

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 14 mars 2006

(80^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN

1. **Procès-verbal** (p. 2062).
2. **Décès d'un ancien sénateur** (p. 2062).
3. **Retrait de l'ordre du jour d'une question orale** (p. 2062).
4. **Parcs nationaux et parcs naturels marins.** – Adoption des conclusions du rapport d'une commission mixte paritaire (p. 2062).

Discussion générale : M. Jean Boyer, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable ; M. Paul Raoult, Mme Évelyne Didier.

Clôture de la discussion générale.

Texte élaboré par la commission mixte paritaire (p. 2065)

Vote sur l'ensemble (p. 2077)

M. Thierry Repentin, Mme Adeline Gousseau.

Adoption d'un projet de loi.

Mme la ministre.

Suspension et reprise de la séance (p. 2078)

PRÉSIDENCE DE M. CHRISTIAN PONCELET

5. **Communication relative à une commission mixte paritaire** (p. 2078).
6. **Fonction publique territoriale.** – Discussion d'un projet de loi (p. 2078).

M. le président.

Discussion générale : MM. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales ; Christian Jacob, ministre de la fonction publique ; Mme Jacqueline Gourault, rapporteur de la commission des lois ; MM. Hugues Portelli, François Fortassin.

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE RICHERT

Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Yves Détraigne, Jacques Mahéas, Alain Vasselle, Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois ; Mme le rapporteur, MM. le président, Bernard Seillier, Mme Gélita Hoarau, MM. Philippe Arnaud, Claude Domeizel, Jean-Paul Alduy, Claude Biwer, Pierre-Yves Collombat, Jean-Claude Peyronnet.

Clôture de la discussion générale.

Demande de priorité (p. 2111)

Demande de priorité de l'article 10 avant l'article 8. – MM. le président de la commission, le ministre délégué. – La priorité est de droit.

Suspension et reprise de la séance (p. 2111)

PRÉSIDENCE DE M. GUY FISCHER

MM. le ministre délégué, le ministre.

Division additionnelle avant le chapitre I^{er} (p. 2114)

Articles additionnels avant le chapitre I^{er}
ou avant l'article 31 (p. 2115)

Amendement n° 124 rectifié de M. Jean-Léonce Dupont. – M. Yves Détraigne, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Retrait.

Amendement n° 123 rectifié de M. Jean-Léonce Dupont. – Retrait.

Article 1^{er} (p. 2116)

Amendements n°s 134 de Mme Josiane Mathon-Poinat, 283 à 286 de M. Jacques Mahéas, 1 à 3 de la commission, 96 rectifié de M. Yves Détraigne et 197 de M. Hugues Portelli. – Mme Josiane Mathon-Poinat, M. Jacques Mahéas, Mme le rapporteur, MM. Yves Détraigne, Hugues Portelli, le président de la commission, le ministre délégué, Jean-Claude Peyronnet, Claude Domeizel, René Garrec. – Retrait des amendements n°s 285 et 96 rectifié ; rejet des amendements n°s 134, 283, 284 ; adoption des amendements n°s 1 à 3 et 197, l'amendement n° 286 devenant sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Article 2. – Adoption (p. 2122)

Article 3 (p. 2122)

Amendements n°s 135, 136 de Mme Josiane Mathon-Poinat et 287 à 289 rectifié de M. Jacques Mahéas. – Mme Josiane Mathon-Poinat, M. Jacques Mahéas, Mme le rapporteur, MM. le ministre, Jean-Claude Peyronnet, le président de la commission. – Rejet des cinq amendements.

Adoption de l'article.

Article 4. – Adoption (p. 2126)

Article 5 (p. 2126)

Amendement n° 4 de la commission. – Mme le rapporteur, M. le ministre délégué. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 6. – Adoption (p. 2126)

Articles additionnels avant l'article 7 (p. 2127)

Amendements identiques n^{os} 5 de la commission et 250 rectifié de M. Jacques Mahéas. – Mme le rapporteur, MM. Jacques Mahéas, le ministre délégué. – Adoption des deux amendements insérant un article additionnel.

Article 7 (p. 2127)

Amendements identiques n^{os} 137 de Mme Josiane Mathon-Poinat et 168 de M. Pierre Hérisson ; amendements n^{os} 6 de la commission et 251 de M. Jacques Mahéas. – Mme Josiane Mathon-Poinat, M. Pierre Hérisson, Mme le rapporteur, MM. Jacques Mahéas, le ministre délégué, Alain Vasselle. – Retrait des amendements n^{os} 137, 168 et 251 ; adoption de l'amendement n^o 6 rédigeant l'article.

Articles additionnels après l'article 7 (p. 2129)

Amendement n^o 7 de la commission. – Mme le rapporteur, MM. le ministre, Alain Vasselle. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n^o 97 rectifié de M. Yves Détraigne. – Devenu sans objet.

Article additionnel avant l'article 8 (p. 2130)

Amendement n^o 252 de M. Jacques Mahéas. – M. Jacques Mahéas, Mme le rapporteur, M. le ministre délégué. – Rejet.

