

# JOURNAL OFFICIEL



**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

DÉBATS PARLEMENTAIRES

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**8<sup>e</sup> Législature**

**SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987**

**(56<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**2<sup>e</sup> séance du lundi 25 mai 1987**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. ALAIN RICHARD

1. **Fonction publique territoriale.** - Suite de la discussion d'un projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence (p. 1607).

Discussion générale (*suite*):

MM. François Porteu de la Morandière,  
Georges Lemoine,  
Jean-Jacques Barthe,  
M<sup>me</sup> Jacqueline Osselin,  
MM. René Haby,  
Ronald Perdomo,  
Christian Demuynck,  
Michel Charzat,  
Jean Rigaud,

MM. Gilbert Bonnemaïson,  
Maurice Ligot, le président,  
René Beaumont.

Clôture de la discussion générale.

M. Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales.

Motion de renvoi en commission de M. Joxe :  
M. Bernard Derosier. - Retrait.

Passage à la discussion des articles.

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

2. **Ordre du jour** (p. 1625).

# COMPTE RENDU INTEGRAL

**PRÉSIDENTIE DE M. ALAIN RICHARD,**  
vice-président

La séance est ouverte à vingt et une heures trente.

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

1

## FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

**Suite de la discussion d'un projet de loi,**  
**adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale (nos 694, 783).

Cet après-midi, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

Dans la suite de cette discussion, la parole est à M. François Porteu de la Morandière.

**M. François Porteu de la Morandière.** Monsieur le ministre chargé des collectivités locales, mes chers collègues, le texte que nous examinons ce soir est certainement un bon texte. Il va dans le sens de la décentralisation. Il améliorera indiscutablement la motivation des agents de la fonction publique territoriale, et nous ne pouvons qu'applaudir à la création du centre national de la fonction publique territoriale. Ce projet améliorera l'image des fonctionnaires territoriaux et leurs motivations pour servir le pays comme ils le font actuellement dans des conditions particulièrement méritoires et souvent difficiles.

Notre groupe a été également extrêmement sensible à l'idée du Sénat, soutenue par le Gouvernement, tendant à l'amélioration des centres de gestion. Il est indiscutable que ce texte dissipe les équivoques résultant de la loi de 1984. Là où il y avait des ombres péniblement ressenties par le personnel et par l'ensemble du pays jusque dans la moindre des communes de notre pays, il est certain que ce texte fait toute la lumière.

Cela étant dit, nous sommes obligés d'être réservés, car certains points ne nous satisfont pas pleinement. Monsieur le ministre, il semble que, dans les petites communes, la souplesse donnée au recrutement pour le personnel contractuel aurait pu être améliorée. Le texte est, sur ce point, imprécis, insuffisant. Or il est indispensable de savoir que 88 p. 100 des communes de notre pays comptent moins de 2 000 habitants. Il semble que si l'on veut à la fois faciliter les conditions de travail des élus locaux, motiver les communes pour l'embauche, ouvrir une perspective nouvelle, bref, tourner une page en ce qui concerne ce statut des hommes de la fonction publique territoriale, il fallait donner une souplesse, une liberté totale pour le recrutement, aussi bien pour les contractuels saisonniers que pour les travailleurs à temps partiel. Toutes les formes de liberté laissées aux petites communes pour améliorer leurs conditions de travail et de fonctionnement devaient être abordées dans une perspective de liberté totale. Et je dois avouer qu'avec ce texte nous sommes quelque peu restés sur notre faim.

J'en viens à la deuxième lacune, monsieur le ministre, que je relève dans ce texte - peut-être le mot « lacune » est-il excessif, mais parlons au moins d'insuffisance. Vous abordez

un immense programme, vous avez eu le mérite de vous attaquer à ce statut de la fonction publique territoriale qui est un problème posé depuis des années, et vous proposez au pays un projet qui est, dans son ensemble, cohérent. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mais vous avez, sur un point essentiel, manqué de résolution et même - permettez-moi de le dire - de courage, car vous n'avez pas abordé le problème du droit de grève.

On me demandera sans doute ce que vient faire le droit de grève dans ce problème du personnel de nos collectivités territoriales. Mais, monsieur le ministre - et la majorité qui vous a élu était catégorique sur ce point -, le droit de grève prévu par notre Constitution devait être réglementé, devait s'exercer - et la Constitution le dit clairement - dans le cadre des lois qui le précèdent. Or vous ne l'avez pas fait alors que ce texte était une occasion unique pour vous de répondre à l'appel des Français qui, dans toutes les régions, sentent que ce droit de grève fait l'objet d'abus. Personne ne conteste le fondement juridique, la légalité, la justification républicaine et constitutionnelle de ce droit. Mais cela va trop loin, et vous savez combien souvent les Français ont le sentiment d'être pénalisés par son abus. Vous teniez là une occasion de le réglementer et de faire très simplement ce que la Constitution attendait du législateur.

Alors pourquoi ne l'a-t-on pas fait ? On nous dira que c'est parce que la question n'a pas été posée, parce qu'elle ne se pose pas, parce que, actuellement, dans la majorité, on ne pose pas ce problème, on ne l'évoque pas, on en parle à mots couverts.

Monsieur le ministre, de telles objections sont irrecevables. Le dépôt de la proposition de loi n° 147 par M. Fourcade le 2 février dernier, et de la proposition de loi n° 655 par M. Claisse, sont la démonstration évidente qu'il y a dans la majorité le désir de mettre fin à des abus dont chaque Français a conscience. Vous pouviez le faire et vous ne l'avez pas fait ! Tout à l'heure, je reviendrai sur ce point à l'occasion de l'examen d'un amendement.

Et puis, il y a un troisième point sur lequel je dois avouer que j'aimerais que le projet soit plus précis, plus complet. Il s'agit du statut de l'élu.

Oui, monsieur le ministre, votre texte est, dans l'ensemble, tout à fait satisfaisant pour les employés, pour les fonctionnaires des collectivités territoriales. Mais dans une commune, dans un département, dans un arrondissement il n'y a pas seulement des fonctionnaires ; il y a aussi des élus. Le Gouvernement s'est préoccupé du statut des fonctionnaires, mais il n'a pas voulu aborder le problème de l'élu. Dieu sait que je ne partage pas toutes les options du parti socialiste. Mais ils avaient abordé ce problème. Ils avaient promis de s'attaquer à ce problème du statut de l'élu. Aujourd'hui, il existe dans toutes les communes des conseillers municipaux, des maires qui pensent que vous n'avez pas repris ce projet, alors que vous auriez dû le faire. En effet, vous allez créer un malaise politique qui, finalement, va profiter à vos prédécesseurs, et cela est très regrettable. Il y a temps pour tout, monsieur le ministre, mais, à partir du moment où vous aviez l'ambition, le courage de vous attaquer au projet de statut de la fonction publique territoriale, il fallait avoir celui d'attaquer en même temps le problème des élus et de définir leur statut. Actuellement, les maires des petites communes sont pénalisés par rapport aux maires des grandes communes. Il y a des inégalités graves entre la manière dont on traite les uns et les autres.

Dans les communes de moins de 2 000 habitants - qui, je le répète, représentent 80 p. 100 des communes françaises - des maires remplissent leur mission dans des conditions dramatiques, parce qu'ils n'ont pas de budget et pas d'aide du Gouvernement. Et c'est à eux que je pense en vous

disant, monsieur le ministre, que si votre projet est à même de régler certains problèmes, et s'il va dans le bon sens - c'est pourquoi nous le voterons - il ne va pas assez loin.

Il fallait plus de courage pour attaquer le fond des problèmes, les causes et non pas les effets. Il fallait avoir le courage d'attaquer le problème du droit de grève sur lequel je reviendrai au moment de la discussion des amendements. Il fallait avoir le courage d'attaquer le statut de l'élu pour aider nos petites communes qui n'ont pas le moyen de faire face à leurs obligations, les grandes communes étant tout de même beaucoup plus favorisées, comme nous le savons tous sur les bancs de cet hémicycle, même si ce soir nous ne sommes pas très nombreux.

Monsieur le ministre, je ne veux pas abuser de mon temps de parole. Permettez-moi donc, pour conclure, de dire au nom de mon groupe, que nous approuvons ce projet qui constitue indiscutablement une amélioration par rapport à la situation précédente. J'espère que nous parviendrons ensemble - grâce aux amendements qui ont été déposés - à la rendre plus conforme aux vœux des Français. Ceux-ci, le 16 mars 1986, vous ont chargé d'une mission qui ne peut pas être remplie au moyen de ce projet.

Mais nous le soutiendrons tout de même dans la mesure où vous avez pris une initiative qui sert indiscutablement l'intérêt des communautés territoriales, des communes et de la France.

**M. le président.** La parole est M. Georges Lemoine.

**M. Georges Lemoine.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis a emprunté l'apparence modeste d'une série d'aménagements techniques et d'un ensemble de modifications disjointes.

Pourtant, monsieur le ministre, si certaines dispositions ont effectivement un caractère strictement technique, le projet de loi que vous nous soumettez conduit à un abandon de l'ensemble des orientations contenues dans les lois du 13 juillet 1983, du 26 janvier et du 12 juillet 1984 relatives au statut de la fonction publique territoriale, ainsi qu'à la formation des personnels des collectivités et de leurs établissements.

Formellement, ces lois ne sont que modifiées et restent en vigueur. Dans la réalité, elles se trouvent dénaturées et l'objectif de rénovation, de dynamisation du service public local, que recherchait un ensemble législatif cohérent, à la fois ambitieux et pragmatique, est entièrement oublié.

La méthode retenue par le Gouvernement - le dépôt d'un projet de loi modificatif - est, en apparence, mais en apparence seulement, conforme à la démarche suivie depuis 1981 pour assurer une mise en œuvre progressive et pragmatique de la décentralisation.

C'est d'ailleurs, il faut le rappeler, ce choix retenu en 1981 qui a permis, après plus de quinze ans de projets et contre-projets restés largement vains - et je suis heureux d'avoir entendu notre collègue Marc Bécam rappeler les années 1979-1981, où il était lui-même ministre chargé de la réforme des collectivités locales et au cours desquelles j'ai beaucoup travaillé avec lui au titre de l'association des maires - de réaliser une réforme qui corresponde aux vœux du corps social, comme de la grande majorité des élus, puisque les principaux acquis des lois de décentralisation votées depuis 1982 et qui ont eu le temps d'être appliquées n'ont pas été remis en cause.

Le troisième volet de cette réforme, consacré au personnel des collectivités locales, a suivi logiquement le volet institutionnel et les transferts de compétences : l'allègement des contrôles étatiques comme l'exercice de responsabilités nouvelles avaient rendu nécessaire l'adaptation d'un cadre juridique dépassé, que personne ne défendait plus, mais que pourtant l'on semble aujourd'hui redécouvrir, peut-être en succombant à la mode « rétro » qui caractérise la période présente.

Les travaux très complets réalisés par le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Tabanou, ou par le sénateur Hoefel devant le Sénat avaient pourtant bien mis en évidence la nécessité d'une dynamisation et d'une rénovation du cadre juridique relatif aux personnels territoriaux.

Il n'est pas nécessaire de démontrer une fois de plus la cohérence de cette réforme, qui a cherché et, je pense, trouvé un bon compromis entre la volonté chez les élus de conserver

le pouvoir de sanctionner - ou de récompenser - le travail de leurs collaborateurs et les garanties accordées aux agents dans l'intérêt même du service public local, puisque seules ces garanties assurent l'indépendance et la neutralité des fonctionnaires territoriaux.

Les principales critiques adressées à ces lois ont parfois cédé à une certaine démagogie, confondant démocratie locale et pouvoir de l'exécutif élu, ou reprochant le coût, jugé trop rapidement excessif, de la réforme. Si ces lois n'ont pas été appliquées, dans leurs dispositions les plus novatrices, ce n'est pas qu'elles soient inapplicables, c'est parce que, après le 16 mars 1986, le Gouvernement n'a pas voulu les appliquer, alors même que le patient travail d'élaboration réglementaire avait permis la mise en place des institutions, puis, dans le cadre d'une concertation exemplaire, l'adoption d'un grand nombre de décrets, et même des premiers statuts particuliers pour les agents de catégorie A. Tout cela demande du temps, surtout lorsque le travail est fait sérieusement, comme tout le monde s'accorde à juger qu'il a été fait de 1984 à 1986. Quant au reproche relatif à la multiplication des structures et à l'inflation supposée des coûts, il doit être très fortement relativisé, comme l'a montré M. Worms.

Aucun chiffre précis et convaincant prenant en compte l'héritage significatif des syndicats de communes pour le personnel n'a été avancé. On peut, d'autre part, se demander si la création d'établissements publics régionaux pour la formation est forcément plus coûteuse que le maintien de structures déconcentrées, surtout lorsqu'elles sont assistées de conseils d'orientation paritaires. On peut très légitimement douter : la responsabilisation implique, au contraire, une maîtrise des coûts. C'est là l'un des paris réussis de la décentralisation. Et, aujourd'hui, tous ceux qui fréquentent les conseils généraux savent que, depuis que les conseils généraux ont la responsabilité des dépenses sociales, des économies ont été faites.

On peut enfin avancer que les entreprises les plus performantes sont celles qui consacrent aujourd'hui à la formation, et en général à la formation du personnel, les sommes les plus importantes. Cela prouve, si besoin était, que l'efficience n'est pas contradictoire avec un effort accru en direction des personnels territoriaux.

Ce débat sur certains aspects contestés des lois des 26 janvier et 12 juillet 1984 reste, bien sûr, d'actualité. Je ne cherche pas à dire que le texte de ces lois aurait dû rester intangible et qu'aucune amélioration n'était possible. Nous l'avions nous-mêmes reconnu lorsque nous les avions défendues. Telle n'est pas, je le répète, la démarche retenue par les socialistes dans la mise en œuvre de la décentralisation. Je pense, par exemple, à un amendement proposé par la commission, prévoyant la fusion au niveau national des organismes de gestion et de formation. Cependant, l'existence d'une section administrative paritaire responsable d'un budget annexe déterminé par la loi permettrait - comme l'ont montré MM. Worms et Bécam - une synergie réelle entre ces deux missions, sans pour autant abandonner le paritarisme, si précieux en matière de formation, ni menacer à terme le niveau atteint par les actions de formation.

Pourtant, le projet qui nous est présenté ne recherche aucune amélioration de cet ordre. Il propose, au contraire, une sorte de retour hypocrite au *statu quo* antérieur. Si l'expression « le roi est nu » a un sens, c'est bien à propos de cette notion de « cadre d'emplois », dont nous attendons toujours une définition précise, malgré les efforts méritoires des sénateurs, qui ont succédé à la perplexité du Conseil d'Etat. La novation par rapport à l'ancien « statut d'emploi », qui aurait pu être étendu à l'ensemble des statuts de la fonction publique territoriale, paraît, en l'état, peu remarquable, mais peut-être serons-nous agréablement surpris par les statuts particuliers à venir.

On peut examiner plus en détail le recul que constitue ce nouveau projet, en reprenant, pour la commodité, les quatre orientations qui ont structuré l'élaboration du statut de la fonction publique territoriale : unité, parité, spécificité, développement de la formation.

Certes, l'idée, un moment envisagée, de scinder en deux la fonction publique territoriale n'a finalement pas été retenue. Et c'est heureux ! Il est, en effet, essentiel à l'attractivité de la fonction publique d'offrir des perspectives de carrière diversifiées. Il faut cependant regretter l'introduction de dispositions nouvelles relatives à la ville de Paris, qui renforcent, en le pérennisant, le statut dérogatoire de son per-

sonnel. Mais on peut surtout craindre les possibilités nouvelles de recourir aux agents contractuels. Pourra-t-on encore parler d'unité de la fonction publique territoriale si l'ensemble des personnels, dans les communes de moins de 2 000 habitants, a un statut contractuel ? Et que penser du projet, récemment examiné en conseil des ministres, multipliant le recours aux contractuels dans les deux fonctions publiques ? N'est-on pas en train, progressivement, de préparer l'extinction du statut qui, pourtant, fait la réputation de la fonction publique française dans son ensemble, enviée et copiée à l'étranger ?

Enfin, l'unité reste « formelle » si elle n'est pas complétée par une véritable mobilité entre les fonctions communales, départementales et régionales. On peut, à cet égard, être sceptique sur le dispositif imaginé par votre projet de loi : même dotée de serveurs télématiques perfectionnés et de postes Minitel, la bourse de l'emploi risque de ne pas être plus efficace que ses ancêtres d'avant l'informatique. Rappelons que soixante-neuf emplois seulement ont été pourvus par son intermédiaire en 1985.

Le choix du cadre d'emploi, et donc de la gestion locale, implique le refus de toute incitation ou pédagogie de la mobilité, que permettait pourtant le système des corps, et notamment l'élaboration d'un tableau d'avancement commun à l'ensemble des collectivités. Autant que l'intérêt de l'agent, c'est pourtant la capacité d'adaptation et de modernisation des collectivités qui est en jeu, puisqu'elle dépend de la capacité à dépasser les routines structurelles.

Deuxième orientation fondamentale, largement abandonnée par le présent projet : la parité avec la fonction publique d'Etat. L'abandon de la notion de comparabilité, et donc la suppression de la procédure dérogatoire d'accès direct, est profondément regrettable, même si les grandes difficultés rencontrées dans l'élaboration des statuts particuliers, comme le risque de demandes reconventionnelles, peuvent expliquer ce choix. La suppression de la commission mixte paritaire chargée d'examiner les flux de mobilité entre les différentes fonctions publiques et de faire toutes propositions utiles afin de garantir un équilibre approximatif dans ces flux est en revanche absolument incompréhensible. Aurait-on renoncé à adapter les statuts particuliers des corps de l'Etat et à ouvrir des perspectives de carrière aux fonctionnaires territoriaux ?

Le rétablissement du fameux article L. 413-7 du code des communes, prévoyant que « les fonctionnaires territoriaux exerçant des fonctions équivalentes à celles des fonctionnaires de l'Etat bénéficient au maximum de rémunérations identiques », paraît un symbole particulièrement déplaisant : l'obstination du Gouvernement, malgré les demandes de la commission des lois du Sénat à maintenir cette discrimination, sera certainement ressentie comme humiliante par plus d'un million de fonctionnaires territoriaux.

Enfin, le retour au système des « reçus-collés », injuste et même inacceptable lorsque l'on considère la situation de ces diplômés, souvent à la recherche d'un emploi, qui ont réussi un concours difficile mais restent en attente d'affectation, est un obstacle dirimant à l'amélioration de l'attractivité de la fonction publique territoriale. Comment espérer attirer les meilleurs étudiants vers les collectivités s'ils savent que le concours n'est qu'une des phases de sélection, et, à la limite, la moins exigeante ? La présentation des listes par ordre de mérite paraîtrait, à cet égard, une satisfaction minimale.

