps, aux destinées de cette ville !

J'ai connu, à mon tour, quelques déboires...

**M. Christian Bergelin.** De taille !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** ... mais au lieu d'imiter vos amis, de chercher à étouffer la vérité, à couvrir les malhonnêtetés, j'ai fait en sorte, alors que j'étais membre du Gouvernement, qu'à Marseille, avant toute autre ville — je dis bien avant, car on risque de parler d'autres villes dans un certain temps — toute la lumière soit faite, toutes les poursuites soient engagées et les sanctions prises dans les délais les plus rapides. Alors, pour ce qui est de nettoyer les écuries d'Augias, je n'ai de leçons à recevoir de personne. Peut-être même aurais-je, monsieur Toubon, à vous en donner. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

**M. le président.** Veuillez poursuivre, Monsieur Toubon.

**M. Jacques Toubon.** Monsieur le ministre, ce n'est pas parce que vous pratiquez l'autocritique et que vous avez laissé faire à Marseille ce que vous ne pouviez pas empêcher la justice de faire...

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je l'ai aidé plus que personne !

**M. Jacques Toubon.** ... que la situation que j'ai décrite n'existe pas dans certaines communes, et peut-être dans la vôtre. Le jour où quelqu'un vous remplacera à la mairie de Marseille, c'est peut-être un paquebot qu'il lui faudra utiliser pour faire le nettoyage. *(Exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

En ce qui concerne le coût du nouveau système pour les collectivités locales, je voudrais vous poser quelques questions.

Ce texte soulève d'abord deux problèmes de principe. Actuellement, les communes qui n'ont pas « un emploi administratif à temps complet » ne cotisent pas aux C.F.P.C. Dans votre texte, vous étendez considérablement l'obligation de cotiser puisque vous précisez que devront cotiser toutes les collectivités territoriales qui emploient « au moins un fonctionnaire à temps complet ». Nous considérons qu'il y a une aggravation injustifiée de la situation et nous souhaiterions, monsieur le ministre, que vous nous expliquiez sur l'extension du champ d'application de l'obligation de cotiser.

Second problème de principe : pourquoi avoir retenu la masse globale des rémunérations pour asseoir les cotisations tout en prévoyant, dans l'article 6, que les non-titulaires, sur les salaires desquels vous asseyez néanmoins les cotisations, ne bénéficieront pas de la formation que vous prévoyez ici ? Je crois qu'il y a une contradiction : ou vous prenez la masse salariale globale, et les non-titulaires bénéficient du même système de formation, ou vous ne prenez que la masse salariale des titulaires.

Je poserai une dernière question sur le coût. Désormais, les communes, les départements, les régions, les établissements publics paieront plusieurs cotisations, notamment au centre régional de formation et au centre national : pouvez-vous nous dire si ces cotisations représenteront une contribution inférieure, égale ou supérieure à celle que les communes versent actuellement au C.F.P.C. ? S'il devait y avoir majoration, quelle en serait la justification ? Les représentants des collectivités locales ont d'ores et déjà fait savoir qu'ils souhaitent que ce système ne soit pas plus coûteux que celui du C.F.P.C. J'ajoute que les cotisations régionales vont probablement entraîner des distorsions entre les régions probablement quant à l'importance des actions de formation et, à coup sûr, s'agissant du montant des cotisations. Nous souhaitons, pour notre part, que le centre national de formation ait un rôle de coordination plus poussé que celui que vous lui donnez dans le texte.

Enfin, monsieur le ministre, je voudrais faire une dernière observation sur le titre II de votre projet de loi qui concerne la régularisation d'un certain nombre de dispositions de quatre articles de la loi du 26 janvier 1984 qui ont été annulés ou démantelés par des décisions du Conseil constitutionnel.

De manière générale, ce que vous nous proposez tend pour l'essentiel, non pas à mettre en application les décisions du Conseil constitutionnel, mais à les contourner, et nous le démontrerons. Et, pour trois articles au moins, nous pensons qu'il ne faut pas retenir les dispositions que vous proposez. Si elles étaient adoptées par le Parlement, nous serions amenés à les déférer à nouveau devant le Conseil constitutionnel.

Enfin, dernière observation à ce sujet, les articles 23 et 45 de la loi en cause ayant été démantelés par les décisions du Conseil constitutionnel, il existe un vide juridique. Je vous demande donc, monsieur le ministre, qui, dans l'état actuel des choses, organise les concours, qui est habilité à les organiser ? Votre circulaire récente du mois de mars saute à pieds joints par-dessus ce sujet, considérant, en quelque sorte, que le système

précédent continue de s'appliquer. Je ne suis pas sûr du tout, monsieur le ministre, que ce soit juridiquement exact. Je ne suis pas certain que des concours organisés sous l'empire de l'actuelle législation, faute des articles 23 et 45, ne puissent pas, si quelqu'un faisait un recours, être annulés par une décision du tribunal administratif ou du Conseil d'Etat.

Telles sont, monsieur le ministre, les observations que je voulais faire. Dans l'ensemble, mes chers collègues, il s'agit d'un texte qui, dans l'inspiration et la droite ligne du statut de la fonction publique territoriale, n'assure manifestement, contrairement à ce que nous a déclaré notre rapporteur, ni la satisfaction des besoins du personnel, ni le respect des principes d'autonomie des collectivités locales. Ce n'est pas, à mon sens, un bon texte. Je pense que le Gouvernement aurait pu aller plus loin dans l'un ou l'autre de ses principes. S'il avait voulu tout aligner sur l'Etat, nous nous y serions opposés de la manière la plus claire. S'il avait tiré toutes les conséquences du principe de libre administration des collectivités locales, nous l'aurions soutenu. Ce n'est pas le cas. Nous nous opposerons donc à ce projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République.)*

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

**M. Daniel Le Meur.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte relatif à la formation des agents de la fonction publique territoriale se trouve au confluent de deux réformes d'égale importance : la décentralisation et les réformes statutaires de la fonction publique.

Pour que la décentralisation qui donne aux élus les moyens de décider au plus près des administrés réussisse, il est impératif que le personnel des collectivités territoriales soit à même d'assurer ses nouvelles tâches.

Le nouveau statut, reconnaissant aux personnels des collectivités territoriales le statut des fonctionnaires, a doté ces collectivités d'un personnel compétent, aux responsabilités étendues et à la citoyenneté affirmée dans le cadre du service public.

Le texte qui nous est proposé tend à fixer le cadre législatif de la formation des fonctionnaires territoriaux. Plus largement, il relève d'une conception de l'administration au service du public soucieuse de formation et de promotion interne. Cette conception s'est déjà traduite par de nombreuses réformes, notamment celle de la troisième voie de l'E.N.A. qui sera prochainement prolongée par une réforme des instituts régionaux d'administration et par la création des instituts de préparation à l'administration générale.

La volonté politique de la gauche, traduite dans les deux réformes que je rappelais en exergue, se retrouve dans le schéma proposé qui tient en quatre principes : reconnaissance du droit à la formation des fonctionnaires territoriaux ; décentralisation des structures de formation ; élaboration et gestion démocratique des plans de formation, associant élus et personnels ; enfin, ouverture de la formation sur d'autres réalités que celles des collectivités territoriales.

Pour la première fois, se voit consacrée la reconnaissance législative du droit à la formation des fonctionnaires territoriaux qui, jusqu'à présent, n'était qu'un simple rebond réglementaire des conquêtes des fonctionnaires d'Etat. Cette nouveauté, appréciée par les personnels et les élus locaux, autorise la fonction territoriale à ne plus être le parent pauvre de la fonction publique.

Chacun le reconnaît, les collectivités territoriales ont besoin d'un personnel compétent, susceptible de s'adapter aux réalités diverses et évolutives que recouvre chaque région, département ou commune. Chacun en convient également, l'effort de formation, s'il doit profiter à tous, doit porter en premier lieu sur les personnels des communes, et particulièrement des petites communes. A défaut, une tutelle des échelons supérieurs, opérée insidieusement sous couvert de connaissances et d'aptitudes techniques, se substituerait aux anciennes tutelles réglementaires et financières. C'est ce principal écueil qui doit être évité. A ce titre, la formation des personnels, garante de la réussite du processus décentralisateur, passe par le dépassement des structures du C.F.P.C. qui, sous les gouvernements de droite, était une nouvelle tutelle administrative et financière pesant sur les communes, mais aussi un centre de formation centralisateur, trop souvent inadapté aux besoins des collectivités. Les structures de gestion des plans et actions de formation sont directement inspirées de la décentralisation.

L'échelon régional retenu par le projet de loi nous semble adapté à la réalité des besoins de formation, ne serait-ce qu'en raison des principales structures de gestion du personnel, elles-mêmes régionales.

Pour autant, nous croyons que ce nouvel échelon ne doit pas faire oublier ce qui existe déjà, mais au contraire l'amplifier. J'ai tout particulièrement à l'esprit les délégations départementales du C.F.P.C., qui, dans un contexte centralisateur, ont apporté la preuve de leur efficacité. C'est pourquoi, bien qu'il

soit prévu que l'organisation des centres régionaux de formation sera réglée directement et sans contrainte par ceux-ci, nous souhaitons que soient conservés et amplifiés les relais départementaux qui donnent davantage de souplesse au système et permettent de mieux apprécier et de satisfaire les besoins locaux de formation. Les personnels du centre de formation et des délégations s'interrogent sur leur avenir. Nous souhaitons, monsieur le ministre, que toutes assurances leur soient données pour qu'ils poursuivent leur mission de service public au bénéfice des collectivités et de leurs personnels.