M. le ministre délégué.

Suspension et reprise de la séance (p. 2130)Article 10 (*priorité*) (p. 2130)

Amendement n^o 139 de Mme Josiane Mathon-Poinat ; amendements identiques n^{os} 12 de la commission, 98 rectifié de M. Yves Détraigne et 261 de M. Jacques Mahéas. – Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Yves Détraigne, Jacques Mahéas, le président de la commission.

Suspension et reprise de la séance (p. 2132)

Amendement n^o 208 rectifié *bis* de M. Hugues Portelli et sous-amendements n^{os} 321 et 322 de M. Jean-Pierre Sueur ; amendements n^{os} 58, 60, 61, 188 de M. Alain Vasselle et 268 de M. Claude Domeizel. – MM. Hugues Portelli, Alain Vasselle, Claude Domeizel, Mme le rapporteur, MM. le président de la commission, le ministre délégué, Charles Revet, Jean-Pierre Sueur. – Adoption, après une demande de priorité de l'amendement n^o 208 rectifié *bis*, des sous-amendements n^{os} 321, 322 et de l'amendement n^o 208 rectifié *bis* modifié, les autres amendements devenant sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. Dépôt d'une question orale avec débat (p. 2136).

8. Dépôt d'une proposition de loi (p. 2137).

9. Textes soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution (p. 2137).

10. Dépôt d'un rapport (p. 2137).

11. Dépôt de rapports d'information (p. 2137).

12. Ordre du jour (p. 2138).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTIE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à onze heures.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue Louis Brives, qui fut sénateur du Tarn de 1968 à 1995 et président de la Haute Cour de justice.

3

RETRAIT DE L'ORDRE DU JOUR D'UNE QUESTION ORALE

M. le président. J'informe le Sénat que la question orale n° 964 de Mme Françoise Henneron est retirée de l'ordre du jour de la séance du 21 mars, à la demande de son auteur.

Par ailleurs, la question orale n° 986 du même auteur pourrait être inscrite à l'ordre du jour de cette même séance.

Il n'y a pas d'opposition ? ...

Il en est ainsi décidé.

4

PARCS NATIONAUX ET PARCS NATURELS MARINS

Adoption des conclusions du rapport d'une commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins (n° 206, 2005-2006).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Jean Boyer, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, nous voici parvenus à la dernière étape du processus législatif qui nous permet d'adapter et de réformer, sans le bouleverser, le socle de la réglementation applicable aux parcs nationaux.

Je crois très important de souligner le consensus qui s'est dégagé sur les modalités de réforme des règles de gestion de ces espaces naturels emblématiques. Cela témoigne de la volonté de tous les acteurs concernés, notamment les élus locaux, de conserver le niveau élevé de protection requis pour de tels espaces et, de façon collective, nous nous en félicitons, madame le ministre.

Ce consensus sur l'essentiel s'est en particulier traduit par un excellent esprit de concertation avec nos collègues de l'Assemblée nationale, au premier rang desquels je citerai le rapporteur M. Jean-Pierre Gran, initiateur et porteur de cette réforme à travers le rapport qu'il avait remis au Premier ministre en 2003.

Sa très grande connaissance du sujet, son expérience pratique à travers la gestion du parc national de Port-Cros et son souci d'associer à la réforme tous les acteurs concernés ont très largement permis de dégager ce consensus ; publiquement je l'en remercie.

La commission mixte paritaire qui s'est réunie le mardi 21 février 2006 a adopté une cinquantaine d'amendements sur proposition conjointe des deux rapporteurs. La plupart permettent d'améliorer la rédaction ou la précision d'une disposition restant en discussion.

Je n'évoquerai, à cette tribune, que les accords intervenus sur des sujets de fond.

À travers l'ensemble du projet de loi, la commission mixte paritaire a renforcé le rôle du conseil scientifique, qui devra être consulté dans son ensemble pour les travaux importants projetés dans le parc national, qu'il s'agisse des espaces terrestres ou maritimes du parc.

À l'article 6, relatif à la composition du conseil d'administration de l'établissement public du parc national, la commission mixte paritaire a supprimé la représentation « de droit » d'un député et d'un sénateur au sein de chaque parc,...

M. Thierry Repentin. Hélas !

M. Jean Boyer, rapporteur. ... compte tenu de l'évocation par M. Jean-Pierre Giran aux difficultés pratiques et des conséquences d'une interprétation politique de ces désignations.

En revanche, et par parallélisme avec la présence d'un député et d'un sénateur au sein de l'établissement Parcs nationaux de France, la commission mixte paritaire a modifié l'article 11, relatif aux parcs naturels marins, pour prévoir la présence d'un député et d'un sénateur au sein du conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées.