Pour ce qui concerne la formation, la loi du 12 juillet 1984 avait cherché à donner une impulsion nouvelle, notamment en prévoyant l'élaboration concertée de plans de formation dans chaque collectivité. Si cette novation, qui se révélera très précieuse, n'est pas abandonnée, on peut regretter, en revanche, le plafonnement particulièrement rigoureux des ressources du Centre national de la fonction publique territoriale, ainsi que l'abandon déguisé du paritarisme, puisque les pouvoirs réels au sein de ce centre qui succède au C.F.P.C., en particulier financiers, appartiennent au conseil d'administration, et non au conseil d'orientation.

Enfin, on peut craindre, même si cette volonté n'est pas encore clairement exprimée, que le projet ne mène à la suppression des concours écrits et des formations initiales pour les emplois les plus élevés de la fonction publique territoriale ; l'article 12 *ter* introduit par le Sénat facilite, en effet, l'organisation de concours sur titres, associés, le cas échéant, à des épreuves de « conversation », ce qui ne sera pas, je le crains, pour favoriser l'émergence d'une grande fonction

publique territoriale ; c'était pourtant là le but de la création, dans le projet de 1984, d'un concours véritable, sur épreuves, réservé aux administrateurs territoriaux.

Je voudrais conclure avec la notion de spécificité, qui, à l'inverse des autres orientations fondamentales de l'ancien projet, a été, depuis 1986, montée en épingle, mais, hélas ! peut-être mal comprise. Au nom de la nécessaire souplesse de gestion ou de la préservation de l'exécutif territorial, on en est venu à remettre en cause, comme nous l'avons vu, l'ensemble des droits légitimes revendiqués par les agents. Le texte de 1984 cherchait un équilibre entre des notions complémentaires ; le projet que nous examinons semble avoir, en revanche, oublié qu'un dialogue équilibré entre l'élu et le fonctionnaire suppose des garanties, que n'offre que très imparfaitement la gestion des « incidents de carrière » prévue par le présent projet.

Certes, on peut se réjouir que certaines des avancées des lois de 1984 aient été conservées. Il aurait cependant été plus simple et plus conforme aux vœux des fonctionnaires territoriaux comme de ceux des nombreux élus qui ont compris les limites du localisme de poursuivre la mise en place du projet initial. Il représentait un pari ambitieux, dont les exemples étrangers montrent qu'il est réaliste, fondé sur la générosité, celle qui consiste à faire confiance aux élites locales, et sur l'exigence qui consiste à développer, partout où c'est possible, la formation, l'émulation, et donc l'appel aux compétences. On peut espérer que ces idées ont progressé tout au long du débat qui a accompagné cette réforme et que, un jour, un nouveau projet s'en inspirera, afin de faire profiter l'administration locale du meilleur des traditions de la fonction publique française.

Monsieur le ministre, vous ne voulez pas apparaître comme un destructeur de la fonction publique territoriale. En fait, aveuglé par votre idéologie libérale, animé par votre acharnement à démolir ce qu'avait édifié le gouvernement précédent, vous donnez l'impression que, plus vous détruisez, meilleur vous apparaissez aux yeux de vos amis - et le témoignage de l'orateur qui m'a précédé en est la confirmation.

De « radical », vous n'avez gardé que le sens étymologique : coupé jusqu'à la racine. L'œuvre de Gaston Defferre que vous avez héritée était comme une maison bien équilibrée avec un escalier central desservant les différents niveaux. Vous gardez, c'est vrai, l'immeuble, mais vous démontez l'escalier. Vous refaites un escalier de maître et vous redécouvrez les vertus de l'escalier de service, et aussi des chambres de bonne. Quel progrès !

Les élus socialistes ne peuvent s'associer à une œuvre néfaste pour la modernisation de notre pays, injuste à l'égard des centaines de milliers de fonctionnaires communaux, bref, à une loi qui ruine la décentralisation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Barthe.

**M. Jean-Jacques Barthe.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de réforme des dispositions statutaires applicables à la fonction publique ne saurait s'apprécier sans être mis en relation avec deux points fondamentaux qui l'éclairent et le conditionnent : la conception française de la fonction publique et la politique de décentralisation.

En effet, c'est pour réussir la décentralisation et pour doter les collectivités territoriales d'un personnel efficace et compétent, qu'il fut décidé, en 1984, d'appliquer à leurs personnels les principes rénovés d'une fonction publique d'ensemble. Le nouveau statut de la fonction publique élaboré sous l'impulsion du ministre de la fonction publique d'alors, M. Anicet Le Pors, puisait aux traditions de notre fonction publique pour doter la France d'une administration nationale et locale, moderne et efficace.

Les quatre lois qui, de 1983 à 1986, constituèrent le statut général des fonctionnaires, reposaient sur trois principes fondamentaux, caractéristiques de la tradition française : égalité d'accès aux emplois publics par voie de concours, indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique, et pleine citoyenneté du fonctionnaire assortie d'un nécessaire devoir de neutralité et de réserve.

Cette conception se structure autour de la notion de carrière publique qui n'est rien d'autre que l'affirmation qu'en France, on ne sert pas l'Etat comme on sert une société privée, qu'être fonctionnaire, c'est assurer une fonction

sociale au service du public, usant de toute la gamme des technicités requises pour la mise en œuvre des fonctions collectives d'une société développée comme l'est la société française, et que cette fonction se développe et s'apprécie sur une longue période aménagée, à cet effet, en carrière.

Cette conception, associée à la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales, devait aboutir aux trois premiers titres d'un statut général qui affirmait l'unité de la fonction publique française, reconnaissait les spécificités des fonctions publiques d'Etat et territoriale, organisait leur parité et instituait à l'intérieur de chacune, et de l'une à l'autre, le principe de la mobilité des fonctionnaires.

S'attaquant, par le projet qui nous est soumis aujourd'hui, à l'un des points de cet ensemble statutaire, le Gouvernement détruit cette cohérence et l'harmonie de la conception globale de la fonction publique.

Pire, il s'inscrit dans la logique de l'emploi public précaire et discrétionnaire principalement illustré par les Etats-Unis, pays qui, décidément, n'en finit pas de fasciner la droite française.

Mais le Gouvernement se garde bien d'attaquer de front les principes républicains de la fonction publique. Il s'est contenté jusqu'alors d'abroger par des mesures ponctuelles les réformes qui gênaient le plus sa mainmise, pratique et idéologique, sur la haute fonction publique.

Les textes législatifs ou réglementaires adoptés en 1986 portaient en effet essentiellement sur la suppression de la troisième voie de l'E.N.A., le recrutement des fonctionnaires d'encadrement et la situation des membres des grands corps de l'Etat.

Mais désormais la remise en cause de notre fonction publique se fait plus vive, non seulement par ce projet hostile à la fonction publique territoriale, mais également par l'élaboration d'un projet de loi s'attaquant à la fonction publique d'Etat, ainsi que par le dépôt d'une proposition de loi sénatoriale interdisant véritablement le droit de grève dans la fonction publique.

L'attaque globale contre les principes mêmes de la fonction publique s'opère donc par projets successifs, non liés entre eux mais répondant à la même logique antistatutaire. Ainsi en est-il du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, déposé le 13 mai et dont le titre V est relatif à la fonction publique de l'Etat. Benoîtement, le Gouvernement affirme ne pas entendre modifier les règles fondamentales fixées par le statut mais simplement vouloir l'amender. Or, ce projet autorise le recrutement d'agents contractuels, de catégories B, C, D lorsqu'ils ne peuvent être accueillis dans un corps et, pour les catégories A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient.

Lorsque l'on sait que la fonction publique d'Etat compte plus de 1 300 corps, on imagine mal quelles fonctions ne sont pas couvertes par l'organisation de la fonction publique. De plus, ces agents contractuels seront recrutés par contrat de trois ans indéfiniment renouvelables alors qu'actuellement les contrats ne peuvent être reconduits qu'une fois.

Par ailleurs, ce projet supprime l'obligation faite à chaque ministère de fixer par décret les catégories d'emplois susceptibles d'être occupés par des agents non titulaires.

Ce dispositif abroge le principe essentiel selon lequel les emplois permanents de la fonction publique doivent être occupés par des fonctionnaires et non par des contractuels.

C'est la conception fondamentale de la fonction publique, c'est la base même du statut qui est ainsi détruite. Et le Gouvernement souhaite faire adopter une réforme de cette ampleur dans un texte fourre-tout, traitant tout à la fois d'emploi, de protection sociale, du Sida, de l'exercice de la profession de pharmacien ou des études médicales. C'est intolérable, et cela en dit long sur le refus de concertation du Gouvernement et sur sa volonté de dissimuler ces attaques globales.

A ce propos, monsieur le ministre, et s'agissant du projet de loi en discussion ce soir, vous avez déclaré que la réforme du titre III vous avait demandé plus de six mois de concertation exemplaire conduite sur le terrain. Affirmation surprenante lorsqu'on sait que le conseil supérieur de la fonction publique territoriale s'est prononcé contre votre projet et que le groupe de travail de l'association des maires de France qui l'a examiné conclut, parlant des maires et des personnels : « Le texte du projet de loi ne semble ni convaincre les uns ni rassurer les autres. »

De plus, un représentant du Gouvernement a informé, par naïveté ou par cynisme, le conseil supérieur de la fonction publique territoriale que le Conseil d'Etat lui-même avait rejeté la notion de cadre d'emplois pour rétablir celle de corps, mais que le Gouvernement entendait malgré tout conserver intégralement son projet initial.

Naturellement, vous vous défendez de vouloir détruire l'édifice statutaire. Vous affirmez vouloir préserver la liberté d'administration des collectivités territoriales et, prétendez-vous, vous contenter de réformer une loi inapplicable puisque inappliquée. Autant d'affirmations mensongères destinées à occulter la réalité de l'enjeu, du double objectif gouvernemental : détruire la fonction publique territoriale pour mieux contrôler les collectivités.

L'adoption d'un dispositif statutaire fondé sur la conception française de la fonction publique applicable aux agents publics des régions, des départements et des communes, ne saurait en effet en aucun cas être analysée comme une limitation du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution.

Ce à quoi le statut porte atteinte actuellement, ce n'est pas à cette liberté, qui elle aussi participe à notre conception traditionnelle de la démocratie, c'est au clientélisme et à l'arbitraire qui sont une infraction à la liberté. L'autorité des élus locaux ne peut qu'être renforcée d'avoir à s'exercer dans le cadre de règles établies par le statut au plan national, en tenant compte des spécificités de l'administration locale. D'ailleurs, est-il besoin de rappeler que, saisi par la droite de ce statut, le Conseil constitutionnel a reconnu qu'il ne portait nullement atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ? Le procès que vous intentez au statut n'est donc pas, au regard de vos propres critères, fondé.

Quant à l'argument selon lequel le statut de la fonction publique territoriale est inapplicable puisque toujours inappliqué, il ne vaut guère plus. Ce sophisme ne saurait abuser.

La non-application est de la seule responsabilité du gouvernement précédent qui, durant deux ans, s'est refusé à prendre les décrets d'application organisant en corps la fonction publique territoriale. Elle n'est nullement due aux principes posés par le statut.

L'inaction qui, de 1948 à 1986, a prévalu en cette matière vous autorise malheureusement à détruire ce statut qui fut une nouveauté majeure, cohérente et équilibrée.

Prolongeant cet immobilisme politique, le projet de loi détruit toutes les garanties de bon fonctionnement des administrations locales qu'il affirmait.

Renonçant à la structure de corps, le Gouvernement invente la notion de cadre d'emplois, dont on ignore ce qu'elle est sinon qu'anéantissant les garanties de carrière des fonctionnaires territoriaux, cette référence n'est que la couverture juridique de la précarisation et de la contractualisation des emplois.

En effet, pour ce que l'on en sait, les cadres d'emplois seront, comme les corps, dotés de statut particulier. Ils seront, comme les corps, divisés en grades. Dès lors, se trouve-t-on simplement en présence d'une simple modification terminologique ? Absolument pas ! Le cadre d'emploi prétendant structurer la fonction publique par catégorie hiérarchique - A, B, C ou D - nie le principe même de la carrière. Pire, le cadre d'emploi est le domaine à l'intérieur duquel se définissent des emplois, donc de simples postes budgétaires.

L'abandon de la notion de corps signifie la fin de la distinction fondamentale et organisée par le nouveau statut entre grade et emploi. Dans le statut actuel, l'emploi étant permanent, le fonctionnaire titulaire de son grade a la certitude d'occuper véritablement un emploi. Avec votre projet, monsieur le ministre, les emplois étant de simples postes budgétaires, le fonctionnaire, s'il continue d'être titulaire de son grade, n'occupera un emploi que pour autant que celui-ci existe, qu'il n'ait pas été supprimé par une simple mesure budgétaire. C'est le retour à la fonction publique d'emploi précaire et sans garantie statutaire.

En application de votre projet, monsieur le ministre, le fonctionnement et les missions des collectivités territoriales risquent d'être prochainement assurés par des contractuels, vacataires, sinon des T.U.C. ou des P.I.L., les titulaires assurant la continuité de l'action territoriale étant résiduels.

Nous sommes bien loin de l'exigence de qualité et d'homogénéité indispensables à une action efficace des collectivités que garantit l'actuel statut.

De plus, en abandonnant la notion de corps, le projet interdit toute comparabilité entre les fonctions publiques et donc toute mobilité de l'une à l'autre.

Fragilisant la position des fonctionnaires et abandonnant le principe du recrutement par concours organisés sur épreuves, principe qui garantit l'égalité d'accès des citoyens aux emplois publics, le projet pousse au clientélisme et à la subordination politique des agents en autorisant les élus à gérer l'administration dont ils ont la charge, et non la propriété, comme une entreprise privée.

**M. Guy Ducoloné.** Très juste !

**M. Jean-Jacques Barthe.** C'est si vrai que l'article 1<sup>er</sup> du projet prévoit que les contractuels seront recrutés sur contrats de trois ans renouvelables une fois, soit - et c'est pour le moins curieux - la durée exacte des mandatures communales, départementales et régionales. Ainsi, chaque changement de majorité dans un conseil autoriserait les nouveaux élus à licencier massivement pour recruter leur propre personnel politique. Nous sommes donc bien en présence d'un projet qui érige la subordination politique du personnel aux élus.

Mais cette volonté n'est pas que revancharde. Elle relève aussi du rôle assigné par l'Etat aux collectivités territoriales d'être ses relais pour appliquer, à leur niveau et selon leurs compétences, sa politique de rigueur et d'absolue austérité. Outre la poursuite de transferts de charges, les charges financières prohibitives et le refus de toute réforme de fiscalité locale, le Gouvernement encourage les communes à privatiser l'essentiel des services qu'elles ont développés au bénéfice de leur population.

La privatisation du service public local, qui touche les cantines scolaires, les services du nettoyage, la distribution de l'eau, l'assainissement, le logement social, bénéficie essentiellement aux filiales de la Générale des eaux, de la Lyonnaise des eaux ou du groupe Bouygues.

Cette méthode de gestion ignore tout de l'intérêt public. Elle autorise le secteur privé à tirer bénéfice d'investissements financés par la collectivité et ignore les valeurs essentielles de justice et de solidarité sociale qui fondent l'action de la collectivité.

Cette volonté de privatisation aggrave la pression sur le revenu des ménages sans pour autant alléger la pression fiscale locale.

Le développement du chômage, du travail précaire, les pertes de pouvoir d'achat des prestations, les baisses du revenu, les amputations et les ponctions de crédits ont des effets insupportables pour les collectivités, notamment pour les communes. L'appauvrissement des Français entraîne un afflux de demandes d'aides sociales dans les communes et les départements. Ainsi, les collectivités ont-elles de plus en plus de mal à répondre aux besoins des habitants, aux besoins de logements, de santé, d'activités culturelles ou sportives.

Le processus de décentralisation a été non seulement stoppé, mais encore dévoyé. Il se transforme en une simple déconcentration de l'appareil d'Etat qui - sortie de mesures autoritaires, a pour but d'imposer l'application des orientations gouvernementales.

De nouvelles tutelles sont venues s'ajouter aux anciennes. Aux tutelles inscrites dans la loi s'ajoutent celles, non écrites, qui résultent de la pratique des préfets, des chambres des comptes, de la Caisse des dépôts et consignations. Depuis quelques années, les gouvernements successifs s'efforcent par cette voie de faire relayer la politique d'austérité et de déclin par les collectivités. Les responsabilités du pouvoir central seraient ainsi masquées et les collectivités serviraient de tampon au mécontentement populaire.

Les projets de mise en cause des communes ne sont pas enterrés. Sous prétexte du manque de moyens, on prône la mise en place d'organismes supra-communales, qui tournent le dos à l'autonomie communale et à une véritable coopération intercommunale.

Mais le rôle assigné aux collectivités locales se heurte aux oppositions de la population et des personnels.

C'est pourquoi il était impératif pour le Gouvernement et les élus de droite de casser le statut des fonctionnaires territoriaux qui, seul, garantit véritablement l'intérêt de la popula-

tion, ainsi que la possibilité pour les élus locaux, quoique toujours privés d'un statut protecteur et formateur, d'administrer véritablement librement la collectivité dont ils ont la charge.

Une administration territoriale compétente, égale et comparable à celle de l'Etat est un élément essentiel de renforcement de l'autonomie communale ou départementale. C'est une condition impérieuse pour le bon exercice des compétences transférées aux collectivités.

Anéantir le statut de leurs personnels, c'est accepter de replacer, de fait, les collectivités territoriales dans la situation de dépendance qui était la leur avant la décentralisation.

Les députés communistes n'acceptent pas ce double recul d'arbitraire et d'autoritarisme qui, précarisant les personnels, menace l'autonomie des collectivités territoriales, ce qui leur interdira de répondre correctement aux besoins de leurs administrés.

Les députés communistes sont fondamentalement et complètement opposés à votre projet de loi, monsieur le ministre. Ils ne le voteront pas. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Jacqueline Osselin.

**Mme Jacqueline Osselin.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais commencer par un bref rappel historique. Depuis la naissance des communes, au XII<sup>e</sup> siècle, les évolutions se sont succédées. Ainsi l'année 1884 a-t-elle été marquée par une mutation fondamentale, celle qui a établi les fondements de l'organisation municipale et a commencé, même si ce n'est que très faiblement, à ébaucher la décentralisation. Mais la tutelle de l'Etat empêchait encore l'ouverture vers une vraie démocratie locale. Puis, la législature précédente a eu l'ambition d'aller plus loin dans cette voie de la démocratie locale pour qu'élus, fonctionnaires et citoyens participent plus largement à la vie de la commune, chacun à sa place.