L'appréciation et la satisfaction des besoins de formation doivent avant tout reposer sur les besoins exprimés par les collectivités territoriales qui déterminent elles-mêmes les besoins des administrés.

La mesure de ces besoins doit être fixée par les élus qui assurent la libre administration des collectivités territoriales et par les personnels qui animent cette administration.

Ce système, d'une démocratie et d'une efficacité si évidentes, que l'on s'étonne qu'il n'ait pas été mis en place plus tôt, commande toute l'organisation du schéma de formation proposé. Il prévoit la concertation des élus et des personnels pour la préparation des plans de formation transmis par les collectivités territoriales aux centres de formation, et le paritarisme des structures de gestion, présidées par un élu local.

A cet égard, bien que cela relève du domaine réglementaire, nous souhaitons que le président du centre régional de formation soit assisté par deux vice-présidents, dont l'un représenterait les personnels. Une telle structure, qui n'est autre que celle présidant actuellement le C.F.P.C., concrétiserait la gestion paritaire du centre.

De plus, nous croyons qu'un lien étroit entre la formation et la gestion des personnels doit être établi pour assurer une cohérence indispensable. La prise en compte des spécificités exprimées par les collectivités ne remet nullement en cause l'unicité de formation des fonctionnaires territoriaux qui doit être maintenue et enrichie, car elle prépare aux responsabilités dans toutes leurs diversités.

La formation diffusée et la préparation aux concours sont de la compétence des organismes de formation, alors que la définition des épreuves et le mode de contrôle des connaissances sont de la responsabilité des centres de gestion.

C'est pourquoi, afin de garantir aux élus et aux travailleurs territoriaux l'unicité du niveau de formation, des concours d'accès aux corps, la mobilité du personnel entre les régions, il convient d'envisager des dispositions permettant, peut-être sous l'impulsion du centre national et du conseil supérieur de la fonction publique des collectivités territoriales, la coopération des centres de formation et des centres de gestion.

La dernière caractéristique que je retiens du projet de loi est l'ouverture sur l'extérieur de la formation des personnels territoriaux.

Au niveau des conseils d'orientation assistant les centres régionaux de formation tout d'abord. A ce sujet, nous souhaitons que, là encore, se retrouve le caractère paritaire de la formation. Aussi, nous pensons que le conseil d'orientation doit être composé de personnalités compétentes, extérieures au conseil d'administration du centre régional, mais désignées pour moitié par le corps des élus et pour moitié par les représentants du personnel.

L'ouverture sur l'extérieur se traduit également par la conduite des actions de formation qui peuvent être assurées par de nombreux organismes étrangers à la fonction publique. Nous croyons cette ouverture positive, et nous souhaitons l'élargir. Il nous semble toutefois que la spécificité et le nombre d'emplois offerts par la fonction publique territoriale imposent que l'enseignement scolaire ou universitaire assure plus largement la préparation aux carrières administratives et emplois dont les collectivités ont besoin. Une telle prise en compte allégerait d'autant l'effort de formation initiale consenti par les collectivités qui pourraient, en contrepartie, se consacrer davantage à la formation permanente des fonctionnaires déjà en activité.

Par ailleurs, l'Etat, qui investit déjà des crédits importants pour une grande politique nationale de formation, pourrait sans doute assurer le financement de certains types d'actions de caractère incitatif dans le cadre de programmes s'inscrivant dans les objectifs prioritaires du Gouvernement — informatique, bureautique, par exemple — qui recoupent les besoins des collectivités.

Mais l'ouverture sur l'extérieur, qui ne porte que sur les actions de formation, doit également permettre la concrétisation des passerelles établies par le nouveau statut reliant la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat. La formation dispensée doit donc également préparer les fonctionnaires territoriaux à assumer des tâches relevant de l'adminis-

tration d'Etat. Tel doit être, pour partie, le rôle du centre national de formation, qui doit également assurer une mission de recherche en matière de gestion des collectivités territoriales.

Telles sont les principales observations que je souhaitais formuler au sujet d'un projet de loi qui satisfait l'intérêt porté par les députés communistes aux collectivités territoriales et à leurs personnels. Les fonctionnaires territoriaux seront désormais mieux formés pour assurer les missions de service public dévolues aux collectivités, ce qui profitera, outre aux fonctionnaires eux-mêmes, aux collectivités et donc à tous les administrés. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

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

**M. Pierre Tahanou.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, le 22 décembre dernier, notre assemblée adoptait définitivement, en dernière lecture, le projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La loi du 26 janvier 1984 promulguait le statut de cette nouvelle fonction publique territoriale qui voyait enfin le jour dans l'affirmation de son unité et la reconnaissance de sa spécificité et de sa parité avec la fonction publique de l'Etat, conformément aux principes fondamentaux de la loi du 13 juillet 1983.

Lors de son élaboration, comme de sa discussion devant le Parlement, le Gouvernement, par la voix du ministre de l'intérieur et de la décentralisation et du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, avait clairement affirmé sa volonté de compléter et de parfaire ce nouveau statut en l'accompagnant de règles nouvelles concrétisant un véritable droit à la formation des fonctionnaires territoriaux.

C'est aujourd'hui chose faite.

Le projet de loi relatif à la formation des agents de la fonction publique territoriale assure et raffermi les fondements de la loi du 26 janvier 1984 en instituant une fonction publique territoriale majeure, composée de fonctionnaires compétents et bien formés aux tâches et aux missions spécifiques des collectivités territoriales et capables d'entretenir des rapports nouveaux et confiants, dégagés de tout sentiment d'infériorité ou de sujétion avec leurs homologues de la fonction publique d'Etat.

Ce projet propose deux réformes essentielles.

D'une part, et pour la première fois, il affirme le droit à la formation des fonctionnaires territoriaux.

Il s'agit là d'un progrès considérable. En effet, il faut savoir qu'en dépit de l'existence de certaines écoles de formation telles que l'E.N.A.M. fondée avant la deuxième guerre mondiale par Henri Sellier, député-maire de Suresnes, ou de la création, par la loi du 16 juillet 1972, du centre de formation des personnels communaux, jusqu'à présent la faculté — et seulement la faculté — offrait la possibilité aux agents communaux de suivre une formation laissée à l'appréciation discrétionnaire du maire, sinon du secrétaire général, le décret du 11 avril 1975 n'ayant pas apporté d'éléments vraiment décisifs sur ce plan.

D'autre part, le projet réforme profondément — et dans le bon sens — les structures de formation existantes qui doivent nécessairement s'adapter aux nouvelles missions des collectivités territoriales et à l'accroissement des tâches et des effectifs de la nouvelle fonction territoriale.

L'exposé des motifs du projet rend sur ce point un hommage justifié à l'organisme que j'ai aujourd'hui l'honneur et la responsabilité de présider, en déclarant que le C.F.P.C. « présente un acquis considérable et un riche capital d'expérience ».

Je souscris volontiers à ce jugement qui constitue un éloge collectif qui s'adresse à tous ceux — élus ou fonctionnaires — qui œuvrent depuis plusieurs années pour la promotion et la qualité de la fonction locale.

Je regrette seulement, et sincèrement, que, en dépit des mises en garde et des avertissements de certains élus — dont j'étais — au précédent conseil d'administration du centre, le C.F.P.C. ait hésité à suivre sans réticence le grand mouvement de décentralisation et à en devenir un acteur efficace et déterminé, préparant les personnels aux responsabilités et aux missions nouvelles qu'ils vont devoir assumer sous l'autorité des élus.

En premier lieu, il s'agit de gérer démocratiquement des organes de formation répondant à la double nécessité d'être aussi près que possible des intéressés, élus et personnels, et d'avoir une assise suffisante pour disposer de moyens efficaces et d'une vision assez ample des problèmes de formation. L'échelon régional répond à cette préoccupation et à cette nécessité, et je pense qu'il s'agit là d'un choix qui s'imposait.

La réforme des structures de l'établissement public de formation, au niveau national, est tout aussi nécessaire. En effet, il existe aujourd'hui au sein de cet établissement deux hiérarchies parallèles, l'une administrative allant du directeur au secrétaire

départemental en passant par le secrétaire régional, l'autre politique partant du président vers le délégué départemental en passant par le délégué régional.

Cette structure comportait le risque, que l'actuel C.F.P.C. n'a pas su éviter, d'une tentation permanente de régler la difficulté des rapports entre le siège et les délégations, par une concentration excessive des pouvoirs de gestion au niveau national et, à l'inverse, par une grande disparité dans les actions régionales de formation engendrant un sentiment d'insatisfaction et d'inégalité chez beaucoup d'usagers. La création d'un établissement national et d'établissements régionaux de formation est de nature à régler définitivement cette épineuse question et à supprimer les causes de cette néfaste contradiction.

Sur ce plan, les principes essentiels du texte recueilli ma totale approbation il me semblerait nécessaire que le Gouvernement confirme d'une manière plus explicite sa volonté de créer les outils et les procédures spécifiques de formation des agents territoriaux et d'assurer par cette formation, la garantie de l'unité et de la crédibilité de la jeune fonction publique territoriale.

En premier lieu, il me semble indispensable de garantir d'une manière stricte la gestion paritaire des divers organes de formation, que le projet affirme solennellement, par une définition plus précise de la composition et des attributions des conseils d'orientation. Les amendements adoptés par la commission des lois aux articles 15 et 20 du projet apportent sur ce point les apaisements souhaitables.