J'insiste, à cette occasion, sur l'importance de ce volet du projet de loi, qui définit un outil législatif cohérent et pragmatique pour prendre enfin des mesures de conservation et de valorisation de la biodiversité de nos espaces maritimes, domaine dans lequel, reconnaissons-le, la France est très en retard.

En ce qui concerne la présidence du conseil d'administration d'un parc national, et après un long débat, la commission mixte paritaire n'a pas souhaité modifier la limite d'âge applicable à l'ensemble des établissements publics administratifs, mais elle a autorisé le maintien en fonction d'un président qui atteint cette limite jusqu'au terme de son mandat. Reconnaissons qu'il s'agit d'une avancée.

À l'article 9, traitant des dispositions particulières des espaces maritimes des parcs nationaux, et après en avoir beaucoup débattu, la commission mixte paritaire n'a pas souhaité introduire, à travers le décret de création du parc national, la possibilité de transférer certaines compétences de l'État à l'établissement public du parc s'agissant des eaux intérieures comprises dans le cœur du parc.

À propos des règles fixées à l'article 10 *quater* pour le futur parc amazonien en Guyane, il faut souligner l'avancée permise par le projet de loi, notamment s'agissant de la prise en compte des communautés d'habitants de la forêt amazonienne et des règles de gestion des autorisations d'accès aux ressources génétiques dans le parc amazonien. Cela est essentiel pour répondre à nos engagements internationaux en matière de préservation de la biodiversité.

Enfin, je souhaite dire quelques mots sur l'article 14 *bis A*, qui a été introduit au Sénat par l'amendement de notre collègue Thierry Repentin et qui traite de la diversification des modes de recrutement des agents des parcs nationaux.

Tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, les débats approfondis ont montré la nécessité de mieux utiliser l'expérience et les connaissances de terrain des habitants des parcs nationaux sans, bien sûr, remettre en cause les règles de recrutement national des gardes-moniteurs ; la discussion a été longue sur ce sujet.

La rédaction globale de cet article adopté par la commission mixte paritaire prévoit la prise en compte des acquis de l'expérience – ce que nous souhaitons tous, chers collègues – et des connaissances du patrimoine naturel, culturel et paysager des parcs nationaux dans la procédure de recrutement des agents des parcs.

Madame le ministre, cet article vous conforte – et je m'en félicite – pour mettre en place toutes les modalités de recrutement permettant de mieux prendre en compte l'expérience professionnelle et de terrain des candidats à un poste d'agent des parcs nationaux, notamment pour exploiter au mieux les perspectives ouvertes par l'accord signé avec les organisations syndicales le 26 janvier dernier sur l'amélioration des carrières dans la fonction publique.

Compte tenu de l'ensemble des observations émises, je vous demande d'adopter le texte auquel est parvenue la commission mixte paritaire. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je me réjouis que le travail fait par la commission mixte paritaire ait parfaitement complété le travail de très haute qualité mené dans un climat serein et constructif, tant à l'Assemblée nationale les 30 novembre et 1^{er} décembre 2005 qu'au sein de votre Haute Assemblée les 31 janvier et 1^{er} février 2006.

Dans mon discours de présentation du projet de loi, j'avais appelé de mes vœux un tel climat de travail, en précisant que les parcs nationaux relèvent d'un patrimoine qui nous est commun, au-delà des clivages politiques, que ce qui nous rassemble au service de la préservation et de la gestion de ces espaces exceptionnels doit être plus fort que ce qui nous divise, que nous engagerions dans nos débats notre vision de l'essentiel et de l'avenir, sans doute avec passion, mais aussi, je le souhaitais ardemment, avec mesure et respect et que, durant tout le débat parlementaire, je serais attentive à tout ce qui peut nous unir au service d'un intérêt supérieur, en améliorant le projet du Gouvernement.

Vous avez devant vous un ministre satisfait, car le débat a répondu complètement à ces vœux. Vous avez ainsi apporté la démonstration convaincante qu'un débat parlementaire serein, conduit de toutes parts dans un esprit constructif, enrichit et conforte un projet du Gouvernement. Le Sénat, je dois le dire, y a fortement contribué.

Je tiens à remercier bien évidemment le rapporteur, M. Jean Boyer, qui a montré, tout au long du débat, son fort investissement personnel, son souci d'équilibre et sa chaleur communicative, qui me sont allés droit au cœur.

Je remercie également le président de la commission, M. Jean-Paul Émorine, qui a su piloter avec une grande ouverture les débats préparatoires sur les amendements. J'ai eu grand plaisir à donner aussi souvent un avis favorable aux positions de la commission.

Je remercie enfin l'ensemble des auteurs d'amendements et des orateurs, de toutes sensibilités politiques, qui ont su écouter la diversité des analyses et dégager ensuite une ligne politique claire et prospective que le Gouvernement aura à cœur de traduire dans la vie des parcs nationaux, des parcs naturels marins et des parcs naturels régionaux.

En conclusion, mesdames, messieurs les sénateurs, il me semble que nous avons abouti à un texte de grande qualité, et je me réjouis qu'il puisse être entériné aujourd'hui.