La responsabilisation pleine et entière des élus ne pouvait donc se concevoir sans qu'il y ait à leurs côtés des hommes et des femmes compétents. Aussi, la loi du 26 janvier 1984 a-t-elle donné un statut de fonctionnaire aux agents des collectivités territoriales, créant ainsi une fonction publique disposant d'agents qualifiés, organisée de manière à répondre au mieux aux besoins du service public. Ce statut était synonyme de modernisation et souplesse, car il se substituait au code des communes.

Aujourd'hui, en 1987, vous proposez, monsieur le ministre, d'autres modifications... Oh, un simple toilettage des textes, avez-vous annoncé, pour mieux les adapter aux réalités de la fonction publique territoriale. Qui ne pourrait souscrire à cet objectif ? Mais on en est bien loin quand on lit les textes. Ceux-ci changent en profondeur les orientations. D'accord, vous ne supprimez pas la fonction publique territoriale : mais c'est pire car, vous la minez de l'intérieur : vous en modifiez complètement la philosophie. J'en veux pour preuve de nombreux exemples, tous les changements apportés à la comparabilité, à la mobilité, aux passerelles, à la gestion de carrière, aux postes de contractuels, aux emplois spécifiques, au droit d'option, à la formation - et le silence gardé sur les personnels des H.L.M. ! La liste est plus longue, mais je m'arrêterai là.

Certains, l'unicité de la fonction publique territoriale sera sauvegardée mais on ne parlera plus de l'unicité des deux fonctions publiques, puisque la notion de comparabilité disparaît de fait avec la suppression des corps et la création des cadres d'emploi. Seul Paris échapperait à ce sort : pourquoi ? Nul ne le sait. Pour ma part, j'aimerais avoir une réponse.

Par ce moyen vous détruisez toute mobilité entre fonction publique territoriale et fonction publique d'Etat. Pourtant, c'était un des principes fondamentaux de la loi de 1983 : vous ne nous ferez pas croire que, par le truchement du détachement ou de la mise à disposition, les fonctionnaires pourront passer d'une fonction à l'autre facilement. A la rigueur de la fonction publique d'Etat à la fonction publique territoriale, mais le mouvement en sens inverse me paraît tout à fait impossible. Les fonctionnaires n'obtiendront jamais leur détachement.

Dans ces conditions, tout un pan de la loi de 1984, qui avait pour objectif de « tirer vers le haut » les fonctionnaires, s'effondre. En effet, c'est une façon de bloquer les carrières.

Autre point noir : l'élargissement du recours aux contractuels. Ils vont être embauchés pour trois ans, sur des contrats renouvelables une fois. Mais après ? Même s'ils travaillent sérieusement, allez-vous les envoyer à l'A.N.P.E. ? Tous les dérapages sont possibles.

La loi de 1984 avait autorisé ce type de recrutement pour les postes de cabinet. Que va-t-il advenir de la fonction publique territoriale si les collectivités embauchent à tour de bras de cette façon sur des postes administratifs ?

J'évoquerai également l'abandon de la gestion paritaire de la formation, et le silence de votre texte sur les personnels des H.L.M. - ils ne sont plus cités comme ils l'étaient dans la loi de 1984. On entend parler d'orientation des H.L.M. vers un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. Pouvez-vous nous donner des précisions sur les personnels ? Faut-il croire que, là aussi, la privatisation serait en marche ?

Autre sujet d'interrogation : le droit d'option. Le texte de l'amendement que vous avez déposé au Sénat prévoit que le droit d'option des agents travaillant dans un service qui ne relève pas de leur propre statut s'exercera dans la limite des emplois vacants. J'aurais plusieurs questions d'ordre pratique à vous poser à ce sujet. A mon avis, la bonne application du droit d'option est décisive pour la réussite de la décentralisation et pour la garantie du droit des agents. Combien de ceux-ci ont opté pour la fonction publique territoriale ? Combien ont opté pour la fonction publique d'Etat ? Pouvez-vous nous l'indiquer, catégorie par catégorie, ministère par ministère - titulaires et non titulaires ?

Un agent ayant opté qui est détaché a droit à réintégrer prioritairement le service correspondant à son statut en cas de vacance d'emploi. Comment allez-vous concilier cette disposition avec la mobilité des fonctionnaires du corps d'accueil ? Comment faire pour que la mobilité ne soit pas compromise ? Dans quel type de corps de l'Etat seront intégrés les optants ? Est-il envisageable que l'option se fasse dans plusieurs corps de la fonction publique d'Etat ? Pouvez-vous nous donner des précisions sur les mécanismes concrets que vous envisagez ?

En conclusion, je vous demanderais, monsieur le ministre, ce que cache ce projet. Pourquoi le Gouvernement a-t-il bloqué la sortie des décrets depuis mars 1986 ? Pour exaspérer les gens ? Pour faire accepter des orientations totalement différentes ? Pour démolir, semblant de rien, la fonction publique territoriale, et donc la vie fondamentale des collectivités ? J'ai envie de terminer en vous disant, monsieur le ministre : on en reparlera l'année prochaine ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. René Haby.

**M. René Haby.** Monsieur le ministre chargé des collectivités locales, mes chers collègues, la décentralisation a donné un important essor à une fonction publique territoriale dont les caractéristiques apparaissent aujourd'hui relativement originales par rapport à la fonction publique d'Etat : elle est obligée de répondre à une grande nouveauté des missions ; elle est moins soumise au poids des conservatismes syndicaux ou, tout simplement, des habitudes et des traditions ; ses méthodes de travail sont plus originales, ses structures plus légères que celles des administrations d'Etat.

Je citerai l'exemple de la gestion des lycées dans les régions ou de celle des collèges dans les départements, assurées par des cellules incomparablement plus simples et plus souples que les bureaux compétents des rectorats ou des inspections académiques.

D'ailleurs, la juxtaposition de deux fonctions publiques peut devenir un aiguillon pour chacune d'elles, ne serait-ce que parce qu'elle interdit - étant au service de la population - le risque de sclérose qu'entraîne le monopole. Les progrès de productivité que constate - ou qu'attend - le ministre chargé de la fonction publique doivent certainement être mis en partie au crédit de cette juxtaposition.

C'est une des raisons essentielles pour ne pas chercher à lier à l'excès les méthodes et le fonctionnement de ces deux administrations. Prenons la mesure exacte de cette diversité relative. Il est significatif et important, je le reconnais, que le projet de loi que nous étudions confirme le rattachement des fonctionnaires territoriaux au statut général de la fonction publique, avec l'ensemble des droits qui y sont liés : recrutement par concours, droits syndicaux, formation, procédures

disciplinaires ou procédures d'avancement, notamment. Le projet confirme également l'unicité de cette fonction publique territoriale, quelle que soit la collectivité employeur.

Mais le projet rend aussi fort utilement aux collectivités des responsabilités qu'elles sont en droit d'exercer, tout particulièrement celle du choix de leurs collaborateurs.

La collectivité locale doit pouvoir juger - elle-même de la qualité nécessaire à ses agents, notamment à ceux qui sont chargés de l'aider à définir telle ou telle politique, avec toutes les conséquences qu'elle comporte. Les responsabilités de niveau élevé - j'entends par là aussi bien celles d'un secrétaire général dans une commune de 20 000 habitants que celles des conseillers techniques auprès d'un président de région - s'exercent dans des conditions assez différentes de celles que connaissent les agents de l'Etat.

Au niveau de la région, du département et de la commune, la notion de service public inspire, dans les faits, aussi bien l'action de l'élu que celle du fonctionnaire. Tous deux sont soumis à la pression et au contrôle direct de l'utilisateur qui est en même temps l'électeur. Il n'est pas possible de ne prendre en compte que les facteurs techniques des problèmes à résoudre - moins encore que dans la fonction publique d'Etat ; les dimensions sociales et économiques, entre autres, s'imposent tout naturellement.

Si cette situation spécifique est une source obligée d'animation et d'innovation dans l'action territoriale, elle soumet en permanence le fonctionnaire des collectivités à une confrontation immédiate avec les attentes de la population et de ses élus et, par conséquent, à des appréciations directes, jugements favorables ou défavorables.

La conséquence est évidente : les responsables administratifs des collectivités territoriales, soumis à de telles exigences, n'auront les qualités requises que si leurs fonctions sont suffisamment attractives. Mais leur compétence doit également être garantie par le système de formation, initiale ou continue. Ils auront à élaborer les stratégies de gestion, à optimiser les moyens que la collectivité met à leur disposition, à mobiliser des organisations complexes suivant les idées modernes du management. Ils auront aussi, et cela est assez nouveau, à participer à une action importante d'information du public quant aux actions décidées par la collectivité - actions que ces fonctionnaires ont à impulser et à appliquer.

Tout cela implique une formation professionnelle initiale et continue d'un niveau supérieur, qui peut différer, sur bien des points, de celle que la fonction publique d'Etat prévoit pour ses agents. Je citerai seulement la nécessité d'une maîtrise suffisante des techniques de relations publiques. L'efficacité d'une telle formation, on le relèvera, est liée non seulement à ses contenus, à la culture de ceux qui la reçoivent mais aussi à leur personnalité tout entière.

J'en viens à la situation de ces hauts fonctionnaires de l'administration territoriale.

En ce qui concerne les personnels titulaires, pour tenir compte des droits d'osmose reconnus par la loi entre les deux fonctions publiques - droits que vous avez vous-même, monsieur le ministre, confirmés cet après-midi - s'impose le principe de base d'une relative harmonisation des carrières par référence aux diplômes, aux catégories, aux indices de rémunération, notamment de la fonction publique d'Etat.

Il m'apparaît tout autant nécessaire de laisser à la collectivité la faculté d'apprécier librement les services rendus par un haut responsable de la fonction territoriale, de le motiver et d'en rechercher l'efficacité par les moyens qui sont à la disposition de cette collectivité. Je prolonge les remarques de mon ami Marc Bécam et j'irai un peu plus loin que lui sur ce point pour tenter de trouver des solutions.

Le système de promotion mis à la disposition de l'employeur par le projet que nous examinons représente, certes, un moyen nouveau dont disposent les collectivités pour reconnaître la qualité de tel ou tel de leurs agents. Mais mon expérience de la fonction publique m'incite pourtant à penser que l'usage en sera nécessairement limité du fait de la pression de l'ensemble des fonctionnaires concernés - se traduisant par la voix des commissions paritaires.

La promotion, liée par définition à une forme d'ancienneté, ne permettra pas, par ailleurs, d'attirer pour la première fois dans une fonction difficile un jeune responsable de qualité.

Aussi me semble-t-il nécessaire d'ajouter à l'encouragement promotionnel un moyen supplémentaire simple qui consisterait à laisser à la collectivité intéressée, maîtresse de l'utilisation de ses propres finances, une liberté suffisante pour accorder les primes ou indemnités spécifiques de fonction, sans référence obligée à ce que pratique la fonction publique d'Etat.

D'ailleurs, il faut le concéder, celle-ci n'est pas démunie de moyens lorsqu'il s'agit d'ajouter certains avantages à la rémunération indiciaire proprement dite. Les indemnités de « centrale » peuvent être fort élevées dans certains ministères. Dois-je citer également l'attribution de logement quasi gratuite par nécessité ou utilité de service, les répartitions de ressources privées pour travaux dits supplémentaires, ou tout simplement l'allongement des vacances ? La plupart des rectorats accordent quarante-cinq jours ouvrables de congés d'été à leur personnel, alors que vingt-cinq sont prévus par les textes officiels.

Il serait donc normal d'accorder une souplesse équivalente à la fonction territoriale, mais dans une logique libérale : compte tenu des exigences particulières d'activité que je décrivais, j'estime que cette souplesse doit aller plus loin encore. Dans un style qui se rapproche de celui de l'entreprise privée, il n'est pas absurde d'admettre qu'une collectivité, considérant qu'un responsable administratif de haut niveau doit faire preuve d'une efficacité qui sert l'intérêt même de la population, accorde à ce responsable une indemnité liée à l'importance de sa fonction.

Cette souplesse de rémunération est de fait admise en ce qui concerne les contractuels de la fonction territoriale. Le Gouvernement envisage d'ailleurs de donner aux collectivités davantage de possibilités de contrats pour les employés de catégorie A. C'est certainement une orientation utile.

Cependant, je dois souligner qu'elle peut indirectement désavantager les fonctionnaires titulaires car les règlements en vigueur encadrent assez sévèrement, en effet, leurs conditions de rémunération : cela me paraît justifier, précisément, la possibilité laissée aux collectivités de disposer d'une marge de manœuvre suffisante quant aux indemnités complémentaires qu'elles peuvent accorder, indemnités liées à la responsabilité de la fonction, non au grade ou à la catégorie.

Toujours dans le même esprit, je relèverai que les contraintes de rémunération de base sont beaucoup plus fortes encore en ce qui concerne les personnels de haute qualification de la fonction publique d'Etat qui souhaitent travailler pour des collectivités, pendant une partie de leur carrière. Qu'on me permette de m'arrêter un instant sur leur cas.

La procédure qui leur est légalement applicable est celle du détachement ; mais les conditions posées par l'administration à ces détachements sont excessivement strictes. Seuls, en effet, les détachements sur les emplois de direction proprement dits dans les collectivités sont susceptibles de justifier un gain de rémunération, par avancement d'échelon par exemple, et dans une limite maximale de 15 p. 100. Il est interdit que des détachements sur d'autres emplois s'accompagnent de gains de rémunération.

En fait, ainsi que je l'ai indiqué, le fonctionnaire détaché perd, la plupart du temps, un certain nombre des avantages indirects que lui apportait le service de l'Etat.

Il est bien évident que ces emplois de direction, objet de la mansuétude du ministère du budget, sont très peu nombreux et ne couvrent pas, et de loin, la totalité des fonctions étroitement liées au bon fonctionnement d'une collectivité territoriale d'une certaine importance. Un seul exemple : les présidents de conseil régional ou général, leurs vice-présidents chargés de mener la politique de la région, ou du département, dans le domaine scolaire, par exemple, désormais de leur compétence, ont, en général, auprès d'eux comme chargé de mission ou conseiller technique un spécialiste de ces questions. La plupart du temps, il est issu des services de l'éducation nationale. C'est de la compétence et de la personnalité de ce spécialiste que dépend souvent le bien fondé des décisions votées par les élus pour assurer la gestion des collèges et des lycées. Je rappelle qu'il y a près de 500 lycées dans la région Ile-de-France.

Pourtant l'administration ne reconnaît pas au président concerné la possibilité d'attirer un fonctionnaire de qualité ou d'expérience en provenance de l'inspection académique, du rectorat ou du ministère, en lui offrant des avantages substantiels, en fait équivalents à ceux qu'il pouvait avoir

dans sa fonction antérieure. Dans l'euphorie des premiers temps d'application de la loi, ce fut le cas, sous forme par exemple d'un avancement d'échelon dans le calcul de la rémunération : mais, depuis, le ministère est revenu en arrière et a tout simplement refusé les détachements.

Certains des fonctionnaires concernés ont dû alors regagner leur ancien poste à l'éducation. D'autres sont dans une situation irrégulière - sans solution à ce jour - parfois depuis trois ou quatre ans. Or, on n'imagine pas que ces personnels d'Etat, à un niveau avancé de leur carrière, se mettent en disponibilité, voire démissionnent de la fonction publique, pour pouvoir signer des contrats intéressants avec une collectivité territoriale. Leur retour, un jour, au sein de la fonction publique d'Etat doit rester possible, ne serait-ce que parce qu'ils y apporteront une expérience supplémentaire, peut-être un état d'esprit nouveau.

Cela implique que soit maintenu l'essentiel de la comparabilité des carrières et que des moyens suffisants soient donnés aux collectivités pour amener aux responsabilités qui sont les leurs désormais des personnels de qualité. Ces moyens, monsieur le ministre, peuvent être divers, mais celui que je vous propose, c'est-à-dire la capacité offerte aux collectivités locales d'attribuer des avantages spécifiques hors traitement, a du moins l'avantage de la simplicité.

Je précise qu'il ne vise pas à faire créer légalement un système de primes ou d'indemnités, mais seulement à faire supprimer les textes réglementaires, non législatifs : décrets, arrêtés et circulaires, qui entravent actuellement, en ce domaine, la liberté des collectivités.

Bien entendu, si l'on va dans ce sens, il sera utile de prévoir quelques butoirs raisonnables aux dispositions ainsi libéralisées.

Il m'apparaît aussi que ces propositions représentent une forme intéressante d'équilibre entre des besoins contradictoires : d'une part, la nécessité de maintenir aux agents de la fonction territoriale des déroulements de carrière qui ne soient pas complètement différents de ceux de la fonction publique d'Etat, d'autre part, la possibilité d'une autonomie suffisante pour les collectivités employeurs. C'est aussi une réponse à la concertation voulue par le législateur de 1984 entre le principe constitutionnel de libre administration de l'administration territoriale, que renforce heureusement le projet de loi que nous étudions aujourd'hui, et les exigences du système du fonctionariat qui, s'il est beaucoup attaqué aujourd'hui dans certains milieux, n'en reste pas moins un des socles solides sur lesquels est construite la démocratie française. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

**M. le président.** La parole est à M. Ronald Perdomo.

**M. Ronald Perdomo.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il peut paraître assez vain de parler dans cet hémicycle, mais je vais essayer d'assumer ma fonction.

Selon vous, monsieur le ministre, l'objectif du présent projet serait la mise en place d'une véritable fonction publique territoriale concernant environ un million de fonctionnaires. Selon l'exposé des motifs du projet, c'est la réussite d'une véritable décentralisation qui serait en cause et elle impliquerait une fonction publique territoriale attractive, régie par des règles garantissant aux agents concernés des possibilités réelles de carrière.

Il existe ainsi, à mes yeux, une certaine confusion entre l'effet et la cause.

La cause, si j'ai bien compris, serait qu'après une pause votée l'été dernier à la demande du Gouvernement, il faudrait parachever une décentralisation précédemment engagée mais rendue inapplicable par la complexité même des textes qui la régissent depuis quelques années. C'est, en quelque sorte, l'Etat jacobin R.P.R. donnant une leçon de maintien aux socialistes irréalistes en faveur d'une décentralisation qui est restée pendant des décennies pronée par la seule droite, et, à ce titre, abhorrée par tous les autres partis.

L'effet est encore plus ambigu. L'existence d'une fonction publique territoriale semble devenue un objectif en soi, au prétexte qu'il existe une fonction publique d'Etat que chacun considérerait comme un acquis définitif et immuable. Il n'est pourtant pas inconvenant de rappeler, puisque M. Olivier Guichard lui-même l'a fait dans sa préface au livre de réflexion collective du Club 89 intitulé *La France une et indivisible*, que le bon fonctionnement des institutions, les

recherche des compétences, la répartition des responsabilités supposent l'application du principe de subsidiarité, lequel postule que le plus grand rapprochement possible avec la population et le non-recours à l'autorité supérieure, lorsque l'autorité locale possède l'aptitude nécessaire, sont éminemment souhaitables.