Avec le même objet, le projet propose de laisser aux établissements de formation, dans le respect des orientations générales définies par le centre national, et conformément aux plans de formation élaborés par les collectivités, le choix de leur politique de formation et des modalités de sa mise en œuvre. Cette disposition essentielle mérite d'être clairement explicitée.

Le recours, selon le principe de la diversité, à tous les organismes, publics ou privés, de formation, principe destiné à garantir l'adaptation la meilleure et le plus étroite possible, dans un esprit de concurrence et de saine émulation, de la formation des fonctionnaires territoriaux aux besoins spécifiques des collectivités territoriales, ne doit pas être, à mon sens, interprété comme un encouragement à la généralisation et à la systématisation des conventions.

Contrairement à une idée reçue, trop largement répandue, les actions de formation réalisées librement par les délégations régionales et départementales du C.F.P.C. au cours des cinq dernières années, et qui représentent 98 p. 100 de l'activité pédagogique du centre, font largement appel au système des conventions avec les secteurs public, para public et privé, puisque cette procédure couvre plus de la moitié des heures de formation dispensées.

A partir de cette constatation, la systématisation des conventions risquerait de transformer les centres de formation en simples organismes dispensateurs des fonds de la formation, d'entraîner une déresponsabilisation des exécutifs territoriaux et de réduire considérablement la participation des praticiens de la fonction territoriale, ce qui serait préjudiciable.

Sur ce point capital, le respect du principe posé par le projet de loi et rappelé fort opportunément par M. Olivier Schrameck dans une chronique récente et selon lequel « les élus individuellement ou collectivement, par l'intermédiaire des centres de formation, doivent disposer de la maîtrise des mécanismes de formation de leurs fonctionnaires, avec la participation de ces derniers, et ne pas s'en remettre à d'autres organismes dont la finalité et l'organisation leur échapperaient » doit être clairement affirmé.

Je remercie M. le ministre d'avoir, lors de son intervention, apporté par anticipation les apaisements que beaucoup d'entre nous attendaient.

Il est indispensable que les élus et les personnels territoriaux disposent d'un instrument qu'ils pilotent eux-mêmes, à travers lequel ils puissent confronter leurs besoins, leurs points de vue en matière de formation, car ce sont eux qui ont la meilleure perception de l'Etat et de l'évolution des collectivités locales.

Un outil fédérateur des collectivités locales, ce que le futur centre national de formation, au même titre que le C.F.P.C. aujourd'hui, pourra être, est nécessaire. En effet, la fonction publique territoriale est une fonction publique naissante, qui va devoir construire ses corps, valoriser ses acquis, organiser ses réseaux. Cet outil la mettra en situation de dialoguer à parité avec la fonction publique de l'Etat.

Une connaissance déjà longue de la fonction publique territoriale m'a permis de connaître et d'apprécier l'existence de ces savoir-faire communaux et de ces expériences concrètes qu'un instrument comme les centres de formation peut capitaliser, évaluer, valoriser.

Un autre objectif important du projet est d'assurer l'unité et la crédibilité de la jeune fonction publique territoriale.

Bien à tort, si je m'en rapporte à mon expérience d'élu local, les fonctionnaires territoriaux éprouvent un certain complexe d'infériorité vis-à-vis de la fonction publique de l'Etat. Nous devons faire cesser cet état de choses si nous voulons réussir concrètement la décentralisation.

Deux idées s'imposent à cet égard.

En premier lieu, il importe de donner à l'établissement national de formation des compétences précises et complètes en matière de formation des cadres A.

Je rappelle à ce sujet que la loi du 26 janvier 1984 relative au statut des fonctionnaires territoriaux a précisé, tant pour la création des « corps comparables » à la fonction publique de l'Etat, que pour les possibilités de mobilité entre les deux fonctions, qu'il serait fait référence au niveau de recrutement et de formation des intéressés.

Dès lors, comment pourrait-on imaginer que les niveaux de formation soient, pour les attachés et les ingénieurs, ou pour les futurs administrateurs territoriaux, par trop différents et inégaux d'une région à l'autre ?

Il est clair que cette mission de formation des cadres doit être confiée à l'établissement national et, pour reprendre mes premiers arguments, qu'elle doit être spécifique aux fonctionnaires territoriaux. Sinon, la mobilité, qui est un facteur d'enrichissement pour les deux fonctions, serait vidée de son intérêt et détournée de son but.

En second lieu, il serait sans aucun doute utile et souhaitable que l'établissement national de formation puisse apporter, dans le respect absolu de leurs prérogatives, au centre national et aux centres régionaux de gestion, sa collaboration pour le bon règlement de tous les problèmes de caractère pédagogique relatifs aux concours et aux examens d'accès aux corps de catégorie A.

Dans la mesure où les statuts de ces corps, comme la loi du 26 janvier le prévoit, sont nationaux, je vois mal comment l'on pourrait se passer de cadres nationaux de formation correspondant à ces statuts. Ces cadres peuvent être variés : il peut s'agir de normes nationales qui fixent les limites extrêmes de l'autonomie pédagogique locale ou d'une pédagogie à deux étages avec un programme de « base » national et un programme libre local, ou encore de moyens de coordination et de confrontation nationaux des pédagogies. Il faut éviter aussi bien une structure verticalisée et monolithique que la dispersion locale : les solutions sont à inventer.

Le centre national aura un rôle tout particulier à jouer à cet égard. Il devra avoir une vocation de conseil et d'aide aux régions et non de tutelle : il devra être en mesure de leur fournir les instruments pédagogiques et d'évaluation qui les épauleront dans les actions qu'elles désirent entreprendre.

Le centre national pourrait également jouer un rôle de plaque tournante, d'échanges d'informations et d'expériences, d'élaboration de savoir-faire, de mise en contact des régions entre elles. Cet aspect fait défaut aujourd'hui, non seulement au sein du C.F.P.C., mais des collectivités territoriales en général : nous sommes arrivés à un point où un ingénieur de Toulouse a besoin de confronter sa pratique et ses problèmes avec un ingénieur de Lille. Ce rôle d'animation et d'échange me paraît tout à fait décisif pour donner une formation adéquate aux agents locaux et me semble répondre fortement à leurs attentes.

Enfin — et je voudrais terminer ce bref exposé en appelant l'attention du ministre sur ce point, qui peut paraître secondaire au plan des principes, mais qui revêt une importance lancinante pour les quelque 820 agents de toutes catégories qui servent actuellement au C.F.P.C. et qui ne sont certes pas les seuls, mais les premiers à être directement concernés par le texte que nous examinons aujourd'hui — l'article 28 de ce projet fixe les conditions du reclassement prioritaire, sans dégradation des cadres, des agents de l'actuel C.F.P.C.

Je sais que vous aurez à cœur, monsieur le ministre, de confirmer publiquement les apaisements et les précisions que vous avez bien voulu donner en maintes occasions sur ce point en particulier.

Je voudrais mettre l'accent, pour conclure, sur l'importance et l'intérêt de ce projet capital pour l'avenir de la fonction publique territoriale.

Président de l'actuel centre de formation des personnels communaux, j'ai déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'exposer publiquement aux élus et aux personnels la nécessité impérieuse de préparer cet organisme aux mutations et aux réformes indispensables.

En assurant à tous les agents de la future fonction publique territoriale le droit à une formation spécifique et de haut niveau, organisée sur une base régionale et gérée paritairement par les élus et les personnels, qui en conserveront la conception et la maîtrise, le projet qui nous est soumis apparaît

comme l'une des conditions indispensables à la réussite de la décentralisation elle-même. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

**M. Jean-Marie Caro.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis par le Gouvernement me laisse quelque peu perplexe.

Sur le plan des principes, je ne peux être que d'accord sur les intentions affichées dans l'exposé des motifs, qui affirme la volonté de poser des règles nouvelles « concrétisant un véritable droit à la formation des fonctionnaires territoriaux pour le bon accomplissement des services publics locaux qu'ils ont pour tâche d'assurer ».

Mais, lorsque j'examine votre dispositif, je constate qu'il ne correspond pas toujours aux principes posés. Par exemple, je lis : « Le Gouvernement souhaite que le centre de formation des personnels communaux participe lui-même au grand mouvement de décentralisation, et donc soit transformé afin que soit donnée une importance plus grande à ses échelons régionaux. »

La traduction logique du principe, tel qu'il est défini, aurait dû être une redéfinition des rapports entre les organes nationaux et régionaux, ainsi qu'une redistribution de leurs tâches. Or la transformation est pour le moins radicale : le Gouvernement supprime purement et simplement le C.F.P.C.

Ce hiatus entre les intentions affichées et des dispositions qui nous sont présentées se retrouve sur plusieurs points fondamentaux du texte et me conduit à formuler plusieurs questions sur le caractère réellement décentralisateur de ce texte.

Les centres régionaux de formation dispensent-ils une formation ou uniquement des subventions ? En d'autres termes, l'objectif de votre projet, monsieur le ministre, est-il exclusivement d'améliorer la qualité de la formation reçue par les fonctionnaires territoriaux ou de faire contribuer les collectivités territoriales au financement des organismes de formation de l'Etat ?

La suppression du C.F.P.C. s'imposait-elle ? Ne risquez-vous pas de jeter le bébé avec l'eau du bain ?

Centre régional de formation ou centre distributeur de subventions ? Voilà la première question que je vous pose.

La mise en place de centres régionaux de formation constitue la cheville ouvrière de la réforme proposée. C'est sur eux que va reposer le poids de la formation des fonctionnaires des collectivités locales dans l'avenir.

Or il est difficile de percevoir, à la lecture du dispositif envisagé, le rôle que jouent ces centres.