Je regrette autant que vous le retard pris par l'adoption définitive du texte issu de la commission mixte paritaire, mais je tiens à vous rassurer sur les intentions du Gouvernement d'aller très vite, je dirai même exceptionnellement vite, dans la publication des décrets d'application.

À ma demande, mes services ont d'ores et déjà élaboré un projet de décret sur lequel les réunions de consultation avec les divers partenaires concernés ont déjà commencé dès la connaissance du texte sorti de la commission mixte paritaire. C'est ainsi que la première réunion de travail, d'ailleurs positive, a eu lieu le 8 mars 2006 avec le comité français de l'Union mondiale de la nature, l'UICN, compte tenu de la très grande importance de bien vérifier l'adéquation du projet de décret sur les parcs nationaux français avec les règles et standards internationaux, bien évidemment.

Je suis par ailleurs particulièrement heureuse de vous informer que les deux projets de décret sur les parcs nationaux et sur les parcs naturels marins ont été examinés hier, lors d'une première réunion avec l'ensemble des ministères concernés.

Ce calendrier serré doit permettre au Gouvernement de publier les décrets d'application de cette loi au tout début du mois de juillet. Il permettra ainsi d'organiser sur une base juridique ferme et stabilisée les enquêtes publiques concernant les projets de parc national des Hauts de la Réunion et de parc amazonien, dont la concrétisation aura, pour chaque parc, été poursuivie d'ici là en lien très étroit avec les élus.

Je suis d'ailleurs heureuse de vous informer que le Premier ministre a signé hier l'arrêté de prise en considération du parc amazonien de Guyane et que cet arrêté a été publié ce matin au *Journal officiel*.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre contribution à ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. La parole est à M. Paul Raoult.

M. Paul Raoult. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous arrivons au terme du processus parlementaire d'examen du projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, qui porte désormais également sur les parcs naturels régionaux.

La navette a permis d'enrichir ce texte, au Sénat en particulier. Je voudrais très solennellement et très chaleureusement remercier Mme la ministre et ses collaborateurs, ainsi que l'ensemble des familles politiques de la Haute Assemblée, d'avoir accepté en les amendant les propositions qui, à l'origine, avaient été faites par la fédération des parcs naturels régionaux.

Ces propositions, qui ont été revues et corrigées par les collaborateurs de la direction générale des collectivités locales et du ministère de l'intérieur, nous donnent, nous devons le dire, entière satisfaction.

Une nouvelle définition plus précise et élargie du rôle des parcs régionaux, qui est intégré dans la réflexion de l'État et des régions sur l'aménagement et la planification des territoires, la reconnaissance de la spécificité des syndicats mixtes de parcs au niveau de leur exécutif, la possibilité pour les parcs de porter un SCOT, la prolongation de la durée de dix ans à douze ans des nouvelles chartes de parcs, ce sont autant d'éléments nouveaux qui seront appréciés par tous les présidents de parcs régionaux, comme la dernière réunion du conseil d'administration de la fédération l'a confirmé.

Les avancées de cette loi qui concernent les parcs nationaux et des parcs naturels marins sont également significatives. Elles font ressurgir l'espoir que de nouveaux parcs seront aménagés en métropole ou outre-mer.

La possibilité d'élaborer une charte dans un lien fort entre le cœur du parc et la zone périphérique est une excellente initiative qui permettra d'impliquer davantage les élus dans la gestion de ces espaces.

Dès que le texte sera promulgué, vous l'avez dit, madame la ministre, les décrets d'application devront être publiés le plus rapidement possible, tant l'impatience d'un certain nombre de vos interlocuteurs est grande.

Il serait d'ailleurs souhaitable que, dans un an, nous procédions à un bilan de l'application concrète de cette loi, comme nous l'avons fait pour la loi relative au développement des territoires ruraux, ce qui s'est révélé très positif.

Il s'agit d'un engagement général du président de la commission des affaires économiques. J'espère, madame la ministre, que vous accepterez ce rendez-vous parlementaire.

Je forme également le souhait que vos services, les responsables des directions régionales de l'environnement en particulier, accordent un regard attentif et bienveillant à la répartition des crédits déconcentrés de l'État destinés aux parcs nationaux et régionaux ainsi qu'aux réserves naturelles.

Même si l'enveloppe qu'on leur attribue est limitée, je dirais même insuffisante, nous veillerons à ce que les 44 parcs régionaux et les parcs nationaux reçoivent une dotation qui soit en rapport avec leur rôle et leur action.

Il ne faudrait pas que l'appui financier des régions et éventuellement des départements aux parcs régionaux les prive de toute aide de l'État. Cela représenterait un nouveau transfert de charge déguisé qui serait insupportable et inacceptable.

Les parcs vivent de financements croisés, qui ont tous leur justification. Le financement de l'Europe étant appelé à disparaître ou à fondre dans des proportions importantes, puisque son budget est très contraint par l'élargissement, il est important que l'État maintienne son soutien financier.