Dans cet esprit, et au risque de faire mentir M. Jacques Chirac qui prétend que le Front national vote avec la gauche, j'affirme que ce texte pourrait être approuvé, bien que ses auteurs n'aient pas jusqu'au bout de leur logique puisque, dans la pratique, il ne semble pas qu'ils aient souvent recours, dans les collectivités locales qu'ils dirigent, à ce qu'il est convenu d'appeler « les services privés », alors que ceux-là seraient souvent bien préférables.

En effet, comment ne pas constater que, dans ce domaine comme en matière économique, c'est par là que commence l'application du principe de subsidiarité ?

Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que la fonction publique, qu'elle soit d'Etat ou territoriale, n'est pas, ou ne devrait pas être une fin en soi.

Quelle que soit la qualité des services publics, dont la France a pu jadis se louer, quelle que soit la haute qualité de certains fonctionnaires, et ceux de l'Assemblée nationale en sont une illustration exemplaire, il n'est plus possible de considérer *a priori* que le monopole de la fonction publique garantit à la fois la meilleure technique, la meilleure compétence et le moindre coût.

Chacun peut constater qu'il en va autrement. Je donnerai pour exemple celui du conseil régional que je commence à connaître pour y siéger depuis un an, qui est celui de la région Provence - Alpes - Côte d'Azur.

Son précédent président, avant le mois de mars 1986, n'avait rien trouvé de mieux, pour cogérer la région avec les communistes, que de multiplier, hors tout cadre juridique autre que celui de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, les associations parallèles dont, il est vrai, on ne sait pas encore bien aujourd'hui quelles activités du même nom elles recelaient exactement !

Ça, c'était l'imagination au pouvoir, la fonction publique territoriale du vécu socialo-communiste, avec ses embrouilles et ses magouilles...

Alors, considérons que la fonction publique territoriale n'est qu'un moyen dont la raison d'être est le service public. Ce moyen doit être à la disposition des élus qui constituent la représentation exprimée du public par le biais des différents types d'élections. C'est donc au vu des possibilités que le texte proposé à nos débats offrira dans ce domaine que le Front national fixera sa position, sous réserve des amendements qui y seront apportés.

En rappelant les principes en la matière, je souligne que le Front national considère que la fonction publique doit répondre à deux impératifs essentiels : souplesse et rigueur.

Première priorité : la souplesse ; elle devrait être la règle tant dans la gestion des collectivités locales que dans le recrutement et la formation des personnels, avec comme seul cadre la référence aux normes de la fonction publique d'Etat.

Les fonctionnaires au service du public doivent se sentir responsables devant celui-ci. Ils ne peuvent donc rester insensibles devant l'opinion publique face à laquelle ils doivent faire preuve de la plus grande neutralité. Au service des élus, ils doivent être « en phase » avec ceux-ci qui dépendent directement de cette opinion publique et sont choisis ou sanctionnés par elle.

Pourquoi partir de *a priori* selon lequel une politisation affirmée serait malsain, alors qu'elle est trop souvent pratiquée d'une manière détournée et hypocrite pour bloquer le fonctionnement du service public ? Certains auraient-ils à cacher des activités inavouables ? En quoi le *spoils system* américain serait-il antidémocratique ? Autant de réflexions qui auraient pu mener notre débat un peu plus loin qu'il ne va ce soir.

Deuxième principe : la rigueur ; elle doit présider aux décisions en matière de coûts et de dépenses et être associée à la sécurité et à la promotion dans les emplois.

La logique de l'application de cette double exigence limiterait les nécessités du recours à la grève, contraire au principe de la continuité du service public ; sa réglementation, par le maintien de services minimums, devrait passer par la création d'une juridiction des conflits collectifs du travail.

Cela posé, il convient d'examiner de plus près les aspects positifs et les insuffisances concernant le projet.

Tout en apportant des modifications substantielles à la loi du 26 janvier 1984, trop complexe pour être applicable, il en retient les principes fondamentaux : maintien du rattachement de la fonction publique territoriale au statut général de la fonction publique, unicité du statut avec, cependant, possibilité de statuts particuliers, préservation des intérêts du personnel, etc.

Diverses modifications apportées à la loi du 26 janvier 1984 vont dans le sens d'une plus grande souplesse de gestion des collectivités locales. Ainsi, un équilibre est-il instauré entre, d'une part, la volonté des élus d'avoir la responsabilité du recrutement et de la gestion de leurs agents, d'autre part, le désir de ceux-ci de se dire indépendants du pouvoir politique, de disposer de garanties statutaires d'emploi et de bénéficier de perspectives de carrière attractives.

Un allègement important des structures de gestion et de formation nous est annoncé : gestion directe des agents par les collectivités territoriales dont ils relèvent en matière de recrutement, d'avancement et de mutation ; les fonctionnaires territoriaux sont gérés par la collectivité ou l'établissement dont ils relèvent ; leur nomination est faite par l'autorité territoriale. Cependant, pour les seuls actes de gestion nécessitant une aide extérieure, est mis en place le centre national de la fonction publique territoriale, établissement public administratif dont le conseil d'administration est formé de membres élus représentant les communes, les départements et les régions, en fonction des effectifs employés, et qui est chargé d'organiser les concours et examens professionnels du cadre A, de la formation de l'ensemble des fonctionnaires et de l'élaboration d'une bourse de l'emploi de la catégorie A. Chaque collectivité doit verser une cotisation obligatoire au centre national de la fonction publique territoriale, assise sur la masse des rémunérations versées aux agents, avec un plafonnement dont le taux est fixé selon des critères dont il nous appartiendra peut-être de discuter au cours de l'examen des amendements.

Seront également mis en place les centres départementaux de gestion, chargés de rendre le même service pour les catégories B, C et D pour les collectivités affiliées obligatoirement ou facultativement. Le projet stipule qu'ils assurent pour l'ensemble des fonctionnaires des collectivités affiliées le fonctionnement des C.A.P. et des conseils de discipline. Toutefois, les collectivités peuvent se réserver d'assurer elles-mêmes le fonctionnement de ces commissions et conseils. Cet allègement de structures par rapport à la loi du 26 janvier 1984 représenterait une diminution des coûts d'affiliation pour les collectivités locales.

Enfin, le principe d'une plus grande liberté de choix des collaborateurs est posé. Le concours d'accès à la fonction publique territoriale donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude par ordre alphabétique, l'accès à la fonction publique ne devenant effectif que lorsque le candidat inscrit sur la liste est recruté par l'autorité territoriale.

Le problème des rémunérations des fonctionnaires territoriaux est résolu puisque l'article 88 de la loi de 1984 est complété *in fine* : les fonctionnaires territoriaux qui exercent des fonctions équivalentes à celles des fonctionnaires de l'Etat bénéficient de rémunérations au maximum identiques. Plus particulièrement, une disposition originale de votre texte est un facteur de véritable décentralisation : c'est l'organisation de la fonction publique territoriale en cadres d'emplois. Cette idée originale et l'abandon de la notion de corps impliquant une gestion centralisée des personnels sont ce qui fait, je crois, la particularité de ce texte.

Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Chaque titulaire d'un grade a vocation à occuper certains des emplois correspondant à ce grade. Il y a séparation du grade et de l'emploi.

Il existe incontestablement trois avantages correspondant à ce nouveau dispositif : possibilité pour les titulaires d'un grade déterminé d'accéder à un emploi classé dans un cadre d'emplois supérieur ou d'occuper à leur demande un emploi classé dans un cadre d'emplois inférieur à celui dont ils relèvent ; faculté pour les fonctionnaires, selon leur spécialité, de servir alternativement dans les communes, les départements ou les régions - notion plus adaptée à la réalité des collectivités locales, permettant une plus grande souplesse de la ges-

tion des personnels que la notion de corps - et accroissement du pouvoir de décision des élus, élément substantiel de la libre administration des collectivités locales.

Ces innovations, le Front national les approuve, du moins dans leur orientation, mais il faut noter quelques insuffisances dont certaines ont déjà été développées par mon collègue M. Porteu de la Morandière et qui sont relatives au recrutement des contractuels et aux emplois fonctionnels.

La situation des contractuels est définie comme celle qui correspond à « des emplois permanents pouvant être occupés par des agents contractuels, dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux applicables de l'Etat ». Mais il reste à obtenir, si l'on veut faciliter l'accès à la fonction publique territoriale de personnes ayant une expérience de service privé, la suppression des conditions d'âge pour le passage des concours de la fonction publique territoriale et, mieux, l'affirmation de la durée indéterminée des contrats en cours conclus depuis plus d'un an. C'est l'objet de deux amendements déposés par le groupe Front national.

Il est vrai que, dans la logique du texte voté par le Sénat, ces réformes pourraient relever d'un texte concernant la situation des contractuels de l'Etat puisque les contractuels des collectivités territoriales seront soumis aux mêmes règles.

Un certain nombre d'emplois fonctionnels déterminés peuvent, eux, être pourvus par la voie du recrutement direct dans les conditions de diplôme ou de capacités fixées par décret en Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les membres de cabinet, les dispositions relatives à ces emplois sont prévues dans un décret d'application fixant des limites au nombre de ces collaborateurs et à leur rémunération et qui devrait paraître rapidement.

Sur ces deux points également, une plus grande souplesse pourrait être obtenue en augmentant le nombre de membres du cabinet et en accroissant le nombre d'emplois fonctionnels, en particulier pour les services des conseils régionaux, par exemple un par tranche de 500 000 habitants de la région.

Ce sont également deux améliorations demandées par notre groupe, mais, en vérité, le Front national n'a déposé que quelques amendements, après avoir rappelé par ma voix ses propres principes car l'expérience sans cesse répétée de cette assemblée le conduit à constater que le Gouvernement a systématiquement mis en application la consigne encore renouvelée hier par M. Jacques Chirac « d'exclure l'intolérance », selon son expression, sauf ici, à l'Assemblée nationale, où il pratique l'exclusion à l'égard du Front national, des idées que ce dernier représente et qui sont pourtant si souvent reprises par la majorité parlementaire en période électorale, et même dans les couloirs de l'Assemblée. Alors, sans m'éloigner de mon propos, je vous dis, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, secrétaire aux élections : continuez dans cette voie, pratiquez l'exclusive et l'intolérance à l'encontre du Front national : dans moins d'un an, les électeurs vous jugeront ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.]*)

**M. le président.** La parole est à M. Christian Demuynck.

**M. Christian Demuynck.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la réussite de la décentralisation exige que les élus qui en ont la responsabilité soient dotés de tous les moyens pour la mener à bien et qu'ils disposent d'un personnel de qualité. Cela n'est possible que si l'on met en place une fonction publique attractive.

Le projet de loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale répond à la nécessité de clarifier une situation partiellement bloquée et de ce fait préjudiciable au bon fonctionnement des administrations territoriales.

Le présent projet de loi qui, je le rappelle, a fait de la part du Gouvernement l'objet d'une concertation approfondie avec toutes les parties intéressées, notamment avec les associations d'élus locaux, les présidents des centres de gestion et les organisations représentatives du personnel, a l'ambition de rendre aux élus la pleine liberté de choix de leurs collaborateurs, de simplifier les structures de gestion et de formation des personnels, d'améliorer leur efficacité et d'assurer ainsi des économies budgétaires aux collectivités locales.

Cette nouvelle loi permettra d'assurer des bases saines de concertation entre les élus et leurs agents en assurant à ceux-ci, dans le projet d'une fonction publique territoriale renouvelée, des perspectives de carrière et de formation ainsi que des garanties d'emploi.

La loi de 1984, contraignante pour les élus et beaucoup trop floue pour les fonctionnaires, présentait des inconvénients en ce qui concerne le recrutement et la gestion des personnels. Les autorités locales se trouvaient dessaisies des compétences qu'elles exerçaient auparavant. Une prolifération de structures, de comités et de commissions conféraient à l'édifice statutaire une lourdeur et une rigidité incompatibles avec le principe de la libre administration des collectivités territoriales.

Consécutivement au retard enregistré dans la mise en œuvre de ces réformes, les autorités territoriales ont pu percevoir leurs effets néfastes, notamment des entraves au libre choix de leurs collaborateurs ou à la gestion de leurs personnels, et l'impact du coût des nouvelles structures sur leurs budgets. On en arrivait à cette situation paradoxale de voir l'élu éloigné de la gestion directe de son personnel et accaparé par une participation accrue aux diverses instances paritaires de gestion collective.

Il était donc nécessaire, et même indispensable, de restituer aux collectivités locales leur rôle en matière de gestion de personnel.

La loi de 1984, qui a fait des agents communaux, départementaux et régionaux des fonctionnaires à part entière, les soumet désormais à un même ensemble de règles statutaires. L'unification s'est accompagnée d'une organisation commune à tous les personnels, articulée autour de deux grands types d'organes : le Conseil national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion, destinés à garantir à tous les agents l'application du système de la carrière par le moyen d'une gestion centralisée des personnels.

L'article 6 du projet de loi modifiant l'article 15 de la loi du 26 janvier 1984 fixait le seuil d'affiliation obligatoire aux centres de gestion aux communes employant moins de 200 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet. Le Sénat, par deux amendements, nos 24 et 67, a souhaité ramener ce seuil d'affiliation à 250 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet. Souscrivant totalement à ce projet qui a pour but d'assurer et de préserver les spécificités des collectivités locales, je regrette cependant que le seuil ait été modifié par le Sénat qui a ainsi privé de nombreuses communes de leur autonomie de gestion.

Jusqu'à présent, les communes de la petite couronne de la région parisienne étaient obligatoirement affiliées, en ce qui concerne la gestion de leurs personnels, à une structure interdépartementale regroupant les 123 communes de nos trois départements, traitement dérogeant et d'autant plus injustifié que, du fait de leur importance, la plupart de ces communes assurent elles-mêmes la gestion de leur personnel. Il en résultait une charge financière complémentaire considérable. En outre, des difficultés sont survenues dans l'organisme départemental, dont la gestion n'est pas exempte de critiques et a d'ailleurs donné lieu à des décisions judiciaires lui en faisant grief.

A cela s'ajoutent des problèmes d'ordre politique. Tout le monde connaît la passion sans faille que les communistes portent aux principes les plus élémentaires de la démocratie, à tel point que les élus communistes, membres du conseil d'administration du centre interdépartemental de gestion, alors nommé « syndicat des communes pour la gestion du personnel », ont procédé en 1983 à l'élection hâtive d'un conseil d'administration dont la majorité leur était favorable. A la suite des annulations pour fraudes, prononcées par le tribunal administratif et par le Conseil d'Etat, des résultats d'élections municipales de plusieurs communes de la petite couronne, la majorité socialo-communiste a été modifiée en faveur de l'actuelle majorité gouvernementale.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Très bien !

**M. Christian Demuynck.** A ce jour, bien que minoritaire, mais fidèle aux consignes imposées par son parti, M. Lalé, maire d'Ivry-sur-Seine, président du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne, refuse de se démettre de ses fonctions, rendant ainsi impossible une gestion saine et rationnelle de ce centre. Belle leçon de démocratie donnée par le parti communiste !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Ce ne sont pas des démocrates !

**M. Christian Demuynek.** C'est pourquoi les maires membres de la majorité des trois départements de la petite couronne ont vu avec satisfaction, et à leur demande, le Sénat adopter l'amendement qui constitue désormais le nouvel article 17. Ils désirent que ces dispositions soient rapidement et définitivement adoptées.

Je souhaiterais toutefois, avec de nombreux maires de villes de moins de vingt mille habitants, que, dans le cadre de l'article 14 bis concernant les emplois fonctionnels, l'amendement n° 67 de la commission des lois s'étende à tous les directeurs des services techniques et non pas seulement à ceux des villes de plus de vingt mille habitants. J'ai proposé une modification en ce sens, et j'y reviendrai lors de la discussion des amendements.

Monsieur le ministre, avec ce texte de loi, l'État regagne l'autonomie qu'il avait perdue en 1984, et cela me paraît un élément décisif. Ce projet est important, car les élus locaux ne pouvaient plus rester dans l'incertitude des textes à appliquer.

Cette réflexion vaut également pour les personnels des collectivités locales qui attendaient ce texte avec beaucoup d'impatience. Sans leur compétence et leur dévouement, aucune gestion rigoureuse, moderne et adaptée n'est possible.

En conclusion, je voudrais rendre un hommage très sincère à tous ceux qui ont enrichi la réflexion et la concertation conduites par le Gouvernement et qui ont, avec lucidité, recherché les voies de l'équilibre et de l'efficacité dans l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement précédent a, par des erreurs monumentales, raté le pari de la décentralisation. Nous, monsieur le ministre, nous gagnerons le nôtre.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charzat.

**M. Michel Charzat.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce gouvernement qui, depuis quatorze mois, n'a cessé de défaire, entreprend aujourd'hui une nouvelle remise en cause de l'œuvre accomplie entre 1981 et 1986. Face aux convulsions de sa majorité, il donne une fois de plus des gages aux forces de conservation et aux intérêts particuliers.

Force est de constater, monsieur le ministre, qu'avec la présentation du projet de loi modifiant certaines dispositions de la fonction publique territoriale, votre gouvernement fait coup double. D'une part, il brise ou tente de briser l'élan donné de 1981 à 1986 à la modernisation des services publics locaux. D'autre part, il freine ou il tente de freiner cette dynamique décentralisatrice, à laquelle la droite, après l'avoir tellement combattue, avait feint de se rallier.

Les dispositions proposées s'inscrivent, avant tout, dans une logique de régression politique et sociale. Depuis mars 1986, ce Gouvernement a d'ailleurs démontré qu'il s'agissait d'un des principaux ressorts de son action. L'application remarquable qu'il met à revenir sur tout ce qui peut constituer une avancée pour le monde du travail est consternante.

**M. Emmanuel Aubert.** Ah bon ?

**M. Michel Charzat.** Décidément, la pensée libérale à laquelle vous semblez vous rattacher, mon cher collègue, reste totalement étrangère à la démocratie sociale.

Si les salariés du secteur privé ne sont pas épargnés par votre politique, les agents du service public constituent l'une des cibles favorites de ce Gouvernement. Il est vrai que le secteur public reste, pour tout « libéral » dogmatique, un contre-exemple social dangereux.

Par les dispositions de votre texte, monsieur le ministre, vous allez détruire l'équilibre issu du dispositif de 1984, autant dire l'instrument d'un processus, celui de la décentralisation.

La loi de 1984 a permis, entre autres, de réunir trois conditions essentielles à l'essor et à la poursuite de la décentralisation : le dialogue, la souplesse et la modernisation.

Le législateur de 1984 avait en effet compris que le pari de la décentralisation ne pouvait être tenu sans le concours d'élus responsables et de personnels compétents et motivés, désireux de réussir ensemble.