Seront-ils des dispensateurs de formation dans la lignée du C.F.P.C. ou bien des coquilles vides, de simples distributeurs de subventions ?

Je crains que cette dernière hypothèse ne soit la bonne, que, dans la pratique, un « comité Théodule » n'élabore un vague programme régional de formation à partir duquel seront signées des conventions avec les organismes de l'Etat, qui profiteront ainsi de la manne de collectivités locales, celles-ci n'ayant au surplus qu'un droit de regard des plus limités sur l'emploi de leurs cotisations. »

Cette analyse est-elle excessive ? Peut-elle être qualifiée de procès d'intention ? Il ne le semble pas.

Il suffit, pour être convaincu de sa véracité, de lire le dispositif du projet de loi.

L'article 12 précise que « le centre régional de gestion organise les actions de formation des agents de la fonction publique territoriale ». Il ne dit pas qu'il les dispense.

L'article 23 est encore plus explicite puisque les formations organisées par les centres régionaux et le centre national de formation sont assurées par une série d'organismes. Or, parmi ceux-ci, nous trouvons une majorité d'établissements contrôlés par l'Etat. Ce n'est que dans le dernier alinéa qu'il est précisé qu'à titre subsidiaire — puisqu'on emploie le terme « également » — les organismes régionaux peuvent assurer directement des actions de formation.

A travers ces articles 12 et 23, nous voyons apparaître clairement le but de la manœuvre : il s'agit, sous couvert de décentralisation, de faire contribuer les collectivités locales au financement des organismes de formation de l'Etat.

Cette loi, qui se veut de décentralisation, tourne le dos à cette dernière sur des points importants. C'est de la poudre aux yeux qui, ici et là, est habilement jetée pour garder à l'imixtion de l'Etat sa prééminence.

Cela est encore plus évident à la lecture de l'article 24, où il est affirmé que « les conventions passées avec un organisme dispensateur de formation ne peuvent porter atteinte ni à l'organisation administrative ni à l'autonomie pédagogique de cet organisme ».

Cette phrase d'apparence anodine est redoutable, car elle a pour but d'interdire aux centres régionaux de formation d'exercer le moindre contrôle pédagogique sur les actions de formation qu'ils financent.

Or, pour ce qui concerne, par exemple, l'enseignement libre, l'Etat subordonne sa participation financière, à travers les contrats d'association, à un contrôle pédagogique très strict sur ces établissements.

Partant du même principe, il me semble que les organismes qui financent les actions de formation doivent pouvoir exercer sur celles-ci un contrôle pédagogique minimum afin de s'assurer que la formation reçue correspond aux termes de la convention conclue et aux besoins qui ont été exprimés. Car il est quand même choquant de prévoir que la formation des personnels des collectivités territoriales sera assurée, sauf exception, par des organismes publics ou privés, rétribués en conséquence, et, dans le même temps, d'interdire au payeur tout contrôle sur l'emploi des fonds qu'il verse.

Ce rôle de simple répartition de subventions des centres régionaux de formation que nous dénonçons se trouve renforcé par les articles 8 et 16, qui, de par leur rigidité, sont propres à décourager les initiatives locales.

Il est tout à fait normal de mettre à la charge des communes une cotisation obligatoire et que la loi fixe un taux maximum pour cette cotisation. Mais nous comprenons mal pourquoi elle devrait fixer également un taux minimum, et surtout pourquoi on interdit, à l'article 8, aux collectivités locales de déduire le montant des actions effectuées, alors que cette occasion est offerte aux entreprises privées afin de les encourager à mener par elles-mêmes une politique de formation.

En effet, le législateur a admis que les entreprises privées imputent certaines dépenses de formation sur le montant de leurs cotisations obligatoires afin de les inciter à mettre en œuvre une politique dynamique qui ne s'en remette pas totalement aux organismes de formation.

Le texte proposé ne contient pas de dispositions analogues, ce qui a pour effet de dégrader la responsabilité des collectivités locales en les incitant à s'en remettre entièrement aux organismes existant à travers les centres régionaux de formation. On peut se demander où se trouve la décentralisation dans un tel dispositif, qui, au fond, n'a pour but que de contraindre les collectivités locales, surtout les petites et les moyennes, à passer le plus souvent par les centres régionaux de formation, qui enverront leur personnel dans des organismes pour la plupart placés sous le contrôle de l'Etat, en particulier de l'éducation nationale.

Au bout du compte, on peut se demander si la volonté d'utiliser au mieux des outils existants se traduira par des économies pour les collectivités locales. On peut en douter, car il existe un risque très réel de voir des organismes, publics ou privés, considérer le marché de la formation des personnels des collectivités locales comme une « vache à lait » dont il faut tirer le maximum.

Mais il ne faut pas être totalement négatif. Si, pour moi, le progrès annoncé est du domaine de l'illusion en ce qui concerne l'autonomie des collectivités territoriales, il est très réel pour leurs fonctionnaires, qui bénéficient d'un droit reconnu à la formation.

Je souhaiterais toutefois, une modification de la terminologie employée. En effet, la référence aux fonctionnaires territoriaux de l'article 2, me paraît trop restrictive. Je préférerais que lui soit substitué le terme d'agent titulaire des collectivités territoriales. Le cas des agents non titulaires est prévu par l'article 6, mais il s'agit, me semble-t-il, dans l'esprit du Gouvernement, des fonctionnaires stagiaires. Aussi, je pense qu'il faut reconnaître à tous les agents titulaires des collectivités territoriales le même droit que celui reconnu aux fonctionnaires. Je pense en particulier aux inebres des cabinets et aux agents contractuels, qui doivent être inclus dans le champ d'application de l'article 2.

L'article 2 dont la dernière phrase me paraît curieusement rédigée. Il résulte des dispositions qui y figurent que l'autorité territoriale ne peut pas opposer plus de trois refus consécutifs à une même demande de formation sans avis de la commission administrative paritaire.

Un avis émis par cette commission en faveur du fonctionnaire constitue certainement un moyen de pression sur l'exécutif local. Mais, je m'interroge sur sa portée juridique et je me demande si, en l'absence de dispositions plus précises, un fonctionnaire se heurtant à un refus injustifié de sa demande de formation pourra obtenir la mise en œuvre du droit qui lui est reconnu par la loi.

Deuxième question : faut-il briser le centre de formation des personnels communaux, dont le travail considérable était conduit par les représentants des élus et du personnel, collégialement responsable ?

Malgré les précautions cratoires contenues dans l'exposé des motifs, en particulier la reconnaissance du travail accompli par le C.F.P.C., le Gouvernement propose en fait sa disparition pure et simple.

Le C.F.P.C. a souvent fait l'objet de critiques, certes. Nombreux sont ceux qui ont déploré son trop faible degré de décentralisation. Mais tout le monde s'accorde à considérer que le travail accompli depuis 1972 par le C.F.P.C. a été remarquable et a permis de rendre plus homogène une fonction publique locale très disparate, en agissant à la fois sur la gestion et la formation des personnels. Or les textes, particulièrement la loi du 26 janvier 1984 et le projet qui nous est soumis, consacrent l'éclatement entre centres de gestion et centres de formation.

Cette distinction est quelque peu artificielle dans la mesure où il doit exister un lien étroit entre formation et recrutement, la formation des personnels ne constituant au fond qu'un aspect de leur gestion. On risque d'assister à la mise en place de politiques divergentes en matière de recrutement et de formation. Il me semble en tout cas indispensable de créer des liens organiques entre centres de gestion et de formation, afin de coordonner leur action.

Cette solution s'imposera de toute façon pour certains corps où l'intégration dans la fonction publique territoriale sera subordonnée à une formation préalable. C'est également le cas de toutes les actions de promotion interne qui peuvent se traduire par la réussite à un concours suivie d'une mutation. Dans ce cas précis, la nécessité d'un lien entre gestion du corps, organisation des concours et formation est évidente.

Il me semble que le Gouvernement, en faisant éclater le C.F.P.C., va trop loin et que le principe d'unité de la fonction publique territoriale posé par la loi est remis en cause.

Une décentralisation poussée du C.F.P.C. était probablement indispensable, mais je me demande s'il n'aurait pas été préférable d'adopter une autre démarche en développant ses échelons régionaux, érigés certes en établissements publics, et en redéfinissant leurs rapports avec l'échelon national.

Cette démarche, si elle avait été retenue, aurait abouti à un résultat peut-être proche de votre texte, mais aurait permis de garder l'expérience acquise par le C.F.P.C. et aurait été probablement moins coûteuse pour les finances publiques.

**M. Serge Charles.** Très juste !

**M. Jean-Marie Caro.** De plus, je crains que l'éclatement du C.F.P.C. ne remette en cause à un autre niveau l'unité de la fonction publique territoriale en limitant l'évolution des carrières à l'échelon régional dans la mesure où, exception faite de la catégorie A, la coordination des formations à l'échelle nationale risque d'être aléatoire.

Que dire, en conclusion, du projet que vous soumettez à l'Assemblée, monsieur le ministre ? Avez-vous atteint votre objectif par ce texte ?

**M. Michel Sapin, rapporteur.** Oui !

**M. Jean-Marie Caro.** La réalité qui naîtra de son application sera-t-elle un progrès par rapport à ce que nous avons vu ?

**M. Michel Sapin, rapporteur.** La réponse est oui !

**M. Jean-Marie Caro.** Cela semble en tout cas problématique pour ceux qui s'interrogent avec l'objectivité nécessaire dans une telle matière.