Si, d'un point de vue purement législatif, ce projet de loi nous semble très positif, la faiblesse globale des crédits qui y sont affectés nous amènera à nous abstenir lors du vote de ce texte.

Je me pose la question : quels moyens seront accordés aux parcs nouvellement créés ?

Je persiste à penser que notre société et un trop grand nombre de ses représentants, à quelque famille politique qu'ils appartiennent, ne veulent toujours pas intégrer la réflexion environnementale à leurs décisions, à leurs actions.

La nécessaire transversalité des actions conduit encore trop de ministres ou de responsables politiques à soutenir une vision productiviste à court terme, sans prendre conscience des coûts et des dégâts environnementaux que cela engendre à plus ou moins long terme.

Tous les jours, sur le terrain, nous éprouvons des difficultés à préserver les zones humides, à imposer un tri des déchets approprié, à mettre en place une vraie politique de maîtrise des emballages, à limiter les émissions de gaz à effet de serre, à appliquer les principes d'une agriculture raisonnée ou d'une agriculture bio, à préserver la qualité de l'eau. Les grands projets doivent être financés en fonction de critères sociaux, mais également environnementaux.

Je connais votre force de conviction, madame la ministre. J'espère que vous ferez en sorte que, demain, les parcs continuent à mettre en œuvre des mesures agri-environnementales, des contrats territoriaux d'exploitation et, maintenant, des contrats pour une agriculture durable, dont l'application reste souvent bloquée par manque de crédits.

Les parcs représentent aujourd'hui plus de 15 % du territoire. Ils sont devenus des lieux d'excellence environnementale, des lieux d'expérimentation. Les conclusions que l'on tire de ces expériences méritent d'être élargies à l'ensemble du territoire français.

Souhaitons que la réussite de ces parcs engage la France entière et entraîne une réelle prise de conscience des enjeux environnementaux de la planète.

La gestion parfois erratique des mesures de lutte contre la peste aviaire, par exemple, me stupéfie.

Là aussi, votre voix doit se faire entendre, madame la ministre, pour ramener la population à une plus juste appréciation des risques. Nous devons être attentifs au nécessaire maintien de la richesse de la biodiversité.

M. le président. La parole est à Mme Évelyne Didier, à qui je souhaite un bon anniversaire. (*Applaudissements.*)

Mme Évelyne Didier. Je vous remercie, monsieur le président.

Madame la ministre, mes chers collègues, je ne souhaite pas revenir sur les choix techniques faits dans ce projet de loi. Ils ont déjà été longuement évoqués par ailleurs.

Nous le savons, madame la ministre, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, vous avez accepté de nombreux amendements, venus de toutes les travées, et le débat fut riche et courtois, appuyé sur des rapports de qualité.

Le texte auquel nous avons abouti satisfiera, me semble-t-il, le plus grand nombre.

Nous sommes fidèles à nos engagements et à nos analyses et ce qui nous inquiète dans ce projet de loi, comme dans bien d'autres, ce sont les choix stratégiques du Gouvernement.

Texte après texte, il se désengage progressivement des politiques publiques qui avaient été mises en place après guerre, au fil des décennies et qui, toutes, devaient garantir l'intérêt général, sur fond de solidarité et d'égalité.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Au nom de la proximité, l'État partage ou transfère des compétences. Cela n'a rien de négatif en soi, d'autant que les collectivités ont souvent demandé une plus grande concertation.

Les élus locaux, les personnes engagées dans les associations et autres organismes locaux souhaitent avoir leur mot à dire ; c'est tout à fait légitime.

Nous savons bien qu'entre les conflits d'intérêts et les conflits d'usages, pour rappeler la règle, il faut un arbitre qui parle au nom de l'intérêt général, éclairé par des experts, agents de la fonction publique, eux-mêmes désintéressés et porteurs des valeurs républicaines.

Or, à quoi assistons-nous aujourd'hui ?

Outre le désengagement financier continu, depuis 2002 – vous nous dites que cela va s'améliorer l'année prochaine, madame la ministre, nous l'espérons tous – je souhaite évoquer la mise en place de l'établissement public national à caractère administratif, dénommé « parcs nationaux de France ». Placé sous la tutelle du ministère, il a pour mission première de représenter les parcs dans les enceintes nationales et internationales.

Pourquoi ne pas laisser ce rôle aux personnels du ministère qui sont chargés de ce dossier ?

Cet organe aura pour mission, de plus, de donner son avis – avis autorisé, comme il se doit – et de réaliser des études pour le compte du ministère, à l'instar, par exemple, de l'Office national des eaux et des milieux aquatiques, que le projet de loi sur l'eau tend à créer.

En fait, on réduit comme peau de chagrin les effectifs des ministères, on externalise l'expertise, puis on dote l'établissement créé d'un budget autonome, qui peut être alimenté par les collectivités et par des fonds privés, ce qui soulage d'autant le budget de l'État.