La philosophie de la loi de 1984 se résumait à quelques grands principes, simples et pratiques que je ne voudrais pas ne pas vous rappeler : rupture avec l'archaïsme d'une fonction publique territoriale confrontée à des réalités économiques et administratives nouvelles ; prise en compte du défi vital de la modernisation des services publics locaux ; égalité d'accès à la fonction publique territoriale et objectivité des règles d'avancement ; possibilité réelle de mobilité et priorité à la formation ; mise en place d'un véritable paritarisme ; comparabilité entre la fonction publique territoriale et celle d'Etat ; enfin, et c'est essentiel, possibilité d'un réel déroulement de carrière.

Ces principes, décisifs pour le fonctionnement d'une fonction publique territoriale au service de la population, vous en réduisez la portée, quand vous ne les remettez pas en cause, avec les dispositions de ce projet de loi.

Du reste, les organisations syndicales représentatives ne s'y sont pas trompées, puisqu'elles ont rejeté unanimement votre dispositif. Je remarque également que les deux tiers des membres du conseil supérieur de la fonction publique territoriale l'ont, eux aussi, dénoncé.

Passant outre, et sans souci réel de concertation, vous vous êtes réfugié dans l'application du dogme : le Gouvernement auquel vous appartenez a pourtant appris à ses dépens, depuis quelques mois, que ce n'était pas toujours pour lui le gage de la réussite.

Votre projet de loi, s'il est adopté, provoquera le gonflement du nombre de contractuels, solution de facilité s'il en est, mais surtout, il remettra en cause le principe affiché de l'égalité d'accès, que seul le concours permet de garantir.

En outre, et pour tous les candidats à un emploi titulaire, à l'exception des cadres A qui ne représentent que 4 p. 100 environ des effectifs, le retour au principe des concours locaux, au-delà même des risques de clientélisme qu'il représente, réenclavera la fonction publique territoriale et fera de celle-ci un monde figé, sans déroulement réel de carrière pour ses agents.

L'abandon du paritarisme pour la formation sanctionnera également la remise en cause de toute la dynamique du dialogue qui avait été encouragée par le dispositif précédent.

La réduction des instruments de formation des fonctionnaires et la précarisation de leur situation compromettront enfin la crédibilité et l'efficacité des services publics locaux.

Le carré de la réussite de la décentralisation me semble être le suivant : égalité d'accès, formation, dialogue, comparabilité. Or ce carré de la réussite est abandonné. Les chances d'une fonction territoriale performante, moderne et respectée sont ainsi largement compromises. Je crois, hélas ! que les citoyens en seront les premières victimes.

En second lieu, monsieur le ministre, votre dispositif législatif constitue une erreur vis-à-vis de la décentralisation, parce qu'il en révèle une conception étriquée, « notabiliaire » et archaïque. Il correspond aussi à la démarche plus globale de réduction de l'esprit et des missions du service public, qui anime votre action et celle de votre gouvernement depuis quatorze mois. D'ailleurs, en s'attaquant aux services publics locaux, la majorité ne se trompe pas de cible : l'élaboration des principes du service public, au cours des quatre-vingts dernières années, a souvent été initiée à l'occasion de volontés municipales ou locales, ratifiées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

En acceptant le principe d'une fonction territoriale moins performante, moins ouverte aux attentes des citoyens, vous encouragez le développement d'une logique de privatisation. Vous prenez également le risque de fragiliser les collectivités territoriales face aux services de l'Etat, mais aussi face aux intérêts particuliers, et cela en contradiction même avec l'aspiration à une véritable démocratisation de la vie de la cité.

Ne s'agit-il pas enfin d'un banc d'essai contre la fonction publique dans son ensemble ? La logique du Gouvernement ne consiste-t-elle pas à réduire progressivement les garanties républicaines fixées par le statut de la fonction publique et à les limiter aux seules missions dites régaliennes, et encore sous certaines réserves qui font l'objet de surenchères dans vos rangs ?

Il convient à cet égard de souligner la continuité, et même la persévérance sur ce thème des hommes de la majorité en place. Dès 1979, des discours allant dans ce sens ont été prononcés. Ils ont été réitérés tout au long des dernières années. Ils ont d'abord remis en cause les « nantis », les « privilégiés » que seraient les fonctionnaires et les agents des ser-

vices publics. En 1979, toujours, le rapport dit « Longuet » préconisait ouvertement l'instauration d'une fonction publique à deux vitesses. Plus récemment, voilà quelques mois, c'est M. Fourcade qui proposait de porter atteinte au droit de grève dans les services publics, témoignage d'une belle constance en la matière.

En laissant se développer de telles propositions, s'agit-il pour vous, monsieur le ministre, de faire oublier un certain nombre de dispositions, comme la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes ou le bradage en cours du patrimoine public ? Ou bien s'agit-il, comme ce pourrait être normal dans une démocratie, de poser, mais sérieusement, sereinement, les problèmes complexes de la réforme de l'Etat ? Poser la question, bien sûr, c'est y répondre.

Le dispositif de 1984 relatif à la rénovation de la fonction publique territoriale visait à compléter et à prolonger l'œuvre de la Libération, à approfondir et à dynamiser la synthèse républicaine de l'Etat moderne, de l'Etat au service du citoyen. A la prise en compte de la nouvelle dimension des services publics locaux s'ajoutait le souci de prolonger l'édification d'un Etat de droit efficace, capable de lutter contre le gigantisme des appareils verticaux, contre l'anonymat des grandes organisations.

Cette conception, qui était celle d'une démocratie majeure, elle est ou semble être étrangère à votre majorité, et notamment à nombre de vos élus locaux qui paraissent décidément incapables d'accepter le mouvement, l'ouverture, la participation démocratique.

Ce coup d'arrêt, ou plutôt ce retour au passé que vous préconisez n'est pas simplement un facteur de blocage pour l'avenir, c'est également un risque de dysfonctionnement et de conflits inutiles entre les élus et les agents du service public. Plus encore, je crois qu'il révèle un contresens majeur sur ce qu'est l'Etat républicain dans une démocratie moderne.

Monsieur le ministre, les collectivités territoriales ne sont ni des entreprises, thèse souvent avancée, ni des féodalités, mais des services publics, ainsi qu'une forme d'expression privilégiée de la démocratie, de la volonté populaire. La synthèse de cette double réalité s'appelle le service de l'intérêt général. C'est à ce titre que les principes d'égalité d'accès, d'indépendance, de désintéressement, d'objectivité, d'unité, doivent être appliqués aux fonctionnaires territoriaux, comme le prévoyait le dispositif de 1984.

Il est vrai que votre logique et votre logomachie libérale n'y trouveraient pas leur compte. Votre approche est celle d'une société où l'inégalité et l'appât du gain demeurent les mobiles essentiels, où l'autorité continue à descendre du ciel sur la terre, où l'Etat cherche moins à convaincre qu'à contraindre.

Votre conception de l'Etat est anachronique, peu respectueuse des contrepoids démocratiques, des droits des citoyens et des fonctionnaires. Elle s'oppose radicalement à celle d'un Etat de droit moderne respectueux de ses fonctionnaires parce que respectueux des citoyens, d'un Etat correcteur d'inégalités, capable d'intervenir avec d'autres dans le champ économique et social.

C'est parce que nous nous inscrivons dans la tradition républicaine et progressiste de l'Etat, au service du citoyen et de la nation, que nous voulons, nous, un service public local respecté et compétent, capable de mieux servir l'intérêt général qui ne saurait nullement se résumer à la somme des intérêts particuliers.

Votre projet, monsieur le ministre, est contestable, anachronique et dangereux. Le groupe socialiste votera résolument contre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Rigaud.

**M. Jean Rigaud.** Monsieur le ministre, nous considérons que votre difficile mission était d'aboutir à un point d'équilibre entre les libertés des élus locaux et les garanties statutaires apportées à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux. Tâche difficile s'il en fut, en effet, que celle de respecter les aspirations des deux parties qui sont amenées à travailler ensemble dans l'esprit de la décentralisation.

Le débat parlementaire engagé au Sénat n'a pas permis, sur un certain nombre de points, de clarifier les situations juridiques et administratives incombant aux élus locaux et applicables aux fonctionnaires territoriaux.

Qu'attendaient en effet les élus locaux ?

Assurément, l'autorité affirmée sur la gestion de carrières des personnels, en utilisant dans les meilleures conditions l'expérience des anciens syndicats de communes pour le personnel qui, dans des dizaines de départements, ont, depuis des années, pleinement apporté satisfaction aux élus et aux agents, en ce qui concerne l'application du statut résultant de la loi de 1952.

Les centres de gestion créés par la loi du 26 janvier 1984, et dont les missions ont été redéfinies par le présent projet de loi, devraient améliorer la gestion des personnels territoriaux dans une période où les élus locaux doivent assumer de nouvelles responsabilités, issues des lois de décentralisation.

Le centre de gestion ne doit pas être considéré comme une tutelle sur les collectivités territoriales, mais comme un outil de réflexion et d'harmonisation, pour la carrière de tous les fonctionnaires locaux.

Il semble dangereux que le législateur puisse fixer dans la loi les taux de cotisation, car cela pourrait apparaître comme une mise sous tutelle des élus locaux, qui entendent assumer pleinement leurs responsabilités.

Si je prends l'exemple de mon département, le Rhône, dont la population est de 1 500 000 habitants, répartis dans des communes de taille très diverses, depuis le million d'habitants au travers de la coopération intercommunale, jusqu'à quelques centaines d'habitants, l'application des nouveaux taux de cotisation conduirait à un étranglement des missions incombant légalement à ce type d'établissement. L'application du taux maximal proposé dans le présent projet de loi conduirait, pour ce qui concerne le budget prévisionnel de 1987 du centre de gestion du Rhône, à une diminution d'environ de moitié des recettes par rapport à celles prévues à partir d'un taux librement et raisonnablement choisi.

Dans cette éventualité, comment éviter le blocage du fonctionnement même du centre de gestion ?

En ce qui concerne le calcul des cotisations au centre de gestion, on peut retenir la proposition du Sénat en matière d'assiette, mais en laissant le soin au conseil d'administration de ces établissements, qui ne sont gérés que par des élus, de fixer librement le taux maximal.

A ma connaissance, dans d'autres départements, une concertation fructueuse entre centres de gestion et associations de maires a ouvert un dialogue entre les élus locaux et leurs fonctionnaires, dans le seul intérêt d'une bonne administration des collectivités locales.

J'ajoute que le maintien du tableau indicatif des fonctionnaires territoriaux n'a plus de sens aujourd'hui. Il convient de le modifier dans un esprit d'ouverture et de cohérence avec les réalités locales.

Quant aux fonctionnaires des catégories A et B, la proposition de la commission des lois du Sénat, introduisant le chevronnement, ne pouvait que satisfaire l'ensemble des élus et des personnels relevant de ces catégories, et créer une véritable homogénéité de la fonction publique territoriale, puisque ce dispositif existe pour les catégories C et D depuis 1970.

Enfin, en ce qui concerne le cas particulier des emplois fonctionnels, il y a nécessité de valoriser les échelles de rémunérations applicables à ces agents, ce qui garantit aux élus le concours de collaborateurs compétents et motivés.

Dans l'ensemble, les élus locaux ont depuis longtemps revendiqué le droit d'assumer toutes leurs responsabilités dans la gestion de leurs collectivités. Ils ne peuvent réussir cette gestion qu'avec la participation de fonctionnaires, dont les carrières restent attractives et motivantes.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques réflexions que je voulais présenter au sujet de votre projet. *(Applaudissements sur les bancs du groupe U.D.F.)*

**M. Pierre Micaux.** C'est très sage !

**M. le président.** La parole est à M. Gilbert Bonnemaison.

**M. Gilbert Bonnemaison.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, mon intervention dans la discussion générale consacrée au projet de loi relatif à la fonction publique territoriale portera sur les dispositions introduites au Sénat par le Gouvernement sur les polices municipales. C'est, en effet, par le biais d'un simple amendement qu'a été inclus dans le texte dont nous débattons aujourd'hui, un article pourtant extrêmement important.

Le Gouvernement fait preuve ainsi de beaucoup de légèreté vis-à-vis d'un problème qui mérite un examen d'ensemble.

Vous êtes d'ailleurs, vous-même, si persuadé de la nécessité de traiter ce problème globalement, que vous avez réuni une commission qui a remis, en mars dernier, un rapport d'ensemble, si j'en crois la presse, car, malheureusement ce rapport n'a pas été communiqué au Parlement !

Je crois savoir, néanmoins, qu'un certain nombre de propositions touchant autant aux pouvoirs qu'à l'organisation, ont été faites. Or, vous ne nous en proposez qu'une seule visant à reconnaître, à officialiser les polices municipales. Mais comment, dans un débat de cette importance, séparer tout ce qui a trait à l'organisation et aux pouvoirs ?

Quand on envisage la création de quelque chose, on discute de ses attributs juridiques ; c'est le gage d'un dialogue sain et sincère.

Le groupe socialiste considère donc que c'est seulement sur la base d'un projet ou de projets de loi élaborés par le Gouvernement ou, éventuellement, de propositions de loi portant spécifiquement sur les polices municipales, que devrait être examinée cette question.

Je voudrais cependant formuler quelques principes et observations générales sur ce problème.

Malgré la tentation de certains, il nous faut aujourd'hui, réaffirmer le principe que l'ordre public, concept juridique qui anime l'organisation de la justice et de la police en France, ne souffre point de division ou de fractionnement. Il ne saurait être question d'envisager la quelconque formation d'un ordre public local. De cette affirmation découle la conclusion que les missions traditionnellement imparties à la police et à la gendarmerie restent et resteront compétences exclusives de ces deux institutions.

Cependant, cela n'empêche nullement que, dans la préservation et la gestion de l'ordre public défini nationalement, principalement par le Gouvernement, les modalités d'application peuvent être adaptées aux circonstances locales. Depuis longtemps, un pouvoir de police est reconnu au maire, mais son principal et unique objet n'est que l'adaptation des grands principes aux réalités locales. A cet effet, il lui est reconnu la capacité de disposer, à l'instar des gardes champêtres d'hier, d'un corps de police municipale.

Cela doit exclure de nos décisions et pratiques toutes dispositions selon lesquelles la police municipale pourrait exercer des attributions dévolues à la police et à la gendarmerie en matière d'ordre public. C'est au nom de ces principes que le parti socialiste a toujours manifesté les plus grandes réserves en ce qui concerne les polices municipales.

Certes, l'évolution indéniable des réalités sociales conduit à une relative reconnaissance de ces polices dans des conditions bien délimitées.

L'ordre public, d'une part, doit être entendu comme un concept évolutif. A cela, nous ne sommes pas aveugles ! Certaines matières considérées hier comme faisant partie intégrante de l'ordre public national ont progressivement perdu cette acuité. Il fut toléré que les missions afférentes soient alors domaine de police municipale. Cela a été le cas, après débat, en matière de circulation routière.

D'autre part, nous avons été confrontés pendant deux décennies à une grave crise dans la gestion des effectifs de la police nationale. Concomitamment, il nous a fallu répondre à la pression constante des élus des villes moyennes et importantes confrontées à une hausse forte de la délinquance. Face à ces carences vraies ou supposées du pouvoir central, les maires, dans le souci d'essayer d'endiguer l'insécurité éprouvée par leurs concitoyens, se sont lancés dans la multiplication des effectifs de leurs polices municipales et dans le renforcement coûteux des équipements des dites polices.

Je serais d'ailleurs extrêmement intéressé par une étude commanditée par le ministère de l'intérieur à seule fin d'évaluer les résultats et les coûts des dites polices municipales. Il me semble que trop de discours se fondent sur des prétendus succès de cette police pour justifier le renforcement et le développement des polices municipales. De la même façon qu'aujourd'hui, l'action de la police et de la gendarmerie est démocratiquement discutée, il me semble qu'un instrument d'analyse des polices municipales devrait être constitué.

La France, avec ses 200 000 policiers et gendarmes, connaît un des plus forts taux d'encadrement policier parmi les pays occidentaux. Comment, en effet, ne pas admettre que le véritable problème réside d'abord dans une meilleure rationalisation dans la gestion des effectifs ?

La sécurité ne se construit pas à travers des actions ponctuelles ou une réflexion partielle ; elle suppose une réponse globale. Il importe d'apprécier l'emploi des forces de police sur un territoire donné par rapport à la réalité des besoins. Avant de se lancer dans une extension massive et incontrôlée des forces de polices municipales, ne serait-il pas préférable de s'engager plutôt dans une politique courageuse d'emploi des forces de la police nationale et de rompre enfin avec des situations héritées de la dernière guerre ?

**M. Emmanuel Aubert.** Pourquoi ne l'avez-vous pas fait ?

**M. Gilbert Bonnemaison.** Nous avons la modernisation et nombre d'autres actions à notre actif ! Les évolutions s'opèrent progressivement !

**M. Jacques Toubon, président de la commission.** Vous l'avez votée...

**M. Gilbert Bonnemaison.** Monsieur Toubon, vous n'avez pas la parole, alors laissez-moi continuer !

**M. Guy Ducloné.** Surtout qu'il vient d'arriver !

**M. Jacques Toubon, président de la commission.** Vous avez voté la modernisation, mais c'est nous qui la faisons !

**M. Gilbert Bonnemaison.** Mettez-y donc la dynamique nécessaire et on en reparlera !

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

**M. Gilbert Bonnemaison.** M. le président de la commission des lois n'arrête pas de jeter le trouble dans les débats de l'Assemblée nationale. (*Sourires.*)

**M. le président.** Je suis sûr que l'Assemblée a à cœur de poursuivre !

**M. Gilbert Bonnemaison.** Je vous remercie, monsieur le président.

Cette politique nouvelle reposerait sur une évaluation de l'état des forces de la police nationale en tenant compte des prévisions dans le recrutement de nouveaux personnels. Cette analyse ferait ressortir les véritables besoins, les réelles carences. Elle obligerait les responsables à dégager une nouvelle implantation des moyens techniques et des effectifs de la police nationale et de la gendarmerie.

Il faudrait une évolution soutenue par le développement des nouvelles pratiques engagées en matière de lutte contre l'insécurité - ilotage, réaffectation des forces de police sur les tâches de sécurité publique, renforcement de l'équipement, développement de l'informatisme - ainsi que des actions qui se conjuguent ; l'Etat, la police nationale et la gendarmerie, répondraient à la demande légitime de nos concitoyens pour une plus grande efficacité des forces de police.

Au terme de cette évaluation globale serait dressé le constat des carences objectives et une concertation permettrait alors au Gouvernement de proposer une loi sur les missions incombant aux polices municipales. L'habilitation des polices municipales devrait reposer sur l'examen *a posteriori* des besoins résiduels constatés sur un territoire donné : la commune, le quartier.