Je dirai donc : de bonnes idées, mais... il faudra voir. Le débat nous apportera peut-être quelques éclaircissements mais, en attendant, c'est le doute et le refus qui président à la réflexion du groupe Union pour la démocratie française au nom duquel j'ai eu l'honneur de parler. (*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. Serge Charles.

**M. Serge Charles.** Le projet de loi que vous nous soumettez aujourd'hui, monsieur le ministre, constitue, en quelque sorte, le troisième volet de la réforme de la fonction publique territoriale après les lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984. Son titre II ne fait d'ailleurs que tirer les enseignements nécessaires de la décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1984 constatant l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du dernier texte adopté par le Parlement en cette matière.

Il est, sans conteste, de nombreuses déclarations d'intention de l'exposé des motifs auxquelles on ne peut que souscrire. C'est vrai que le succès ou l'échec de la politique de décentralisation sera d'abord et essentiellement un problème d'hommes. C'est de la qualité et de la compétence de fonctionnaires territoriaux, et bien sûr des élus, que dépend la réussite de notre administration locale. La formation des uns et des autres se révèle donc essentielle et peut-être aurait-on pu mettre en place des structures communes entre personnels et élus qui travaillent quotidiennement ensemble au service du même intérêt général.

Il est également incontestable que pendant très longtemps les agents des communes, pour prendre cet exemple, ont été maintenus, vis-à-vis de leurs collègues de l'Etat...

Monsieur le rapporteur, vous distrayez M. le ministre et il ne m'écoute pas !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Si, si !

**M. Serge Charles.** ... dans une situation subalterne qui ne pouvait pas ne pas se refléter dans les rapports de leur collectivité avec l'Etat et qui était largement due à une politisation beaucoup trop accusée de ces personnels.

Permettez-moi de rappeler les craintes que j'avais émises dans cette enceinte lors de la discussion du projet de loi « droits et libertés » en soulignant les risques de politisation de la fonction publique liés à la nouvelle répartition des tâches entre le commissaire de la République et les présidents des conseils généraux et régionaux, et plus précisément aux compétences désormais dévolues à ces derniers, en leur qualité d'exécutif départemental ou régional, dans la nomination du personnel.

Si je me réfère à ce que je connais le mieux, c'est-à-dire la région du Nord-Pas-de-Calais et le département du Nord, force est de constater combien mes craintes étaient fondées, le département et la région ayant une fâcheuse tendance à se transformer en des havres, fort accueillants d'ailleurs, pour les anciens collaborateurs politiques des nombreuses communes récemment passées à l'opposition.

**M. Jacques Toubon.** C.Q.F.D. !

**M. Serge Charles.** Or, l'organisme qui avait le plus largement contribué à dépolitiser la fonction publique locale, à assurer tant la formation des agents que le contrôle de leur compétence au niveau des concours, le C.F.P.C., ne survivra pas à la réforme. Il a pourtant bien fait son travail en moralisant les concours et en élevant le niveau des recrutements ; ce n'est pas moi qui le dis, mais quelqu'un dont la sympathie est toute acquise à l'actuelle majorité, puisqu'il s'agit de notre collègue Pierre Tabanou, qui a également déclaré récemment, et j'en prends acte avec satisfaction, qu'il était le président du C.F.P.C., pas son syndic de faillite.

**M. Jacques Toubon.** C'était un peu imprudent !

**M. Serge Charles.** Très imprudent !

Je vous accorde volontiers que le C.F.P.C. était trop dépendant de l'Etat et en particulier du ministère de l'intérieur et de la décentralisation et que des corrections se révélaient sans doute nécessaires dans le cadre de la décentralisation souhaitée.

Cependant, l'arbre ne doit pas cacher la forêt. Depuis 1972, une politique de formation cohérente, et globale, a été mise en œuvre qui s'avère incontestablement un succès et qui a donné aux agents des communes non seulement le moyen d'une formation professionnelle, mais aussi la possibilité de reprendre des études pour mille raisons trop tôt interrompues.

Dans ce cadre et en ce qui concerne les personnels administratifs, les C.U.R.E.M. — centres universitaires régionaux d'études municipales — ont accompli une action fondamentale. Il suffit en effet d'avoir vu vivre ces organismes pour constater qu'à de multiples reprises, ils ont permis à des agents, arrivant avec des formations élémentaires mais avec beaucoup de bonne volonté, de franchir les étapes du C.F.A.M., du D.E.A.M. et enfin du D.E.S.A.M. — certificat, diplôme et diplôme d'études supérieures d'administration municipale.

La présence active de l'université dans cette formation n'a-t-elle pas, en outre, permis d'attribuer l'équivalence des diplômes délivrés avec le brevet, le baccalauréat ou le diplôme d'études universitaires générales ? Lorsque des agents sortaient d'une formation complète du C.U.R.E.M., il leur était possible, en une seule année d'université, d'obtenir une licence en droit que beaucoup considéraient comme totalement inaccessible quelques années auparavant.

Prenez garde de ne pas mettre à mal une collaboration avec les universités qui s'est révélée fructueuse pour les deux partenaires en ouvrant très largement les facultés aux réalités du monde du travail et en faisant bénéficier les agents de nos communes des compétences et des qualités pédagogiques des universitaires. L'expérience a amplement prouvé que les meilleures équipes d'enseignants, celles qui savaient accorder tant à la théorie qu'à la pratique leurs parts respectives, étaient constituées à la fois de praticiens communaux et de professeurs. L'amalgame s'est en outre opéré dans les meilleures conditions. Les équipes pédagogiques existent et elles fonctionnent bien. Il a fallu pour cela du temps et il serait fâcheux de sacrifier quelques nouvelles années aux délices de la politique de la table rase.

J'ajouterais que je suis un peu inquiet, monsieur le ministre, de la lourdeur de l'appareil mis en place avec ses différents niveaux de centres de gestion et de formation. Pourra-on

aisément éviter les enchevêtrements et superpositions de compétences tout en préservant la cohérence de l'ensemble de l'édifice ? J'ai bien peur, en tout cas, que la période de rodage ne dure assez longtemps pour user beaucoup de bonnes volontés et provoquer maintes déceptions.

Enfin, il faut que des mesures rapides soient prises pour assurer l'équilibre des passerelles, notamment aux emplois de direction, entre fonction publique territoriale et fonction publique d'Etat. Et il va de soi que la meilleure solution ne consiste pas, comme cela se passe généralement aujourd'hui, monsieur le rapporteur, à refuser toute possibilité de détachement ou de disponibilité aux agents de l'Etat souhaitant venir travailler dans nos collectivités territoriales.

Toute solution défensive est une mauvaise solution. L'objectif doit être d'assurer cet équilibre de manière naturelle. Le travail réalisé par le C. F. P. C. allait dans ce sens ; il convient donc de l'accentuer plutôt que de revenir en arrière. Une certaine communauté de formation, réalisée de manière ponctuelle entre fonctionnaires d'Etat et des collectivités territoriales, me paraîtrait être un pas dans le bon sens. *(Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)*

#### Suspension et reprise de la séance.

**M. le président.** La séance est suspendue pour quelques minutes.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures cinquante, est reprise à dix-huit heures.)*

**M. le président.** La séance est reprise.  
La parole est à M. Robert Galley.

**M. Robert Galley.** Monsieur le ministre, le projet de loi que vous nous présentez aujourd'hui constitue un nouveau volet de la réforme de la fonction publique territoriale qui a été engagée par le Gouvernement.

Ce texte était nécessaire dès lors que le transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales vous conduisait irrémédiablement à aborder le problème statutaire des personnels, de même qu'il vous amènera, tôt ou tard, à aborder le problème des élus locaux car les deux sont intimement liés et l'on comprendrait mal que dans le cadre de cette loi de décentralisation ne soit pas traité ce statut de plein droit.

Le projet de loi qui nous est soumis devrait répondre à des exigences reposant sur trois principes fondamentaux : la conduite de la politique de formation des personnels, la décentralisation des structures de formation et la diversité des organismes appelés à dispenser cette formation.

Dans les dix minutes qui me sont imparties, j'essaierai de dégager les observations essentielles que m'inspire le contenu de ce texte.

L'exercice du droit à la formation est reconnu par la loi du 13 juillet 1983. On sait qu'une bonne formation, bien dispensée permet à l'administration de s'entourer des meilleurs éléments et, parallèlement, d'améliorer le service public. Il y va d'ailleurs de l'intérêt tant de nos fonctionnaires territoriaux que des collectivités locales.

Mais je me permettrai une remarque, monsieur le ministre, qui vaudra aussi pour le rapporteur qui a fait un beau travail.

**M. Michel Sapin, rapporteur.** Je vous écoute ! *(Sourires.)*

**M. Robert Galley.** Les organismes nationaux, les organismes de gestion des corps, les commissions paritaires, les comités techniques, les centres régionaux de formation, le centre national de formation, tout cela constitue une pléiade d'organismes qui, sans parler des chevauchements possibles, va certainement coûter très cher à nos collectivités locales.

Ma position est très claire sur ce point : il ne me paraissait pas du tout nécessaire de séparer les centres régionaux de gestion et les centres régionaux de formation.

Prenons l'exemple de l'Ecole nationale d'administration, que vous connaissez bien. Celle-ci assure la formation des plus hauts fonctionnaires de l'Etat et permet en même temps au directeur de la fonction publique de gérer très simplement, à la sortie de l'école, l'ensemble des personnels. Pourquoi diable, alors que l'E.N.A. comme la plupart des grandes écoles — j'ai l'honneur de sortir de l'une d'elles — assurent la formation des élèves, y compris la formation continue, ainsi que la gestion des corps, avez-vous jugé utile, monsieur le ministre, de séparer ces deux fonctions ?