Si l'on peut admettre les financements privés dans certaines conditions, nous savons bien qu'ils ont pour objet de défendre non pas l'intérêt général, mais bien des intérêts particuliers.

Si l'on ajoute les redevances, qui ne font qu'appliquer le principe consommateur – payeur, nous avons là tous les ingrédients d'une individualisation, d'une défense des intérêts locaux et particuliers, le contraire de l'intérêt général et de la solidarité que nous défendons.

Nous retrouvons le même mécanisme avec l'Agence des aires marines protégées. La logique est la même, les financements sont semblables.

Je n'irai pas plus avant dans cette démonstration. Je voulais simplement souligner la direction prise, les lignes de force qui sous-tendent tous les textes de loi qui nous sont soumis en urgence depuis cinq ans.

On vise à une reprise en main, à un contrôle accru de l'État, qui, quoi qu'on en dise, n'a jamais été aussi présent, par l'intermédiaire des préfets dans les départements et dans les régions.

Argent public dirigé vers les plus aisés et vers l'entreprise, précarité grandissante pour les salariés et avenir incertain pour la jeunesse, voilà ce que mijote le Gouvernement, jour après jour. De cette mixture-là, nous ne voulons pas.

C'est pourquoi, madame la ministre, vous l'avez compris, nous nous abstenons lors du vote de ce projet de loi.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire.

Je rappelle que, en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, étant appelé à se prononcer avant l'Assemblée nationale, le Sénat statue par un seul vote sur l'ensemble du texte.

Je donne lecture du texte élaboré par la commission mixte paritaire.

PROJET DE LOI RELATIF AUX PARCS NATIONAUX,
AUX PARCS NATURELS MARINS
ET AUX PARCS NATURELS RÉGIONAUX

CHAPITRE I^{er}

Parcs nationaux

Article 1^{er}

L'article L. 331-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« *Art. L. 331-1.* – Un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmo-

sphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution.

« Il est composé d'un ou plusieurs cœurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection. Il peut comprendre des espaces appartenant au domaine public maritime et aux eaux sous souveraineté de l'État. »

Article 2

L'article L. 331-2 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« *Art. L. 331-2.* – La création d'un parc national est décidée par décret en Conseil d'État, au terme d'une procédure fixée par le décret prévu à l'article L. 331-7 et comportant une enquête publique et des consultations.

« Le décret de création d'un parc national :

« 1° Délimite le périmètre du ou des cœurs du parc national et fixe les règles générales de protection qui s'y appliquent ;

« 2° Détermine le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc ;

« 3° Approuve la charte du parc, dresse la liste des communes ayant exprimé par une délibération leur décision d'y adhérer et prend acte du périmètre effectif des espaces terrestres et maritimes du parc ;

« 4° Crée l'établissement public national à caractère administratif du parc.

« L'adhésion d'une commune à la charte, postérieurement à la création du parc national, est soumise à l'accord de l'établissement public du parc. Cette adhésion ne peut intervenir qu'à une échéance triennale à compter de l'approbation de la charte ou que lors de sa révision. Elle est constatée par le préfet qui actualise le périmètre effectif du parc national.

« Le parc national ne peut comprendre tout ou partie du territoire d'une commune classée en parc naturel régional. »

Article 3

L'article L. 331-3 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« *Art. L. 331-3.* – I. – La charte du parc national définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants.

« Elle est composée de deux parties :

« 1° Pour les espaces du cœur, elle définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation prévue au 1° de l'article L. 331-2 ;

« 2° Pour l'aire d'adhésion, elle définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre.

« La charte du parc national comporte des documents graphiques, indiquant les différentes zones et leur vocation. Ces documents sont élaborés à partir d'un inventaire du

patrimoine naturel, paysager et culturel, de données socio-économiques et d'un bilan démographique de la population du parc national.

« Chaque partie de la charte comprend un volet général rappelant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux, en raison de leur haute valeur patrimoniale, et un volet spécifique à chaque parc national, comportant des objectifs ou orientations et des mesures déterminés à partir de ses particularités territoriales, écologiques, économiques, sociales ou culturelles.

« Le projet de charte du parc national est élaboré par l'établissement public du parc national ou par le groupement d'intérêt public le préfigurant. Il est transmis pour avis aux collectivités territoriales intéressées et à leurs groupements concernés.

« Des conventions d'application de la charte peuvent être signées entre l'établissement public du parc national et chaque collectivité territoriale adhérente pour faciliter la mise en œuvre des orientations et des mesures de protection, de mise en valeur et de développement durable qu'elle prévoit. L'établissement public du parc national peut également proposer à d'autres personnes morales de droit public intéressées de s'associer à l'application de la charte par la signature d'une convention. Des contrats de partenariat s'inscrivent dans le cadre d'un projet concourant à la mise en œuvre de la charte peuvent par ailleurs être conclus entre l'établissement public du parc national et des personnes morales de droit privé concernées par le parc national.