Par ailleurs, la nécessité de cette approche globale est confortée par l'émergence, dans ces missions de puissance publique, d'organismes de droit privé. Ainsi, il conviendrait d'éviter à l'avenir la reproduction de la surprenante situation en cours actuellement au tribunal de grande instance de Bobigny, dont la surveillance des locaux est confiée à des gardiens employés par une société privée. Je me demande bien ce que peut en penser le ministre chargé de la sécurité dans le département où il a été élu !

Eviter la confusion, cela veut dire opter pour la complémentarité entre les missions de la police nationale et celles des gardes municipaux qui feront l'objet d'un développement dans le cadre des amendements que nous présenterons dans

la discussion des articles. Il convient, à notre sens, de refuser l'engagement dans une voie où l'on verrait les forces municipales se substituer à la police nationale ou à la gendarmerie. Or votre article repose sur une logique pernicieuse qui, de l'acceptable complémentarité, aboutit à l'intolérable concurrence ou substitution.

Les polices municipales ne peuvent être que supplétives et d'exécution. Les polices municipales ne sauraient de manière autonome et concurrentiellement avec la police nationale ou la gendarmerie nationale, exercer la généralité des attributions de l'Etat. Les polices municipales ne peuvent être, en aucun cas, chargées des tâches de police judiciaire.

Ainsi, un certain nombre d'attributs juridiques et d'équipements accordés à la police judiciaire ne sauraient donner lieu à une quelconque dévolution aux polices municipales.

Quelle utilité pour une commune d'acquiescer ces automobiles ultra rapides que l'on voit ici et là, ces tenues, proches de celles des feuilletons télévisés, ces équipements radio ultra sophistiqués ? Enfin personne ne me démontrera que le respect des arrêtés municipaux ou celui des règles du code de la route exigent la détention d'armes surdimensionnées : magnum 357, fusil à pompe, etc. On dirait un vrai départ pour la chasse à l'éléphant ! (Sourires.)

Il est plus que jamais nécessaire, tout au contraire, de montrer à nos concitoyens que la sécurité et la fiction sont deux domaines bien différents.

La sécurité ne sortira pas d'une multiplication constante des structures de police : police d'Etat, police municipale, peut-être demain, police départementale et - pourquoi pas ? - police régionale, les unes et les autres se concurrençant, se neutralisant au seul profit de la délinquance et de la criminalité ?

**M. Pierre Micautx.** On discute de quel projet ?

**M. Gilbert Bonnamelson.** L'encouragement à l'extension systématique des corps de police municipale présente en outre le risque d'accroître considérablement les charges financières des communes. A cet égard, il est inacceptable de prévoir des encouragements financiers particuliers en direction des communes créatrices de tels corps.

L'emploi des personnels de police municipale varie en fonction des situations locales et des conceptions des municipalités mais de plus, le coût prohibitif d'entretien et de fonctionnement d'une telle police grèverait longtemps et fortement le budget communal. Cela empêcherait le développement de politiques de prévention ou d'alternative à l'emprisonnement. Ces préoccupations ont d'ailleurs conduit les socialistes à permettre aux appelés du contingent d'accomplir leur service national dans le cadre de la police nationale. (Rires et exclamations sur les bancs du groupe U.D.F.)

Vous pouvez rire, messieurs, mais l'auteur de l'amendement c'est moi. Celui qui a fait inscrire cette disposition dans la loi, c'est moi.

**M. René Beaumont.** C'est gentil, mais complètement hors sujet !

**M. Gilbert Bonnamelson.** Riez, riez ! Les chiens aboient, la caravane passe. J'ai entendu ce compliment l'autre jour et je vous le retourne.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Ils ont tout de même le droit de sourire !

**M. Gilbert Bonnamelson.** Ainsi, les communes peuvent disposer, à faibles frais, des effectifs qui resteront toujours moins onéreux aux côtés de fonctionnaires confirmés, capables d'accomplir diverses tâches d'ilotage, de surveillance et de protection des enfants aux abords des établissements scolaires, ainsi que toutes autres tâches administratives. Ces appelés, outre les services qu'ils rendent, reçoivent une formation positive. Il convient que cette formation soit améliorée et développée, car elle est, pour l'instant, trop sommaire. Elle peut d'ailleurs leur être très utile s'ils veulent entrer dans la police ou s'ils souhaitent exercer des fonctions municipales ou de surveillance, domaines dans lesquels chacun d'entre nous sait combien sont graves les lacunes de la formation initiale, et ne parlons pas de la formation continue !

Il importe donc d'inciter l'Etat et les communes à passer convention afin de décharger la police nationale et la gendarmerie nationale de tâches indues ou de surveillance, mais également pour l'accueil de ces appelés.

Cette pratique est constitutive d'économies pour chacune des parties intéressées. Encore faut-il qu'elle n'ait pas pour corollaire un retrait furtif des fonctionnaires de la police. En ce domaine rien n'est possible si le ministère ne garantit pas le dialogue et la transparence.

La dynamique du dispositif préventif et sa réussite incontestée par de nombreux maires siégeant sur tous les bancs de cette assemblée, comme la nécessité du développement des structures d'accueil et d'insertion des jeunes en danger de marginalisation sociale ou professionnelle, combinées à une modernisation effective de la police nationale concourent plus sûrement et plus sereinement à la sécurité publique et à la réduction de la délinquance que la seule multiplication des uniformes en faction dans les rues.

Enfin, la véritable politique de sécurité passe par la mise en place d'un dispositif de prévention adapté aux réalités locales et associant intelligemment la prévention et la sanction, afin d'éviter aussi bien la commission de l'acte délinquant que la récidive. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

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

**M. Maurice Ligot.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, selon le dernier recensement connu qui date de la fin de 1984, les agents dépendant des collectivités territoriales sont, au nombre de 1 135 000. Près de 28 p. 100 d'entre eux sont des contractuels. On mesure, en considérant ces chiffres, l'importance du statut pour les collectivités locales et pour leurs agents qui côtoient les administrés et qui sont proches des réalités locales.

La loi du 26 janvier 1984 est très rapidement apparue comme un texte trop laxiste pour les agents, mais en même temps trop contraignant pour les collectivités locales. Ce texte était inapplicable et il est resté inappliqué.

Le projet de loi qui nous est présenté est, à mon avis, marqué par deux préoccupations : d'une part, accorder une plus grande souplesse et une plus grande facilité de gestion aux employeurs territoriaux, d'autre part, aménager pour les agents des collectivités territoriales des conditions de carrière plus satisfaisantes.

Le projet de loi facilite la gestion des personnels par les employeurs territoriaux. Un certain nombre de mesures vont dans ce sens ; je les présente rapidement.

S'agissant du recrutement des fonctionnaires, l'article 13 du projet de loi prévoit que chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude sur laquelle figurent les candidats ayant réussi. Est ainsi supprimé le système de la liste classant par ordre de mérite les candidats déclarés aptes par le jury. Ce classement, prévu dans la loi du 26 janvier 1984, avait l'inconvénient grave d'imposer aux élus de choisir le candidat inscrit en tête de liste sous peine de conséquences lourdes financièrement, et non celui leur paraissant répondre aux conditions particulières de la collectivité. La liste d'aptitude permettra aux élus de choisir librement les responsables dont ils souhaitent s'entourer, d'autant que le nombre des candidats admis sera supérieur à celui des postes à pourvoir afin de laisser une marge de choix. C'est un système qui avait fait ses preuves. On y revient avec raison, et les élus en mesureront très certainement l'intérêt.

Par ailleurs, le texte prévoit un plus large appel aux contractuels. L'article 1<sup>er</sup> du chapitre I prévoit, en effet, une plus large marge de choix en précisant que « des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels », alors que la loi de 1984 réservait le recrutement des contractuels, de façon d'ailleurs très restrictive, en dehors des besoins temporaires ou saisonniers, aux seules fonctions nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées.

A cet égard, il me semble souhaitable de préciser dès à présent quelle sera la durée du recrutement des contractuels. Je propose que les agents contractuels, recrutés pour une durée déterminée, voient celle-ci limitée à vingt-quatre mois et que, après reconduction expresse, leur contrat soit transformé en contrat à durée indéterminée selon le régime du code du travail. D'une façon générale d'ailleurs, on devrait

considérer que les contractuels de l'administration ne relevant pas du droit administratif doivent normalement relever du code du travail.

Votre texte facilite également le recours des communes et groupements de petites communes de moins de 2 000 habitants à des emplois contractuels afin de pourvoir à des emplois permanents à temps non complet, ce qui est une nécessité dans les petites collectivités.

Dans leur ensemble ces mesures constituent un facteur non négligeable et même essentiel de souplesse dans le recrutement des agents pour les employeurs territoriaux.

Deuxième modification qui va dans le sens de la souplesse : la gestion territoriale des cadres d'emplois des fonctionnaires territoriaux.

C'est le cas pour les communes elles-mêmes quand elles comptent plus de 250 fonctionnaires, mais elles peuvent aussi adhérer à un centre de gestion selon qu'elles peuvent ou non assurer de façon rentable la gestion et la formation de leur personnel. Elles peuvent donc choisir librement selon les considérations propres de leur gestion.

Ou bien cette gestion peut être assurée par les centres de gestion départementaux pour les catégories C et D et partiellement B, mais dans des conditions beaucoup moins contraignantes pour les collectivités que la précédente loi ; on l'a vu pour le recrutement.

L'article 6 prévoit que les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 250 fonctionnaires titulaires et stagiaires, y compris des agents des centres communaux d'actions sociales, sont seuls obligatoirement affiliés aux centres de gestion. On considère en effet, à juste titre, qu'il serait trop coûteux aux collectivités de dimension moyenne, petite ou même très petite, de mettre en place l'organisation de concours, d'établir les tableaux de mutation et d'avancement, d'assurer la publicité des vacances d'emplois et des candidatures.

Voilà donc le système mis en place.

Les corps de fonctionnaires territoriaux, prévus à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 26 janvier 1984 et régis au plan national, sont remplacés par des cadres d'emplois.

L'article 2 du projet de loi prévoit expressément que les fonctionnaires territoriaux sont gérés par la collectivité ou l'établissement dont ils relèvent ; leur nomination - et c'est tout à fait capital - est de la responsabilité de l'autorité territoriale qui prononce également l'avancement des fonctionnaires. Votre projet de loi donc restaure l'autorité de nomination et d'avancement entre les mains des responsables de la collectivité.

En outre, les cadres d'emplois seront régis par des statuts particuliers à caractère national, ce qui garantira une parité de carrière entre fonctionnaires d'un même cadre quel que soit l'employeur territorial.

Autre disposition tout à fait capitale : l'autorité disciplinaire des employeurs territoriaux retrouve son efficacité grâce notamment à l'adoption d'une mesure légère mais d'exécution immédiate : l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de cinq jours est incluse dans le premier groupe de sanctions au lieu du deuxième groupe qui exige l'intervention du conseil de discipline.

Cette mesure, tout à fait capitale - je le dis en connaissance de cause - ne doit néanmoins pas inquiéter les personnels car elle a le mérite d'établir une proportion exacte entre la faute commise et la sanction.

Les fonctionnaires, les organisations syndicales, la hiérarchie connaissent la dimension de la faute et la sanction. Dans ces conditions, comme cela existait avant 1984, il n'y a pratiquement jamais de difficulté pour l'application d'une telle mesure.

Si le projet de loi qui nous est présenté accorde une souplesse de gestion qui est indispensable, il garantit de plus aux fonctionnaires territoriaux des conditions de carrière plus satisfaisantes.

D'abord, pour les titulaires, la simplification du système de formation et son amélioration, grâce à un établissement unique, sont une des caractéristiques du projet de loi.

Les structures de formation sont simplifiées. Le centre national de la fonction publique territoriale, qui est le seul qui subsiste en tant que tel, définit les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale et les programmes de formation.

Ces mesures sont applicables par les centres de gestion qui gardent ainsi leur autonomie, mais ils doivent appliquer les principes généraux fixés par le centre national de la fonction publique territoriale.

Ce système remplace la double structure qui était prévue par la loi du 13 juillet 1984 et qui prévoyait un centre national et des centres régionaux de la fonction publique territoriale. Ce double système était très lourd. On peut espérer que cette simplification permettra à la fois de dégager des ressources nouvelles pour la formation et d'accroître l'efficacité des mesures de formation en assurant l'unité de la formation sur le plan administratif et technique car c'est un moyen, par cette unification, de faciliter la mobilité géographique des personnels. Cette mobilité est un avantage à la fois pour les collectivités et pour les agents.

La prorogation des possibilités d'option des fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans un service transféré aux collectivités locales est aussi une mesure importante. Les fonctionnaires de collectivités territoriales exerçant leurs fonctions dans un service relevant de l'Etat voient proroger d'un an leur possibilité d'option pour un autre statut dans la limite des emplois vacants. C'est un avantage apporté aux agents.

Enfin, troisième disposition aussi avantageuse pour les agents des collectivités locales : l'élargissement de la liste des agents occupant des emplois de responsabilités générales, jouissant d'une protection. L'article 14 bis prévoit une extension des mesures prévues à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 au directeur général adjoint des départements et des régions, et, lorsqu'ils sont dotés d'une échelle indiciaire supérieure à celle de secrétaire général des communes de plus de 5 000 habitants, aux directeur, directeur adjoint, secrétaire général d'établissements publics dont la liste est fixée par décret. C'est donc un élargissement de la protection.

Le projet de loi prévoit aussi qu'il ne pourra être mis fin aux fonctions de ces agents qu'une fois, entre deux renouvellements de l'organe délibérant.

J'estime - et je ne suis d'ailleurs pas le seul - que cette disposition doit disparaître en tant que telle car elle est très irréaliste et, à mon avis, trop restrictive.

Certains observateurs, qui ont étudié le texte, ont exprimé une crainte de politisation de l'encadrement dans les villes. Mais que dire alors de la bataille politique que se livrent ou que se livreront élus et fonctionnaires si n'existait pas cette soupape de sûreté tout à fait indispensable ? Je pense que cette mesure doit être maintenue mais en évitant ce système de blocage ; un amendement devrait pouvoir l'améliorer.

Une plus grande attention doit être portée à la situation des contractuels de la fonction publique territoriale, qui représentent 28 p. 100 des agents des collectivités territoriales.

Or si l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi prévoit de faciliter leur recrutement, ce texte constitue une occasion de préciser leurs conditions de carrière dans la fonction publique territoriale. A cet égard, je crois qu'il serait indispensable de fixer que leur carrière relève du droit du travail, par symétrie avec le droit administratif des fonctionnaires, avec toutes les conséquences que ce choix entraîne. Je compte déposer sur ce sujet une proposition de loi.

Il me semble d'ores et déjà utile d'appeler l'attention de notre assemblée sur deux points.

La protection sociale des contractuels de la fonction publique territoriale doit être améliorée. En effet, la loi du 26 janvier 1984 prévoyait dans son article 136 qu'un décret fixerait les règles de protection sociale qui leur seraient applicables. Ce décret n'a pas encore été publié. Je n'ai pas besoin d'insister sur la grave inégalité dont les contractuels font les frais vis-à-vis de leurs collègues fonctionnaires territoriaux. Il serait souhaitable que le délai de publication de ce décret soit prévu par le présent projet.

Bien que les contractuels représentent un quart des agents des collectivités locales, leur représentation n'est pas assurée en tant que telle.

La loi du 26 janvier 1984 prévoyait dans son article 8 que seuls les organisations syndicales de fonctionnaires désignent des représentants au conseil supérieur de la fonction publique territoriale, c'est-à-dire seuls les fonctionnaires.

L'article 19 du présent projet de loi ne prévoit quant à lui au conseil d'orientation du centre national de la fonction publique territoriale que des représentants des fonctionnaires territoriaux. Les contractuels, à nouveau, sont de ce fait exclus des orientations de la formation des agents de la fonction publique territoriale, alors même qu'ils ont souvent dans ce domaine des besoins différents mais aussi importants que leurs collègues titulaires.

Mais pour l'ensemble de la fonction publique territoriale reste un point important : qu'en est-il des possibilités de passage entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale ?

La décentralisation a sans doute éloigné ces deux ordres du fait de la dérive entre les deux. Mais elle les a aussi rapprochés qualitativement. Cela va de soi maintenant que l'Etat et les collectivités locales sont amenés à discuter, je ne dis pas d'égal à égal, mais sur des sujets qui sont très proches. Il convient donc que les qualités soient reconnues comme égales.

Il me paraît indispensable de prévoir des passerelles nombreuses et faciles à franchir dans les deux sens. Mais la distinction nouvelle entre corps et cadres d'emplois ne constitue-t-elle pas un obstacle ? (« Eh oui ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.) Je souhaite que le Gouvernement envisage favorablement la mobilité et mette en œuvre les moyens nécessaires à sa réalisation concrète.

En conclusion, par rapport à la loi de 1984, le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui est positif à de très nombreux égards. Mais, comme je viens de le souligner, il reste insuffisamment explicite à l'égard des contractuels de la fonction publique territoriale et à propos des passages entre les deux fonctions publiques, d'Etat et territoriale.

Ce projet de loi, dans l'ensemble de ses dispositions, traduit la volonté de faciliter la tâche écrasante des élus locaux, encore plus écrasante du fait de la décentralisation. Nous ne pouvons que nous en féliciter et adopter, avec quelques amendements - je pense que le Gouvernement en acceptera plusieurs - ce texte, qui s'inscrit beaucoup mieux que la précédente loi dans la logique de la décentralisation, laquelle tend, et c'est l'aspiration de tous, à l'affirmation des pouvoirs locaux.

Limitier les pouvoirs locaux dans la gestion de leur personnel était une erreur, mais assurer plus de souplesse, comme le fait ce projet de loi, paraît aller tout à fait dans le bon sens. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, nous voici parvenus à l'heure habituelle de clôture de nos séances. Mais, comme la discussion générale est assez avancée, je vous suggère de la terminer. Selon le vœu de M. le président de l'Assemblée, je vous pose donc la question : êtes-vous d'accord ? (*Assentiment.*)

La parole est à M. René Beaumont.

**M. René Beaumont.** Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, en faisant adopter en 1983 la loi sur la fonction publique territoriale, M. Anicet Le Pors se plaçait dans la filiation directe de Maurice Thorez, inspirateur du statut général de la fonction publique de 1945.

Loin de chercher à adapter à la France des années 80 le droit de la fonction publique, le ministre de Pierre Mauroy mit au contraire un point d'honneur à en consolider les rigidités et même à en étendre le champ d'application.

C'est ainsi que, par manque d'originalité ou plutôt par conservatisme idéologique, les 1 200 000 fonctionnaires des collectivités locales se trouvèrent soumis aux mêmes droits et obligations et au même statut général que ceux de l'Etat. C'était méconnaître complètement la spécificité de la fonction publique territoriale. C'était aussi en méconnaître la diversité qui fait qu'on ne peut intégrer dans les mêmes structures rigides le secrétaire de mairie à temps partiel d'une commune rurale de 100 habitants et le secrétaire général d'une commune de plusieurs centaines de milliers d'habitants ou encore moins le directeur général des services d'une région ou d'un département.