Le même problème s'était au demeurant déjà posé pour le conseil supérieur de la fonction publique, que M. Daniel Hoefel, rapporteur du projet de loi au Sénat, avait suggéré d'ériger en établissement public en supprimant le centre national de gestion, dont les attributions auraient été confiées au centre national de formation.

Le Gouvernement s'est formellement opposé à cette proposition, arguant du fait que la commission mixte paritaire introduisait un déséquilibre entre les deux fonctions publiques, l'une représentée par un conseil, l'autre par un établissement public.

En fait, l'Etat avait voulu conserver son pouvoir d'instruction. Par symétrie, en créant la pyramide de structures que j'ai évoquée tout à l'heure, vous voulez emprisonner les collectivités territoriales dans un réseau serré de contraintes de toute nature, qui, nous nous en apercevons à l'analyse des textes, va les déposséder d'une véritable autorité en matière de formation, de nomination et de recrutement.

**M. Michel Sapin, rapporteur.** Au contraire !

**M. Robert Galley.** En ce qui concerne la présentation des candidats fonctionnaires appelés à siéger dans les conseils d'administration, vous suivez votre tactique habituelle, c'est-à-dire que les listes de candidats seront présentées exclusivement par les organisations syndicales de fonctionnaires. Or je rappelle que, sur les 750 000 agents des collectivités territoriales, 20 p. 100 seulement, si mes renseignements sont exacts, sont syndiqués. Ainsi, les 600 000 agents non syndiqués ne pourront pas être représentés dans les organismes de formation.

**M. Michel Sapin, rapporteur.** Ce n'est pas nouveau !

**M. Robert Galley.** Ce n'est pas satisfaisant pour autant. A partir du moment où l'on veut faire des réformes, autant regarder la situation avec objectivité.

Dans un souci de clarté, d'efficacité et d'économie, il nous semble souhaitable de ne pas créer de nouveaux organismes. Le centre national de gestion, les centres régionaux et départementaux de gestion pourraient être chargés de la formation des fonctionnaires territoriaux. Ceux-ci seraient représentés au sein des conseils d'orientation prévus aux articles 15 et 20 du projet de loi pour assister, en matière de formation, les conseils d'administration des centres. En cas de recours direct à certains organismes formateurs, il serait normal que la collectivité puisse demander la prise en charge de la dépense par le centre de gestion et de formation compétent, sous réserve évidemment d'un accord préalable, ainsi que cela se pratique actuellement.

Or le second alinéa de l'article 8 de votre projet de loi impose le financement par la collectivité qui acquitte, en outre, les cotisations aux centres de gestion et de formation.

Remarquons au passage, monsieur le ministre, que le régime applicable au secteur privé est infiniment plus souple puisque l'entreprise défalque de sa cotisation les dépenses qu'elle a engagées directement pour la formation de son personnel.

L'article 33 impose à la collectivité la participation au traitement du candidat dont l'affectation lui a été proposée et qu'elle a refusé de nommer pour des raisons autres que celles tenant à la nature particulière des fonctions à exercer. Cette participation représentera un tiers du traitement pendant un délai maximal d'un an.

Dans ces conditions, où réside l'intérêt pour les collectivités de confier la gestion de ces personnels aux centres de gestion ?

Au total, ce projet est dans le droit fil de la loi du 26 janvier 1984. Au nom de la décentralisation, de la liberté et de la responsabilité des élus des collectivités locales, il tend à restreindre les pouvoirs des administrateurs locaux, qui devront assimiler une multitude de décrets d'application.

La situation est devenue inextricable. Vous prétendez que « la politique de décentralisation se poursuit selon une démarche résolue, progressive et continue ».

Résolue, votre démarche ne l'est guère puisque nous ne connaissons pas encore les modalités et les dates des élections régionales.

**M. Jacques Toubon.** Et nous ne sommes pas près de les connaître !

**M. Robert Galley.** Progressive et continue, votre démarche ne l'est pas davantage, attendu que, parallèlement aux lois des 2 mars et 22 juillet 1982 et des 7 janvier, 22 juillet et 29 décembre 1983, de nombreux textes réglementaires restreignent les libertés locales et que les dispositions législatives sont toujours interpellées dans un sens restrictif.

S'agissant de la fonction publique territoriale, dont le projet de loi en cours d'examen constitue l'un des volets, les élus locaux s'interrogent sur de nombreuses dispositions dont la clarté n'est pas la qualité dominante. A la lecture du statut de la fonction publique, nous constatons par exemple que, si le premier alinéa de l'article 87 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale est rigoureusement conforme à l'article 64 de la loi du 11 janvier 1984 de la fonction publique d'Etat, l'alinéa 2 impose en revanche des restrictions aux fonctionnaires des collectivités locales. Ces restrictions rappellent curieusement l'article L. 413-7 du code des communes.

Il nous paraît pour le moins singulier que deux lois publiées à quinze jours d'intervalle introduisent des différences entre fonctionnaires selon qu'ils sont nationaux ou régionaux, départe-

mentaux ou communaux. Une telle attitude est choquante à une époque où, par la décentralisation, vous avez prétendu donner des droits et des libertés aux collectivités locales. Vous nous avez certes donné des droits, mais dans des limites qui se révèlent jour après jour si étroites que la liberté est sérieusement surveillée, le préfet étant devenu un véritable procureur pour les collectivités locales. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

**M. Jacques Toubon.** Maintenant, le préfet c'est le ministère public, ce n'est plus le représentant de l'Etat !

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

**M. Jean-Pierre Worms.** La réussite de la décentralisation, chacun en est conscient, dépendra en grande partie du personnel. La centralisation, c'était finalement la préférence historique de l'Etat à monopoliser à son profit les compétences administratives et techniques de haut niveau. Ainsi, le système des grandes écoles et des grands corps et le statut très particulier des hauts fonctionnaires imposaient aux collectivités locales la rationalité de l'Etat.

Après le transfert des compétences, le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale définit le cadre pour accueillir les personnels transférés et les nouveaux venus dans la fonction publique territoriale. Il restait à organiser les structures de formation de ces personnels et à bien asseoir leur droit à la formation : c'est aujourd'hui chose faite.

Permettez-moi, monsieur le ministre, d'insister sur un point essentiel, traité aux articles 17, 23 et 24, mais qui mériterait d'être précisé : la formation des cadres supérieurs de la fonction publique territoriale et, notamment, l'accès aux grandes écoles de l'Etat. Il est prévu un système de formations croisées par voie de conventions, afin d'éviter le risque, réel, que ne s'organisent deux systèmes parallèles mais de fait hiérarchisés : l'un pour la formation des fonctionnaires de l'Etat, l'autre pour celle des fonctionnaires des collectivités territoriales.

Nous partons d'une situation où un certain nombre de grandes écoles et de grands corps de l'Etat se sont spécialisés dans la formation des fonctionnaires exerçant des fonctions de gestion dans les collectivités territoriales : il en va ainsi des ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts et des ingénieurs des travaux publics de l'Etat. Or nous avons transféré aux communes la responsabilité de l'urbanisme et aux départements l'essentiel de la responsabilité en matière d'aménagement rural. En matière d'urbanisme, le personnel d'encadrement était jusqu'à présent constitué par les ingénieurs T. P. E. qui choisissaient en troisième année l'option « urbanisme ». Quant à l'encadrement des missions d'aménagement rural sur le terrain, il était assuré par les I. G. R. E. F.

L'exercice de nouvelles compétences par les collectivités territoriales est-il compatible avec la perpétuation d'un système de commandement par des fonctionnaires d'Etat mis à disposition ? A terme, les collectivités locales ne l'accepteront pas. Elles seront tout naturellement tentées de mettre en place, sous l'égide du centre national de formation, de grandes écoles afin de former leurs futurs ingénieurs d'urbanisme et d'aménagement rural.

On pourrait tenir un raisonnement identique pour les fonctions sanitaires et sociales bien que les grandes écoles qui y préparent n'aient pas le même prestige : le risque est bien réel que deux systèmes parallèles ne se mettent en place à terme. Nous voulons l'éviter en prévoyant un système de conventions et de formations croisées, mais un problème juridique se pose. Les élèves de certaines écoles sont fonctionnaires de l'Etat dès leur entrée à l'école. Comment organiser un système de scolarité permettant à un ingénieur T. P. E., considéré comme fonctionnaire de l'Etat dès son entrée à l'école et ayant pris l'engagement de servir l'Etat pendant dix ans, de sortir dans le corps des ingénieurs de la fonction publique territoriale ?

Si nous ne prévoyons pas ce cas, l'ingénieur en question sortira ingénieur T. P. E. Mais alors, comment pourra-t-il travailler pour le compte des collectivités locales ? S'il ne peut le faire, l'Etat continuera à recruter des fonctionnaires de haut niveau alors que les compétences en question ont été transférées aux collectivités locales.

C'est le statut des grands corps et des grandes écoles qui est posé là. Si l'on veut éviter la création de grands corps bis et de grandes écoles bis par les collectivités territoriales et leurs établissements de formation, il faut prévoir — et c'est, me semble-t-il, le sens des articles 17, 23 et 24 — une possibilité de formation dans les grandes écoles de l'Etat des fonctionnaires sortant dans les grands corps des collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

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

**M. Jean-Pierre Sueur.** Monsieur le ministre, le texte que vous nous présentez aujourd'hui se caractérise par un grand nombre d'innovations que mes collègues ont rappelées.