« II. – L'établissement public du parc national évalue l'application de la charte et délibère sur l'opportunité de sa révision douze ans au plus après son approbation, sa précédente révision ou la dernière décision de ne pas la réviser.

« Les modifications ne portant pas atteinte à l'économie générale des objectifs ou orientations de la charte peuvent être décidées par l'établissement public du parc après avis des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements concernés.

« La révision de la charte est soumise aux mêmes règles que son élaboration.

« Pour la seule partie de leur territoire comprise dans l'aire d'adhésion, les communes ayant adhéré à la charte du parc national peuvent décider de s'en retirer dès l'approbation de la charte révisée ou, le cas échéant, au terme d'un délai de trois ans à compter de la délibération décidant de la mise en révision.

« En l'absence de délibération, elles peuvent également se retirer au terme d'un délai de quinze ans à compter de l'approbation de la charte, de sa précédente révision ou de la dernière décision de ne pas la réviser.

« Le préfet constate, en tant que de besoin, le ou les retraits et actualise le périmètre effectif du parc national.

« III. – L'établissement public du parc national est associé à l'élaboration et aux différentes procédures de révision des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme.

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du parc national. Lorsque l'un de ces documents est approuvé avant l'approbation de la charte, il doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans à compter de l'approbation de celle-ci.

« Lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à l'énergie mécanique du vent, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme et à l'aménagement ou à la mise en valeur de la mer figurant sur une liste fixée par le décret prévu à l'article L. 331-7 sont soumis pour avis à l'établissement public du parc national en tant qu'ils s'appliquent aux espaces inclus dans le parc national.

« Dans le cœur d'un parc national, ils doivent être compatibles ou rendus compatibles, dans un délai de trois ans à compter de l'approbation de la charte s'ils sont antérieurs à celle-ci, avec les objectifs de protection définis par cette dernière pour ces espaces.

« Les collectivités publiques intéressées s'assurent de la cohérence de leurs actions avec les orientations et mesures de la charte et mettent en œuvre les moyens nécessaires. Les préfets de région s'assurent de la prise en compte des spécificités des espaces du cœur et de l'aire d'adhésion d'un parc national au sein des documents de planification de l'action de l'État et des programmations financières.

« IV. – *Supprimé.* »

Article 4

L'article L. 331-4 du code de l'environnement est remplacé par trois articles L. 331-4, L. 331-4-1 et L. 331-4-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 331-4. – I. – Dans le cœur d'un parc national, sont applicables les règles suivantes :

« 1° En dehors des espaces urbanisés définis dans le décret de création de chaque parc, les travaux, à l'exception des travaux d'entretien normal et, pour les équipements d'intérêt général, de grosses réparations, les constructions et les installations sont interdits, sauf autorisation spéciale de l'établissement public du parc délivrée après avis de son conseil scientifique ou, sur délégation, du président de ce dernier ;

« 2° Dans les espaces urbanisés définis dans le décret de création de chaque parc, les travaux, à l'exception des travaux d'entretien normal et, pour les équipements d'intérêt général, de grosses réparations, les constructions et les installations sont soumis à l'autorisation spéciale de l'autorité administrative après avis de l'établissement public du parc, sous réserve des dispositions du II ;

« 3° Lorsque ces travaux, constructions et installations sont soumis à une autorisation d'urbanisme, l'avis conforme des autorités mentionnées aux 1° et 2° tient lieu d'autorisation spéciale ;

« 4° La réglementation du parc et la charte prévues à l'article L. 331-2 peuvent comporter des règles particulières applicables aux travaux, constructions et installations.

« Les règles prévues aux 1° à 4° valent servitude d'utilité publique et sont annexées aux plans locaux d'urbanisme dans les conditions prévues par l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

« II. – Les travaux ou aménagements projetés dans le parc qui doivent être précédés d'une étude d'impact en application de l'article L. 122-1, ou qui sont soumis à une autorisation en application des articles L. 214-3 ou L. 512-1 et qui sont de nature à affecter de façon notable le cœur ou les espaces maritimes du parc national, ne peuvent être autorisés ou approuvés que sur avis conforme de l'établisse-

ment public du parc émis après consultation de son conseil scientifique. L'autorisation spéciale prévue au 1° du I tient lieu, le cas échéant, d'avis conforme.

« III. – Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux travaux et installations réalisés en application de l'article L. 331-5, ni à ceux couverts par le secret de la défense nationale.

« Art. L. 331-4-1. – La réglementation du parc national et la charte prévues par l'article L. 331-2 peuvent, dans le cœur du parc :

« 1° Fixer les conditions dans lesquelles les activités existantes peuvent être maintenues ;

« 2° Soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la chasse et la pêche, les activités commerciales, l'extraction des matériaux non concessibles, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, le survol du cœur du parc à une hauteur inférieure à 1 000 mètres du sol, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national.

« 3° *Supprimé.* »

« Elles réglementent en outre l'exercice des activités agricoles, pastorales ou forestières.