Cette médiocre tentative de réponse aux problèmes de fond, largement accentués par la décentralisation, que pose la situation des agents des collectivités locales était trop imprégnée de dogmatisme pour ne pas se heurter aux réalités du terrain.

Trop lourd, trop complexe, trop cher, conditionné par une multitude de décrets d'application jamais parus, le système Le Pors n'est toujours pas appliqué et ne peut pas l'être.

Vous méritez, monsieur le ministre, est de mettre fin à une incertitude, voire à un vide juridique devenu insupportable pour les élus comme pour les fonctionnaires concernés. Comment, en particulier, les fonctionnaires d'Etat ayant dans le cadre des lois de décentralisation le droit d'option pour l'une ou l'autre des fonctions publiques auraient-ils pu mettre à profit ce droit, alors que, d'un côté, on ne leur offrait aucun statut, aucune certitude.

En fait, vous avez voulu, après une large concertation, modifier le système des lois Le Pors dans ce qu'elles avaient de plus critiquable et de plus irréaliste : la mise en place d'un système de corps et de carrière, et celle de structures lourdes et coûteuses que sa gestion exigeait.

Vous avez défini vous-même le cadre d'emploi comme regroupant tous les fonctionnaires titulaires de grades leur donnant vocation à occuper certains emplois. Les cadres d'emplois étant régis par des statuts nationaux confirmant ainsi l'unicité de la fonction publique territoriale.

Et, dans le même temps, vous avez restitué aux élus la liberté qui leur est nécessaire pour choisir leurs collaborateurs, en élargissant la base légale des recrutements contractuels.

Les fonctionnaires locaux n'en conservent pas moins les garanties essentielles de recrutement sur concours, de la séparation du grade et de l'emploi, et de l'existence de centres de gestion chargés entre autres d'assurer la transparence des offres d'emploi.

Au lieu du système totalement administré qu'avait sans succès tenté d'instituer M. Anicet Le Pors, le projet Galland vise en fait à la création d'un marché organisé de l'emploi. Les règles qu'il impose doivent y assurer la qualité homogène de l'offre de travail, élément indispensable au libre choix des candidats.

Ce n'est donc plus la réglementation mais le libre choix des élus et des fonctionnaires qui fera évoluer les carrières.

Ce dispositif volontairement léger et assurément très pragmatique a été utilement complété par le Sénat qui, il est vrai, a eu beaucoup plus de temps que l'Assemblée pour examiner ce projet. Outre certains aménagements techniques sur lesquels je ne reviendrai pas, le Sénat a tenu à redonner, et il faut l'en féliciter, leur plénitude aux décisions disciplinaires prises par les autorités locales.

Cette possibilité avait été bien inutilement supprimée par le statut de 1983-1984, alors que le régime antérieur applicable aux personnels communaux en matière disciplinaire était considéré comme globalement satisfaisant, ses agents bénéficiant même de garanties supérieures à celles accordées aux fonctionnaires de l'Etat.

Votre projet de loi est donc, monsieur le ministre, urgent, nécessaire et pour l'instant globalement suffisant.

Une seule inquiétude subsiste à mes yeux, mais elle me paraît essentielle. Il y manque en effet une définition claire de la fonction publique territoriale qui devrait apparaître comme une filière différente certes, mais parallèle à la fonction publique d'Etat. Il y manque ces indispensables passerelles, qu'évoquait à l'instant mon collègue M. Ligoit, entre ces deux aspects de la fonction publique. En effet, le projet ne propose aucune solution aux problèmes que pose aux élus et aux intéressés le détachement dans des collectivités de fonctionnaires de l'Etat. Ces derniers sont, en effet, pénalisés dans leur carrière, ce que rien ne justifie, surtout si l'on songe à la garantie d'avancement moyen qui est consentie aux fonctionnaires d'Etat pour exercer des fonctions syndicales. Cet élément dissuasif par lequel l'Etat semble vouloir se réserver l'emploi des agents les mieux formés cause de réelles difficultés aux collectivités locales, notamment à l'occasion des transferts de services qui accompagnent les transferts de compétences.

Il est en effet indispensable que les fonctionnaires de l'Etat au fait des dossiers puissent alors être détachés pour assurer la continuité du service. Les mesures à prendre pour faciliter ces passages relèvent autant du statut des fonctionnaires de l'Etat que des collectivités locales.

De la même façon, s'agissant du recrutement des cadres A, il faut revenir sur les dispositions excluant, à l'article 20, la possibilité de concours de recrutement commun. Il s'agit là

d'un problème de fond : il faut à tout prix éviter de faire de la fonction publique territoriale une sous-fonction publique. Il est équitable et économique de confier aux grandes écoles spécialisées, E.N.A., I.R.A., la formation des fonctionnaires territoriaux en même temps que celle des fonctionnaires d'Etat. Ainsi, le parallélisme sera assuré, les possibilités enrichissantes de changement de fonction publique seront facilitées. Ainsi fera-t-on faire, au centre national de gestion, l'économie de la création d'une nouvelle école, qui mettra bien des années à exister et à nous fournir les cadres indispensables dès aujourd'hui à la gestion de nos collectivités décentralisées. Il s'agit là, en fait, d'assurer la parité entre les deux fonctions publiques, et on ne me fera pas facilement admettre qu'un secrétaire général de grande ville, qu'un directeur général de service départemental ou régional n'a pas besoin d'une formation identique à celle d'un sous-préfet territorial.

Accordez-nous, monsieur le ministre, cette formation commune pour les cadres A, et nous cesserons, maires de grandes villes, présidents de conseil régional ou général, de tenter de débaucher les fonctionnaires de l'Etat à notre profit. Nous pourrions alors choisir des responsables qui auront opté dans une formation commune pour le service des collectivités locales.

Toujours en matière de formation, mais cette fois des cadres B, C ou D, si la plupart des formations pourront être assurées par les centres départementaux ou interdépartementaux, un certain nombre de formations pointues et recherchées, en nombre limité, ne pourront être assurées. Nous devons alors avoir recours à des formations extérieures privées ou publiques pour satisfaire nos besoins. Mais nous devons également financer ces formations spéciales. Ainsi, pour les personnels concernés, nous paierons deux fois. Ne serait-il pas possible, avec l'accord de la majorité des élus des centres de gestion, de faire financer par l'établissement public départemental ou interdépartemental ces formations particulières ?

Enfin, et au-delà de l'objet immédiat du texte, il est intéressant de noter qu'il met en évidence un effet certainement imprévu de l'architecture des trois lois Le Pors - une loi générale portant droits et obligations de tous les fonctionnaires, et deux lois-statuts concernant l'une ceux de l'Etat, l'autre ceux des collectivités. Le projet Galland assouplit en effet le système rigide des corps et carrières sans rien changer aux droits et obligations fondamentaux des fonctionnaires locaux.

Ce « découplage » ouvre de riches perspectives à la réflexion libérale sur la fonction publique dans son ensemble en démontrant qu'il est possible de se rapprocher d'une forme de marché de l'emploi public sans porter atteinte aux éléments fondamentaux de la protection que doit assurer un Etat de droit aux fonctionnaires et, à travers eux, aux usagers des services publics.

C'est pour moi, mais aussi pour tous les élus de l'U.D.F., une raison supplémentaire de voter votre texte, monsieur le ministre, en vous priant néanmoins de bien vouloir examiner nos modestes propositions de modifications, qui n'ont qu'un seul but : réussir enfin, nous, ensemble, la décentralisation. *(Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)*

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales.

**M. Yves Gelland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales.** Mesdames, messieurs les députés, je veux tout d'abord remercier tous les orateurs qui se sont succédé à cette tribune pour essayer d'expliquer et d'améliorer le texte du Gouvernement.

Je m'efforcerais de prendre dans un ordre logique les différentes observations qui m'ont été faites.

Mme Osselin, MM. Worms, Derosier, Lemoine et M. Barthe m'ont reproché de vouloir casser le statut de 1984.

**M. Bernard Derosier.** C'est vrai !

**M. le ministre chargé des collectivités locales.** L'attitude d'une partie de cet hémicycle nous mène vraiment d'étonnement en étonnement puisque nous apprenons ce soir que l'on peut casser quelque chose qui n'existe pas.

Or des deux partis qui nous reprochent cela, l'un a eu deux ans pour appliquer cette loi, et l'autre accuse le premier d'être responsable de la non-mise en place de cette fonction publique territoriale. Imbroglio suprême, ce même parti accuse cependant le Gouvernement de casser la fonction publique territoriale, qui n'avait pas été mise en place par le parti socialiste. Mais je n'entrerai pas dans ces querelles. J'ai déjà fait part de mon étonnement devant de telles attitudes, en réponse à la prétendue exception d'irrecevabilité et à la question préalable.

Je veux toutefois souligner un dernier étonnement, à l'issue de cette discussion générale. Quelqu'un aurait pu ce soir, peut-être, apporter quelques éléments nouveaux pour nous expliquer la non-application des lois de 1984, puisqu'il paraît que ces lois étaient applicables. En effet, M. Joxe, nommé ministre de l'intérieur en juillet 1984, était ainsi désigné pour mettre en application ces lois. Et il faut donc, messieurs les socialistes, que vous soyez, décidément bien peu sûrs de vous.

MM. Barthe et Charzat nous ont reproché de ne pas mettre en œuvre la concertation. M. Bernard Bosson, lorsqu'il est arrivé au Gouvernement au mois de mars, a immédiatement, sans perdre une semaine, entamé la concertation sur cette fonction publique territoriale. Il s'est notamment illustré en réunissant autour d'une table ronde les organisations syndicales représentatives et les associations d'élus.

**M. Jean-Jacques Barthe.** Vous ne tenez pas compte de leurs avis !

**M. le ministre chargé des collectivités locales.** Moi-même, pendant six mois, j'ai mené une concertation que je crois tout à fait exemplaire. On m'a parlé du conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Je connais les réticences ou les réserves que suscitent ce texte. J'observe que, quand la majorité des organisations syndicales et la quasi-totalité des élus, au conseil supérieur de la fonction publique territoriale, a voulu reprendre le dialogue avec le Gouvernement sur le texte pour essayer de l'approfondir, une organisation syndicale, la C.G.T., en refusant de siéger, a interdit que soit atteint le quorum requis par les textes et, par là même, que puisse reprendre la concertation.

MM. Derosier, Worms, Bourg-Broc et Mme Osselin ont évoqué le problème de Paris. Vous, les socialistes, niez une spécificité que vous avez pourtant pour partie reconnue dans la loi du 26 janvier 1984, et même reconnue intégralement dans les décrets inachevés des 13 et 15 mars 1986, relatifs aux administrateurs et aux attachés territoriaux - décrets inapplicables, je le répète une fois de plus, puisque nécessitant des décrets complémentaires relatifs à la formation et au recrutement. Ces deux décrets, en effet, ne s'appliquaient pas à Paris qui conservait ses propres corps d'attachés et d'administrateurs. Cette spécificité de Paris, que vous aviez donc reconnue dans les seuls décrets incomplets que vous aviez pris, je constate que vous ne voulez pas que nous, nous la prenions en compte.

Je répondrai maintenant aux questions qui ont été posées par MM. Hyst, Ligot, Bourg-Broc, Barthe et Beaumont sur les problèmes de la mobilité.

Monsieur Bourg-Broc, vous demandez le rétablissement de la commission mixte paritaire afin de faciliter la mobilité. La commission mixte paritaire, instituée par l'article 11 de la loi du 26 janvier 1984, avait surtout pour mission d'examiner les problèmes relatifs aux corps comparables et à la procédure dite de changement de corps prévue par l'article 14 du titre 1<sup>er</sup>, procédure qui n'a jamais pu être définie. Elle avait aussi pour mission de faire des propositions pour « favoriser l'équilibre des mouvements de personnels entre les fonctions publiques ». Ces missions se rapportaient donc à des procédures qui ont disparu parce qu'inapplicables - changement de corps, corps comparables...

**M. Jean-Pierre Worms.** Et qui ne sont remplacées par rien !

**M. le ministre chargé des collectivités locales.** ... à telle enseigne, que depuis le 26 janvier 1984, la commission n'a jamais - je dis bien jamais - été réunie.

L'Assemblée doit être rassurée quant à la mobilité. Elle est garantie et figure comme telle au sein du titre 1<sup>er</sup>. Le Gouvernement a très clairement affirmé sa volonté de la promouvoir

et il a engagé des travaux qui permettront, par la modification des statuts particuliers des corps de fonctionnaires de l'Etat, notamment du cadre national des préfetures, d'accueillir en détachement les fonctionnaires territoriaux.

Je précise qu'il est hors de question, en matière de passerelles entre les deux fonctions publiques, d'avoir un boulevard dans le sens Etat vers les collectivités locales et une rue très étroite des collectivités locales vers l'Etat. Mais force est bien de constater que, depuis 1982, tel a été le cas, notamment en ce qui concerne les départements et les régions. Vous vous plaignez aujourd'hui que cette mobilité n'ait pas fonctionné dans le sens des collectivités locales vers l'Etat. Mais je constate que vous n'avez pas su, là encore, la mettre en place et la rendre possible.

**M. Bernard Derosier.** Pourquoi ne l'avez-vous pas fait depuis un an ?

**M. le ministre chargé des collectivités locales.** C'est ce que nous faisons aujourd'hui !

En effet, je constate que ce gouvernement, qui est en place depuis un an, et qui prend l'engagement de sortir des décrets d'application d'ici à la fin de l'année, donc en moins de deux ans, fait voter une loi et l'aura rendue applicable, alors qu'en vingt-sept mois vous avez fait voter une loi, mais que vous n'avez pas sorti le premier décret d'application susceptible de la rendre applicable. *(Si ! Si ! sur les bancs du groupe socialiste. - Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

**M. Jean-Pierre Worma.** Vous dites n'importe quoi, parce que vous avez un mauvais dossier !

**M. Jacques Toubon, président de la commission.** Malheureusement, M. le ministre a raison !

**M. le ministre chargé des collectivités locales.** Dans ces conditions, messieurs, la modestie s'imposerait de votre part !

Tout reste donc à faire en ce qui concerne la mobilité des collectivités locales vers l'Etat. Le Gouvernement s'y engage. Il a pris des garanties, comme je l'ai expliqué lors de ma présentation générale. Ces garanties sont de deux natures.

Elles sont d'abord techniques, ce qui signifie que, dans les cadres d'emplois, les indices seront calculés de telle façon que la mobilité soit techniquement possible entre les cadres d'emplois et les corps comparables de l'Etat. Mais la possibilité technique n'est rien s'il n'existait pas l'attraction, c'est-à-dire la possibilité de mobilité et la demande.

Et c'est pourquoi le Gouvernement s'est engagé, pour réussir la décentralisation, à accomplir la déconcentration. Et nous sommes assurés que, dans le cadre de cette déconcentration nécessaire des administrations de l'Etat au niveau départemental et régional, les nouveaux fonctionnaires territoriaux seront des éléments plus qu'utiles, nécessaires et bientôt irremplaçables de ces administrations déconcentrées de l'Etat.

Et voilà comment se réalisera et sera réussie la double mobilité que vous souhaitez.

**M. Jean-Pierre Worma.** Et voilà pourquoi votre fille est muette !

**M. le ministre chargé des collectivités locales.** Un problème très délicat a été soulevé par MM. Worms, Bécam, Lemoine et Haby : les cotisations des centres de gestion et du centre national de la fonction publique territoriale.

En ce qui concerne l'évolution du taux maximum de cotisation au centre national de la fonction publique territoriale, monsieur le président, l'heure tardive m'amène à vous dire que j'ai quelques réticences à entrer dans le cadre d'une démonstration financière imparable mais un peu longue.

**M. le président.** La discussion des articles vous le permettra.

**M. le ministre chargé des collectivités locales.** Votre suggestion m'amène à penser qu'effectivement la discussion des articles me le permettra et que je pourrai, comme je l'ai fait au Sénat qui, au cours d'une deuxième délibération s'est rangé à l'avis du Gouvernement, montrer que le taux maximum de 1 p. 100 pour le centre national de la fonction

publique territoriale, loin de diminuer les possibilités aujourd'hui existantes, les augmente d'une masse, pour la formation, qui est au minimum de 20 p. 100.

En ce qui concerne les cotisations des centres de gestion, l'émotion que l'on peut constater ici ou là, très récente, m'amène à être un peu long.

Le projet de loi, par sa philosophie même, transforme sensiblement les missions des centres de gestion.

Les organes de gestion de droit commun deviennent des organes de gestion par exception assurant aux collectivités et à leurs agents un certain nombre de services bien délimités. C'est ainsi que, c'est vrai, certaines missions restent de la compétence des centres de gestion : l'organisation des concours pour les catégories C et D et pour certains emplois de catégorie B, la bourse de l'emploi et sa mission dérivée, c'est-à-dire le reclassement des fonctionnaires touchés par un incident de carrière ; des missions moins lourdes telles que le reclassement des fonctionnaires devenus physiquement inaptes et le remboursement des décharges de service syndical.

En revanche, il faut qu'il soit très clair que ne seront plus assurées dans les mêmes conditions que précédemment par le centre de gestion des missions prévues par le statut de 1984, dont le coût financier était lourd : le financement de la rémunération et des charges sociales des fonctionnaires touchés par un incident de carrière - au moins 50 p. 100 et jusqu'à 100 p. 100 dès la première année, et en tout état de cause à 100 p. 100 l'année suivante ; ensuite, et surtout, la prise en charge financière des candidats reçus au concours, mais non nommés disparaît avec ce projet de loi. De plus, le retour à la gestion locale allégera sensiblement les tâches de tenue des dossiers.

Certes, les centres de gestion faisant fonctionner des C.A.P. devront tenir une partie des dossiers des agents des collectivités affiliées. N'établissant plus les tableaux d'avancement et de mutation pour l'ensemble des agents, ils n'auront plus à tenir l'intégralité des dossiers de tous les agents, que leur employeur soit ou non affilié.

Mes services ont établi, à partir d'une enquête menée conjointement par l'inspection des finances et l'inspection générale de l'administration, un budget type de centre de gestion. Il apparaît que, dans le projet de loi tel qu'il a été voté par le Sénat, les ressources du centre atteignent 3 175 000 francs, alors qu'elles se seraient établies à 4 038 000 francs avec le système issu des lois de 1984 et 1985. La différence est donc de 21 p. 100. On peut raisonnablement estimer que la suppression des missions obligatoires, très lourdes, que sont les financements des rémunérations des agents touchés par les incidents de carrière et la tenue de l'ensemble des dossiers équilibre largement cette baisse de 21 p. 100.