Pour la première fois, les fonctionnaires des départements et des régions, et non plus seulement ceux des communes, se voient offrir des moyens de formation. Le droit à la formation de l'ensemble des personnels des collectivités territoriales est inscrit dans la loi. Une parité réelle de formation est établie entre les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités territoriales.

L'une des idées forces de ce projet est qu'il ne doit y avoir aucune espèce de subordination entre les instances relevant de la fonction publique territoriale et celles dépendant de l'Etat.

Même si la persistance d'une certaine idée de subordination a pu apparaître au détour d'une phrase, je me réjouis que la commission des lois ait proposé, à l'article 17, un amendement tendant à établir cette parité, en prévoyant par le biais de conventions, la formation, pour des tâches spécifiques, de personnels relevant de l'Etat par des instances qui seront mises en place par les collectivités territoriales. Je crois en effet que les futurs fonctionnaires de l'Etat auront beaucoup à apprendre dans les centres régionaux ou dans le centre national de formation : les va-et-vient qui en résulteront répondent à l'intérêt commun.

Par ailleurs, votre projet de loi permet de garantir à la fois les droits des communes, des départements et des régions ainsi que les droits des personnels de formation en mettant en place ce que j'appellerai une sorte de dialectique entre, d'une part, les plans de formation et, d'autre part, les programmes de formation.

Les plans de formation sont établis — si j'ai bien compris — au sein des diverses collectivités et ils traduisent, en quelque sorte, la demande. Cette demande est décrite et programmée après négociation avec les intéressés — c'est du moins ce qu'a proposé notre commission des lois — et il faut, dans d'autres instances, réfléchir à la manière dont on va la satisfaire. Ce sera exactement le rôle des centres régionaux ou du centre national de formation qui vont se trouver confrontés aux plans de formation des collectivités qui contribuent à les composer, et qui vont chercher à répondre à cette demande en établissant des programmes qui tiendront compte des besoins réels, aussi bien des besoins des agents des collectivités locales eux-mêmes que des besoins des citoyens. Il ne faut pas oublier, en effet, que, si l'on vise à former les agents des collectivités locales, c'est d'abord en considération de la fonction qui est la leur ou du service qui est le leur par rapport aux citoyens de ce pays.

Les plans de formation seront négociés, ils seront discutés ; ils traduiront les véritables besoins. Quant aux programmes de formation, discutés et négociés eux aussi, au sein de l'instance paritaire, ils répondront à la demande.

On nous a dit que ce système était relativement complexe. Je pense, au contraire, qu'il fait jouer la démocratie, ce qui n'est jamais facile : chercher à faire fonctionner la démocratie en regardant quels sont les besoins d'une manière démocratique et en cherchant à y répondre d'une manière tout aussi démocratique, c'est parfois emprunter le chemin le plus difficile. Mais je crois qu'un tel chemin nous honore et que c'est celui qu'il faut suivre, conformément d'ailleurs à l'ensemble des lois de décentralisation qui ne sont assurément pas des lois qui empruntent le chemin de la facilité.

Autre avantage de ce projet de loi : il donne, me semble-t-il, au niveau régional la place qui doit être la sienne.

Certains ont pu dire, ici ou là, que ce niveau était, en quelque sorte, trop élevé, qu'on aurait pu davantage construire les instances de décision autour des communes ou des départements eux-mêmes. C'eût été une erreur car, pour qu'un centre de formation ait une réelle crédibilité, il faut qu'il y ait une certaine masse critique, un certain volume permettant des interventions qui soient à la fois variées, spécifiques et susceptibles de répondre à la grande diversité des besoins et à la complexité croissante des tâches qui sont celles des agents des collectivités locales. Ces agents doivent être formés dans un très grand nombre de spécialités. Comment dispenser la formation de pointe, la formation de qualité nécessaire pour beaucoup de spécialités qui vont de l'assainissement à l'informatique — et que sais-je encore ? — si l'on raisonne au niveau de la commune ou même au niveau du département ? C'est au niveau de la région qu'il faut se donner les instruments faits qui permettront d'impulser cette nouvelle politique de formation.

Enfin — c'est le dernier élément positif que je voulais souligner — cette formation refuse résolument de se dérouler en vase clos. C'est ce à quoi répond le rôle des conseils d'orientation qui sont placés au sein des instances de formation, tant au niveau régional qu'au niveau national.

A cet égard, et notre rapporteur a posé le problème dans son rapport, il faut être clair : si ces conseils d'orientation ne sont que des conseils d'administration « bis », ils ne présentent pas un grand intérêt, ils ne constituent qu'une structure de plus dans un univers qui en compte déjà pas mal. Au contraire, si ces conseils d'orientation permettent l'ouverture de la formation aux réalités économiques, sociales et culturelles de notre pays, dans lesquelles les collectivités locales sont et doivent être insérées, ce sera très bénéfique pour la nature même de la formation qui sera dispensée dans les centres de formation.

Je terminerai, monsieur le ministre, en appelant votre attention sur deux points.

Le premier concerne le lieu où se prennent les décisions et où s'effectue la formation elle-même.

Dans le secteur privé, quand on parle de formation permanente, on pense en général à deux instances : d'une part, l'entreprise, le chef d'entreprise, le comité d'entreprise et, d'autre part, l'organisme de formation. Les travailleurs tiennent souvent à ce que le formateur ne soit pas l'employeur. Pourquoi ? Parce que, lorsqu'une formation n'est pas dispensée par l'employeur, elle présente dirai-je, une certaine indépendance par rapport à ses fins mêmes ; cette indépendance lui assure l'autonomie, et peut quelquefois contribuer à lui donner sa valeur propre. En même temps, il faut bien entendu veiller à ce que la formation permanente ne soit pas déconnectée de la réalité professionnelle, sinon elle peut devenir une formation abstraite ou éthérée, qui n'a plus rien à voir avec les réalités concrètes de la profession concernée.

Un équilibre doit être trouvé.

Dans votre texte, l'article 12 exprime clairement le fait que la responsabilité de la formation appartient au centre régional ou au centre national de formation et celui-ci peut déléguer aux communes ou aux départements, par exemple, la « détermination » et la « mise en œuvre » — ce sont les termes du texte — de la politique de formation. Cela est très important car l'instance qui détermine la politique de formation — c'est l'un des points centraux de votre projet — est le conseil régional. Le conseil régional peut choisir librement de déléguer ses pouvoirs à une commune ou à un département.

Il me semble que, puisque selon l'article 23, la formation peut être assurée par des institutions comme les départements, les régions ou les communes, il faudrait veiller à ce que cette formation ne soit pas trop étroitement tributaire de l'employeur, même s'il convient, dans le même temps, de maintenir un strict équilibre. Il serait absurde de ne pas tirer profit des valeurs profondes qui existent dans les structures qui ont été mises en place au sein des municipalités ou dans plusieurs départements et qui bénéficient, dans un certain nombre de cas, d'une expérience très riche. Mais, là encore, la distance nécessaire pour que la formation soit une formation véritable, et qui est instaurée par ces structures résolument régionales, doit être respectée.

J'en arrive au second point : les dispositions prévues dans votre texte s'inscrivent dans un ensemble de mesures que vous avez prises depuis trois ans en faveur de la revalorisation du sort des personnels des collectivités locales. A cet égard, le chemin parcouru est extrêmement important : jamais on avait tant fait et en aussi peu de temps pour conforter la situation des agents des collectivités locales, des communes en particulier.

Ce matin, j'ai rencontré dans ma circonscription les représentants des syndicats du personnel communal de mon département en prévision de ce débat. Ils m'ont dit à quel point ils étaient attachés aux dispositions inscrites dans ce texte, mais aussi à quel point ils souhaitaient que l'ensemble des mesures pour la revalorisation de la fonction communale continue de progresser dans le sens qui a été pris. Ils ont ajouté qu'il ne s'agissait pas, certes, de revenir au corporatisme de « la France de chacun pour soi », dénoncée dans un hebdomadaire para il y a quelques jours, mais qu'il faudrait peut-être en profiter pour parler du reclassement d'un certain nombre de catégories de personnels. Je leur ai répondu que ce n'était pas le sujet, qu'il ne fallait pas aborder cette question. Ils m'ont fait observer que les personnels de catégorie D, qui sont bien souvent des femmes agents de service, alors que les aides ouvriers professionnels entrent directement dans le groupe 3, sont dans une situation qui demande encore un effort de revalorisation. Je leur ai promis de vous en faire part, monsieur le ministre. Je profite de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui pour le faire, en soulignant cependant que beaucoup a déjà été accompli.

Je terminerai en disant à nouveau que ce texte est un texte qui ne choisit pas une voie facile parce qu'il fait fonctionner la démocratie. Si l'on réfléchit bien, il offre les moyens de concilier les droits des élus, qui sont, me semble-t-il, intégralement respectés, les droits des personnels, qui seront, pour la

première fois, inscrits dans la loi — je pense aux personnels des départements et des régions — et la nécessité d'une efficacité dans la formation qui ne peut se dispenser de la mise en place de structures qui aient une certaine force d'impact, une certaine surface, comme on dit un peu vulgairement, que ce soit au niveau régional ou au niveau national.

L'instance nationale, le centre national de formation des personnels des collectivités locales, a même pour vocation la recherche. Il jouera un rôle très important en faveur de la promotion de l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale.

La mise en œuvre de ce texte n'ira pas sans difficulté, je le répète, mais celui-ci va résolument dans la bonne voie car il vise à la promotion des agents des collectivités territoriales, pour le plus grand bénéfice des citoyens, et il le fait avec eux, dans un souci constant d'accroissement de la démocratie et des libertés. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, je répondrai brièvement aux orateurs qui viennent de s'exprimer, plusieurs d'entre eux ayant posé la même question ou formulé des questions voisines.