Des inquiétudes se sont également manifestées sur l'assiette des cotisations. Celle-ci ne comprend certes plus les charges sociales, mais elle est étendue aux rémunérations, primes comprises, des non-titulaires, et elle comporte désormais les rémunérations des « A » pour les collectivités affiliées. On peut estimer - les calculs le montrent - que ces exclusions et ces inclusions s'équilibrent et que l'assiette globale des cotisations est sensiblement indentique dans le texte du Sénat et dans le texte voté en 1985.

Je rappelle enfin que les centres de gestion, comme les anciens syndicats de communes pour le personnel, offrent actuellement aux collectivités des missions facultatives, dont le financement est souvent inclus dans la cotisation, par exemple, l'organisation d'un service de remplacement, la médecine du travail ou l'informatisation des traitements.

Le taux maximum de cotisations, tel qu'il résulte du vote du Sénat, ne vise strictement qu'à couvrir les missions obligatoires, les missions facultatives devant être financées par des cotisations supplémentaires si les collectivités souhaitent en bénéficier.

Une émotion - émotion concertée - s'est récemment manifestée. Au cours de la discussion des articles, j'aurai l'occasion de citer des exemples, pris notamment en Saône-et-Loire, qui rassureront les parlementaires. Et puisque vous avez émis quelques craintes à cet égard, monsieur Worms, je citerai des chiffres relatifs au centre de gestion de votre département, dont j'ai eu communication par le président et le directeur de ce centre.

Problème très important : la formation. Il est évident, monsieur Beaumont, que le centre national pourra faire appel aux grandes écoles extérieures et aux grandes écoles du privé. Soyons clairs : nous nous trouvons là dans une situation où les élus administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale auront tous les pouvoirs en ce qui concerne les compétences, le choix de la formation et de ceux qui seront chargés de la dispenser. C'est l'esprit de la décentralisation. Ces trente et un élus assumeront là les responsabilités qui sont les leurs.

M. Bécam et M. Lemoine ont traité du paritarisme au niveau de la formation.

M. Bécam, trouvant le texte tout à fait équilibré et dans la logique de la nature de l'organisme proposé, a fait un certain nombre d'observations.

Il a été cité l'exemple de la délégation de Bretagne. Le budget de cette délégation, a-t-il dit, recueillait, le plus souvent, le soutien unanime des organisations syndicales. Mais, à l'heure actuelle, dans les délégations du C.F.P.C., les organisations syndicales ne sont que consultées, et cela non seulement pour ce qui a trait aux finances, mais aussi pour le contenu même de la formation.

Le texte présenté propose d'introduire, là aussi, le paritarisme. En pratique, cela signifie que, au niveau national, le conseil d'orientation, qui est paritaire, ayant défini les actions de formation à mener, le conseil d'administration devra en examiner les conséquences financières. S'il y a désaccord sur certains points, le conseil d'orientation sera saisi à nouveau. Il y aura un processus de dialogue et de concertation. Et en dernier ressort, la responsabilité financière incombant aux élus - cela a été maintes fois répété sur ces bancs -, ils assumeront leurs responsabilités. Mais je suis assuré que les cotisations et la restructuration des organismes, qui passent de quatre à deux, permettront une augmentation sensible de la part des budgets consacrée à la formation et une diminution, naturellement, des frais d'administration et que, par ailleurs, le paritarisme, tel qu'il est défini et fonctionnant au bon niveau, aura des effets particulièrement fructueux.

M. Bourg-Broc m'a interrogé sur le calendrier des décrets d'application. Il faut répartir, monsieur le député, les décrets d'application en trois catégories.

Premièrement, les décrets que j'appellerai institutionnels, tel celui qui instituera les règles de fonctionnement du Centre national de la fonction publique territoriale. Ces décrets en nombre limité, de l'ordre de trois ou de quatre, seront pris dès que la loi sera promulguée, après avis du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du Conseil d'Etat.

Deuxièmement, les décrets modificatifs de décrets déjà publiés. En effet, la loi en discussion modifiant la loi du 26 janvier 1984, certains décrets d'application de cette dernière devront être modifiés. Ils le seront progressivement, après promulgation de la loi.

Troisièmement, les décrets essentiels portant statut des cadres d'emplois. Mes services ont déjà réfléchi à la structure et au contenu de ces décrets, notamment pour toute la filière administrative, pour la catégorie D et pour la filière technique. Ces travaux sont internes aux services ou sont à l'étude au niveau interministériel. Et, de toute façon, j'ai donné des instructions pour que les projets de décrets portant statut des cadres d'emplois soient arrêtés au niveau du Gouvernement et soumis à la concertation dès la promulgation de la loi.

C'est dans ce cadre, monsieur Rigaud, que les décrets des 13 et 15 mars 1986 seront modifiés, puisque ces derniers créaient des corps et fixaient des quotas au niveau national entre les différents grades de ces corps.

M. Hoarau et M. Bourg-Broc m'ont interrogé sur les départements d'outre-mer.

Monsieur Bourg-Broc, je tiens à vous donner toutes assurances : la loi sera tout à fait applicable aux départements d'outre-mer.

La loi du 26 janvier 1984 le prévoyait expressément - c'est vrai -, mais c'était là revenir sur un principe fondamental qui veut que toutes les lois de la République soient applicables *ipso facto* dans les départements d'outre-mer, hormis le cas où la loi prévoit expressément le contraire. C'est parce qu'il est très attaché à ce principe - et je sais que la majorité de cette assemblée l'est également - que le Gouvernement a gommé cette disposition de la loi de 1984.

M. Hoarau a souligné l'importance du nombre de contractuels, et surtout de journaliers, dans les départements d'outre-mer - ce que personne ne conteste.

Il y a plusieurs façons de traiter les problèmes, monsieur le député. Il y a la solution de la facilité qui consiste à dire : « Il n'y a qu'à... » Titulariser tous les journaliers ? Vous n'ignorez pas, j'imagine, monsieur Hoarau, que le principe d'autonomie des collectivités locales a valeur constitutionnelle et je ne vois pas comment nous pourrions obliger toutes les communes à titulariser leurs contractuels. Vous n'ignorez pas non plus qu'en titularisant tous les contractuels et notamment les journaliers dans les départements d'outre-mer, ce sont toutes les communes des départements d'outre-mer que l'on mettrait en état de sureffectif permanent.

Vous avez également souligné les différences de rémunération qui existent entre un contractuel et un titulaire exerçant des fonctions identiques. Vous avez notamment rappelé l'existence d'une prime spéciale pour les fonctionnaires dans les départements d'outre-mer. Je n'ai pas très bien compris si vous souhaitiez la suppression de cette prime. J'ai par contre parfaitement saisi le caractère démagogique d'un tel discours à l'égard des personnels.

Vous avez traité aussi des problèmes plus délicats que pose la fraude électorale, à laquelle seraient mêlés des personnels communaux.

Permettez-moi de faire, à cet égard, deux observations.

Je m'étonne d'entendre parler sur vos bancs avec tant de décontraction et de cynisme de fraude électorale.

En ce qui concerne les personnels communaux, nous faisons tout pour assurer leur indépendance, et le décret relatif aux cabinets des élus garantira aux fonctionnaires territoriaux la possibilité d'exercer leurs fonctions en toute indépendance, comme c'est prévu dans le titre 1<sup>er</sup> du statut de la fonction publique.

Monsieur Bonnemaïson, vous avez fait, à propos des polices municipales, un très long exposé qui semblait concerner davantage le futur texte sur les compétences des polices municipales que celui-ci.

Les forces de police municipale ont été créées à l'initiative de maires, comme vous l'avez indiqué vous-même, tant dans les communes où a été instituée une police d'Etat que dans les autres, et se sont développées ces dernières années dans un cadre juridique dont le moins qu'on puisse dire est qu'il est précaire. Leurs missions ne sont définies qu'incidemment. Leurs moyens ne sont pas toujours adaptés. Leurs statuts restent à déterminer.

Pour lever ces différentes ambiguïtés, le ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité a mis en place une commission composée d'élus locaux désignés par l'association des maires des villes de France, toutes tendances confondues, et par l'association des maires des grandes villes de France, toutes tendances confondues, ainsi que de représentants des différentes administrations concernées et présidée par M. Lalanne, ancien préfet, ancien directeur général de l'association des maires de France. Son rapport a été rendu public et a été transmis aux responsables des assemblées et aux différentes organisations syndicales...

**M. Gilbert Bonnemaïson.** Pas à tous les parlementaires !

**M. le ministre chargé des collectivités locales.** ... mais je me ferai un plaisir, monsieur le député, de vous l'adresser personnellement.

Ce rapport formule plusieurs propositions aux fins de définir le cadre juridique et les conditions dans lesquelles s'exercent les activités des polices municipales.

Sur la base de ces propositions, le Gouvernement va entamer une série de consultations. Il souhaite, en effet, qu'un projet de loi portant définition des missions des polices municipales et incluant des extensions éventuelles de leurs compétences d'attribution pour constater certaines infractions puisse être discuté dès la prochaine session parlementaire d'automne. Il s'agit de définir clairement le cadre juridique dans lequel les polices municipales exercent leurs actions. Toutefois, le Gouvernement estime nécessaire de prendre dès aujourd'hui acte de l'existence de policiers municipaux, réparant ainsi un oubli du code des communes signalé justement par le rapport Lalanne. Alors que, en matière de police rurale, le code des communes contient des dispositions relatives aux gardes champêtres, il n'existe, en effet, aucun article équivalent en matière de police municipale pour les policiers municipaux. La réparation de cet

oublie ne préjuge en rien le débat à venir sur la définition des compétences des polices municipales. Le présent gouvernement entend bien, en effet, engager ce débat sur les compétences, mais il n'envisage pas du tout de faire ce qu'avaient fait ses prédécesseurs, c'est-à-dire de tenter à la sauvette d'y mettre un terme en publiant six jours avant d'importantes élections - le 10 mars 1986, pour être très précis - cinq circulaires réglementant les compétences des policiers municipaux.

Pour cette même raison, le Gouvernement ne pourra être favorable aux amendements déposés par M. Bonnemaïson, qui sont des « cavaliers » dans un texte relatif à la fonction publique territoriale.

Un texte sur les compétences des polices municipales viendra en discussion à son heure. Aujourd'hui, simplement, il est apparu souhaitable, et pour le moins logique, de reconnaître juridiquement, dans un texte relatif à la fonction publique territoriale, l'existence de policiers municipaux, qui - faut-il le rappeler ? - sont des agents territoriaux.

J'aborderai enfin les problèmes de souplesse de rémunération abordés par M. Bécam et M. Haby, et le problème de chevronnement évoqué par M. Rigaud.

M. Bécam a fait allusion aux différences de rémunération, notamment aux différences entre collectivités, certaines accordant un treizième mois, d'autres non. En soi cela, n'est pas choquant, car les primes de rendement doivent être librement modulées par l'autorité locale. Mais reste un problème, lié à l'inapplication des lois de 1984 : celles-ci ont figé les primes alors versées par les collectivités en interdisant toute nouvelle prime.

Parallèlement aux cadres d'emplois, le régime des primes accessoires devra être défini, étant entendu que, en la matière, ce sont seulement des plafonds qui seront fixés, ces primes n'étant ni un droit ni un versement uniquement lié à l'ancienneté.

Quant à la procédure de chevronnement, je crois qu'il serait sage, monsieur le président, compte tenu de l'heure tardive, d'en renvoyer l'examen à la discussion des articles.

Je conclurai sur deux observations qui m'ont été faites par Mme Osselin.

Que cache ce projet, madame ? Rien ! Il répond uniquement à la volonté du Gouvernement et de réussir à faire une grande fonction publique territoriale, dans l'intérêt des fonctionnaires et des élus, et de sortir du vide juridique dans lequel ces mêmes fonctionnaires et ces élus se trouvent depuis trois ans. Vous avez dit : « On en reparlera l'année prochaine ! » J'espère, madame Osselin, que nous en reparlerons, et que nous constaterons alors que cette fonction publique territoriale aura pu, par la volonté du Gouvernement, être mise en œuvre, dans l'intérêt de ses agents. Sachez en tout cas que telle est notre volonté et que nous n'avons nullement entendu remettre en cause l'ensemble de la construction juridique faite par le précédent gouvernement. Nous ne l'avons remise en cause que là où elle s'était révélée inapplicable et où elle n'avait pas été appliquée. Il ne m'apparaîtrait pas de bonne politique de revenir systématiquement sur ce qu'ont fait les prédécesseurs.

J'espère que nous réussirons à construire une grande fonction publique territoriale, telle que nous la concevons et telle que nous l'avons présentée dans ce projet. Si nous y réussissons, les 1 100 000 fonctionnaires territoriaux pourront se dire que cela s'est fait de par l'action non de l'ensemble des élus de l'Assemblée nationale, mais seulement de ceux de la majorité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

**M. Guy Ducloné.** Vous en porterez la responsabilité !

**M. le président.** J'ai reçu de M. Joxe et des membres du groupe socialiste et apparentés une motion de renvoi en commission, déposée en vertu de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à M. Bernard Derosier.

**M. Bernard Derosier.** Le groupe socialiste avait déposé une exception d'irrecevabilité parce qu'il considère, malgré le vote intervenu tout à l'heure, que ce texte n'est pas conforme à la Constitution.

Nous avons également défendu une question préalable parce qu'il ne nous semble pas nécessaire de délibérer. Une loi existe ; il suffit de l'appliquer et de prendre les décrets nécessaires.

L'argumentation du Gouvernement consiste à dire : « Le gouvernement qui nous a précédés n'a pas pris en vingt et quelques mois les décrets d'application nécessaires ». Mais que ne l'avez-vous fait, monsieur le ministre, depuis quatorze mois ? Vous aviez toute latitude pour le faire !

Vous nous exposez que la décentralisation est une bonne chose, que la fonction publique territoriale dispose d'un statut, mais que, pour l'appliquer, il faut tout bouleverser ! Vous ne nous avez nullement convaincus et - pardonnez-moi l'expression - votre dossier « ne tient pas la route » !

En outre, vous vous êtes contredit. Vous déclarez que le statut de la fonction publique n'existe pas et que vous devez en établir un.

Or vous avez, à plusieurs reprises, fait référence à la loi de 1984, qui compte plus de 120 articles, en estimant que vous ne la changez pas fondamentalement puisque vous vous contentez d'apporter des modifications à une vingtaine d'articles. Un peu de cohérence, monsieur le ministre !

**M. Gilbert Bonnemaïson.** Très bien !

**M. Bernard Derosier.** M. Georges Lemoine, usant d'une image, a parlé d'un escalier, que vous remplacez par deux escaliers : un escalier d'honneur et un escalier de service. Je serais tenté d'ajouter à cette construction un ascenseur. Mais c'est un « ascenseur pour l'échafaud » que vous offrez à la fonction publique territoriale.

**M. Gilbert Bonnemaïson.** Très juste !

**M. Bernard Derosier.** Nous avons déposé une motion de renvoi en commission. La majorité n'ayant accepté ni notre exception d'irrecevabilité ni notre question préalable, il en sera sûrement de même pour cette motion de renvoi en commission. Pour permettre d'entrer rapidement dans la discussion des articles, monsieur le président, nous la retirons.

**M. le président.** La motion de renvoi en commission étant retirée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Sénat est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant 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.

2

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Aujourd'hui, à neuf heures trente, première séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 694, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale (rapport n° 783 de M. Dominique Perben, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A seize heures, deuxième séance publique :

Discussion et vote sur la motion de censure déposée en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution par : MM. Joxe, Jospin, Balligand, Bapt, Bartolone, Beaufils, Bêche, Belorgey, Bérégovoy, Louis Besson, Billardon, Bockel, Bonrepaux, Boucheron (Ille-et-Vilaine), Carraz, Chanfrault, Chevallier, Clert, Coffineau, Collomb, Mme Cresson, MM. Darinot, Delebarre, Delehedde, Derosier, Destrade, Dhaille, Douyère, Drouin, Jean-Paul Durieux, Durupt, Evin, Fiszbín, Fleury, Mme Frachon, MM. Giovannelli, Gourmelon, Goux, Guyard, Edmond Hervé, Labarrère, Lacombe, Mme Lalumière, MM. Jérôme Lambert, Laurisergues, Le Baill, Le Déaut, Le Foll, Le Garrec, André Ledran, Lonche, Mahéas, Malandain, Marchand, Mauroy, Menga, Mermaz, Mexandeau, Jean-Pierre Michel, Moulinet, Mmes Neiertz, Nevoux, Osselin, MM. Pistre, Portheault, Puaud, Ravassard, Alain Richard, Rodet, Roger-Machart,

Mme Roudy, MM. Sanmarco, Santrot, Sapin, Schwartzberg, Souchon, Mme Soum, M. Strauss-Kahn, Mmes Sublet, Toutain, MM. Gérard Welzer, Ortet et Colonna.

*(Le Gouvernement ayant engagé sa responsabilité pour l'adoption, en première lecture, du projet de loi n° 686, rejeté par le Sénat, après déclaration d'urgence, relatif à la durée et à l'aménagement du temps de travail tel qu'il résulte des votes de l'Assemblée nationale pour les articles 1<sup>er</sup> à 5 et du texte du Gouvernement pour les articles 6 à 20).*

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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

La séance est levée.

*(La séance est levée le mardi 26 mai 1987, à zéro heure cinquante.)*

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

LOUIS JEAN

## ABONNEMENTS

EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER	
Codes	Titres	Francs	Francs	
	<b>DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :</b>			<b>Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> font l'objet de deux éditions distinctes :
03	Compte rendu..... 1 en	107	851	- 03 : compte rendu intégral des séances ;
33	Questions..... 1 en	107	563	- 33 : questions écrites et réponses des ministres
83	Table compte rendu.....	51	85	
93	Table questions.....	51	94	<b>Les DEBATS du SENAT</b> font l'objet de deux éditions distinctes :
	<b>DEBATS DU SENAT :</b>			- 05 : compte rendu intégral des séances ;
06	Compte rendu..... 1 en	96	534	- 35 : questions écrites et réponses des ministres.
36	Questions..... 1 an	96	348	
66	Table compte rendu.....	51	80	<b>Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> font l'objet de deux éditions distinctes :
86	Table questions.....	31	51	- 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :</b>			- 27 : projets de lois de finances.
07	Série ordinaire..... 1 an	664	1 586	<b>Les DOCUMENTS DU SENAT</b> comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.
27	Série budgétaire..... 1 an	201	302	
	<b>DOCUMENTS DU SENAT :</b>			
08	Un an.....	664	1 530	
<b>DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION</b>				
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15				
Téléphone : Renseignements : (1) 45-75-62-31				
Administration : (1) 45-78-61-39				
TELEX : 201176 F DIRJO-PARIS				
En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.				
Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.				

Prix du numéro : 3 F

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