A M. Toubon et à M. Sueur, je rappellerai que les élus ne sont nullement dépossédés par les centres de formation.

En effet, premièrement, les collectivités locales peuvent faire appel aux centres de formation dans le cadre de l'exécution des programmes de formation élaborés par ces centres.

Deuxièmement, les collectivités locales peuvent recevoir délégation des centres pour assurer des actions de formation.

Troisièmement, les collectivités locales peuvent demander aux centres d'effectuer des actions complémentaires par convention.

Quatrièmement, elles peuvent assurer directement, en dehors des centres de formation, des actions qui leur sont particulières.

Cela me paraît tout à fait clair.

M. Toubon souhaite en outre faire fusionner les centres de gestion, composés exclusivement d'élus, et les centres de formation paritaires.

**M. Jacques Toubon.** M. Robert Galley aussi !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** En réalité, que veut-il ? Que la formation ne soit pas gérée paritaire, contrairement à l'expérience du C.F.P.C. ? Si tel est le cas, qu'il le dise ! Ou bien souhaite-t-il que les centres de gestion deviennent paritaires ? Cela serait peu conforme à la libre administration des collectivités locales dont il s'est réclamé.

M. Robert Galley a posé une question du même ordre. Je lui indique que les centres de gestion et les centres de formation pourront librement organiser leur coopération par convention.

Quant aux cotisations, elles seront assises sur la masse des rémunérations, parce que les actions de formation bénéficieront à titre égal aux non-titulaires et aux titulaires, quelles que soient les collectivités d'affectation, petites ou grandes.

**M. Jacques Toubon.** Mais l'article 6 dit le contraire !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** J'ajoute que le centre national pourra jouer un rôle de péréquation entre les régions.

On m'a demandé pourquoi la loi de 1971 et celle de 1978 ne sont pas appliquées. En réalité, les seules dispositions législatives applicables aux fonctionnaires de l'Etat sont celles de quatre articles du code du travail, à savoir les articles L. 970-1 à L. 970-4, l'article L. 970-5 ne prévoyant qu'une adaptation réglementaire, d'ailleurs partielle, de ces règles pour les seuls agents communaux. Le projet de loi met fin à cette situation qui cantonnait la fonction publique locale dans une position de seconde zone : il pose des règles particulières car la parité n'est pas l'identité, justement parce que la fonction publique est décentralisée.

M. Toubon et M. Charles m'ont demandé si les centres régionaux de formation ne seraient pas des organismes lourds et coûteux. Je leur réponds que la création de ces centres permet de donner autonomie et responsabilité aux délégations régionales actuelles du C.F.P.C. pour qu'elles maîtrisent mieux leur gestion. Elle permet également de mieux prendre en compte les besoins localement exprimés.

De plus, une économie de structures est réalisée en ce qui concerne l'échelon départemental : des centres départementaux de gestion pourront jouer à la fois le rôle des syndicats de communes pour le personnel et celui des délégations départementales du C.F.P.C.

La coopération entre les organismes de formation de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale permettra d'éviter les doubles emplois et les gaspillages.

J'indique à M. Le Meur que les centres régionaux de formation pourront s'organiser librement sur le plan départemental. Il sera toutefois de leur intérêt de s'appuyer sur les centres départementaux de gestion, déjà institués par la loi du 26 janvier 1984.

Je confirme à M. Tabanou que les centres de formation pourront librement se doter de moyens qui leur permettent de constituer un véritable appareil de formation correspondant aux besoins spécifiques de la fonction publique territoriale. Je tiens à répéter que le centre national aura un rôle essentiel d'impulsion et de coordination, notamment en matière pédagogique.

Bien entendu, les plus larges possibilités de reclassement seront offertes aux agents de l'actuel C.F.P.C. Il ne sera procédé à aucun dégageant de cadres et il sera tenu compte des vœux des agents concernés.

J'ajouterai, répondant à M. Galley, qu'il est extrêmement simple de transformer des associations en syndicats. Deux exemples récents le démontrent : la fédération nationale syndicale de la police municipale vient d'être créée et une fédération syndicale des cadres de la fonction publique territoriale est en cours de constitution. Par conséquent, les agents auxquels il a fait allusion et qui ne sont pas adhérents de syndicats peuvent parfaitement se faire représenter s'ils le désirent : la loi le permet.

**M. Jacques Toubon.** Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je vous en prie, monsieur Toubon.

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

**M. Jacques Toubon.** Avant que vous ne concluiez, monsieur le ministre, je voudrais vous faire observer que vous n'avez pas répondu à une question que je vous ai posée — je ne suis d'ailleurs pas le seul.

Jusqu'à aujourd'hui, les collectivités, notamment les communes, payaient une cotisation au C.F.P.C. Demain, en application de la future loi, elles paieront trois cotisations : une cotisation au centre de gestion départemental, une cotisation au centre de formation régional, une cotisation au centre national de formation. L'addition de ces trois cotisations reviendra-t-elle plus cher aux collectivités que la seule cotisation versée au C.F.P.C. ? Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ? Vous ne m'avez pas répondu.

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur Toubon, je n'ai pas encore répondu à votre question car j'aurai l'occasion d'y répondre quand l'article 21 viendra en discussion. Puisque c'est la loi qui devra fixer le taux des cotisations, nous entrerons alors dans le détail et je vous ferai la démonstration que les collectivités n'auront à subir aucune augmentation de coût.

Je conclus. Je pensais que ce débat aurait un caractère juridique, administratif. Certains d'entre vous, notamment M. Toubon et M. Galley, ont tenu à lui donner un caractère politique.

**M. Michel Debré.** Et financier !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je ne le leur reproche pas. Nous sommes des hommes politiques, nous sommes là pour discuter de problèmes politiques. Toutefois, l'opposition nous accuse souvent de politiser les débats ou de donner aux textes que nous présentons, aux structures que nous proposons, un caractère trop politique. Or, cette fois-ci, c'est l'inverse. Pour ma part, j'ai tenu des propos très calmes, d'un caractère très administratif.

**M. Jacques Toubon.** Moi aussi !  
**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Bref, ceux qui siègent ici connaissant la question, il n'était pas nécessaire de faire de longs discours.

**M. Robert Galley,** s'en prenant à la politique de décentralisation en général, a affirmé qu'elle n'était pas continue, qu'elle n'était pas résolue. Qu'aurais-je pu faire de plus ? Dès le mois de juillet 1981 j'ai présenté les premiers textes, sur lesquels nous avons eu, avec certains d'entre vous, des discussions animées...

**M. Jacques Toubon.** Certes !  
**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** ...et intéressantes dont j'ai, pour ma part, gardé un bon souvenir.

**M. Jacques Toubon.** Nous aussi !  
**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Tout à l'heure, en vous écoutant, monsieur Galley, je me demandais comment j'aurais pu faire entrer plus vite la décentralisation

dans les faits. Le transfert de l'exécutif aux départements et aux régions a été réalisé dans les délais prévus, sans un jour de retard et sans difficulté. En outre, lorsque je participe aux travaux des présidents de conseils généraux, certains de vos amis politiques me disent leur satisfaction d'appliquer des mesures qu'ils avaient combattues. Par conséquent, je ne peux pas accepter votre observation, qui me paraît être contraire à la réalité.

**M. Jacques Toubon.** Même ceux qui sont en faillite vous disent cela, monsieur le ministre ?

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Les préfets, me dit-on, sont devenus des procureurs.

**M. Jacques Toubon.** Non, monsieur le ministre, j'ai parlé de ministère public !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Que n'ai-je pas entendu dans cet hémicycle, il y a deux ans et demi, sur le rôle désormais dévolu aux préfets. On m'a accusé de vouloir les supprimer, de vouloir réduire leur rôle, de vouloir porter atteinte à cette institution de l'Etat. En fait, le Gouvernement leur a au contraire donné des pouvoirs que vous leur aviez refusés. Les décrets de 1984 ne prévoyaient qu'une simple coordination et vous n'avez même pas eu le courage de les appliquer. Ils sont tombés en désuétude.

Nous, nous avons donné aux préfets l'autorité sur tous les fonctionnaires des départements ministériels.

**M. Michel Debré.** C'est une histoire parisienne !

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Vous, vous ne l'avez pas fait ! La raison en est simple : vous avez si peu confiance en qui que ce soit, hormis en vous-mêmes, que vous n'avez pas voulu déléguer aux préfets, par la voie de la déconcentration, le pouvoir appartenant aux ministères et aux ministres.

En bien : nous, nous l'avons fait. Aujourd'hui, les préfets ne sont pas devenus des procureurs, mais des agents de l'Etat responsables qui, en concertation avec les élus, s'efforcent de résoudre sur place les problèmes qui se posent, et ce sans que les dossiers soient, comme auparavant, envoyés à Paris où ils traînaient des mois et des années dans des bureaux.

L'addition de la décentralisation et de la déconcentration a permis d'accomplir un progrès manifeste. Aussi, quand je vous entends dire que notre action n'a pas été continue et n'a pas été résolue, je me demande si je ne rêve pas ! (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. Michel Debré.** Hélas, monsieur le ministre, il n'y a plus d'argent !

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

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

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

— 3 —

## ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;  
Suite de la discussion du projet de loi n° 1986 relatif à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (rapport n° 2038 de M. Michel Sapin, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

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

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

LOUIS JEAN.