« Les activités industrielles et minières sont interdites dans le cœur d'un parc national.

« Art. L. 331-4-2. – La réglementation du parc national et la charte prévues par l'article L. 331-2 peuvent prévoir, par dérogation aux articles L. 331-4 et L. 331-4-1 et dans des conditions précisées par le décret prévu à l'article L. 331-7, des dispositions plus favorables au bénéfice des résidents permanents dans le cœur du parc, des personnes physiques ou morales exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente ou saisonnière dans le cœur et des personnes physiques exerçant une activité professionnelle à la date de création du parc national dûment autorisée par l'établissement du parc national, afin de leur assurer, dans la mesure compatible avec les objectifs de protection du cœur du parc national, des conditions normales d'existence et de jouissance de leurs droits. »

Article 6

I. – L'article L. 331-8 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« Art. L. 331-8. – L'établissement public national créé par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 331-2 assure la gestion et l'aménagement du parc national.

« Cet établissement est administré par un conseil d'administration composé de représentants de l'État, de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements, d'un représentant du personnel de cet établissement ainsi que de membres choisis pour partie pour leur compétence nationale et pour l'autre partie pour leur compétence locale dans le domaine d'activité de l'établissement. Les membres choisis en fonction de leur compétence comprennent notamment des représentants des associations de protection de l'environnement, des propriétaires, des habitants et des exploitants, des professionnels et des usagers. Le nombre et le mode de désignation des membres du conseil sont fixés par le décret de création de l'établissement.

« Les présidents de conseils régionaux et généraux intéressés ou leurs représentants, les maires des communes dont la surface de territoire comprise dans le cœur du parc national est supérieure à 10 % de la superficie totale du cœur de ce parc ainsi que le président du conseil scientifique de l'établissement public du parc national sont membres de droit du conseil d'administration.

« Les administrateurs représentant les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements, y compris les membres de droit, et les membres choisis pour leur compétence locale détiennent la moitié au moins des sièges du conseil d'administration.

« Un président est élu au sein du conseil d'administration. Il anime et préside les travaux d'élaboration, de suivi et d'évaluation de la charte du parc national. Il représente, avec le directeur, l'établissement dans la mise en œuvre de la politique de communication, de partenariat et de relations internationales définie par le conseil d'administration.

« La limite d'âge prévue à l'article 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public ne fait pas obstacle à ce que le président soit maintenu en fonction au-delà de cette limite, jusqu'au terme de son mandat.

« Le directeur de l'établissement public est nommé par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature sur la base d'une liste de trois noms arrêtée par un comité de sélection paritaire présidé par le président du conseil d'administration et soumise pour avis à ce conseil.

« Des agents de la fonction publique territoriale peuvent être mis à disposition de l'établissement public du parc national.

« Pour préparer ses décisions, l'établissement public du parc national peut s'appuyer sur les expertises de son conseil scientifique et les débats organisés au sein de son conseil économique, social et culturel. »

II. – L'article L. 331-9 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 331-9.* – L'établissement public du parc national peut, dans le cœur du parc, prescrire l'exécution de travaux ou ordonner les mesures permettant de restaurer des écosystèmes dégradés ou prévenir une évolution préjudiciable des milieux naturels. Les propriétaires ou exploitants des terrains ou des ouvrages concernés ne peuvent s'opposer à ces travaux, qui ne sont pas mis à leur charge.

« Pour l'accomplissement de ses missions, l'établissement public peut participer à des programmes de recherche, de formation, d'accueil et de sensibilisation du public à l'environnement.

« Il peut être chargé par l'État de la mise en œuvre de toute action en rapport avec ses missions statutaires, y compris en dehors du parc.

« Il peut apporter aux collectivités territoriales et à leurs groupements un appui technique en matière de préservation des espaces naturels et pour la réalisation d'aménagements concernant le patrimoine naturel, culturel et paysager, dans les conditions prévues par le code des marchés publics.

« Il peut attribuer des subventions destinées au financement de projets concourant à la mise en œuvre de la charte du parc.

« Il peut engager avec l'organe de gestion d'un espace protégé frontalier des actions communes dans le cadre des politiques nationales et communautaires entrant dans leur

champ respectif de compétences et, le cas échéant, créer les outils de gestion concourant à la mise en œuvre de leurs missions communes.

« Sous réserve de l'autorisation préalable du ministre chargé de la protection de la nature, il peut en outre souscrire à des accords de jumelage international avec des organes étrangers de gestion d'espaces protégés. »

III. – Le premier alinéa de l'article 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque tout ou partie de leur territoire est situé dans un parc national ou a vocation à en faire partie, ces communes et groupements peuvent bénéficier, dans les mêmes conditions, de l'assistance technique de l'établissement public du parc national dans les domaines énumérés par l'article L. 331-9 du code de l'environnement. »

Article 7

L'article L. 331-10 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« *Art. L. 331-10.* – Le directeur de l'établissement public du parc national exerce, dans le cœur du parc, les compétences attribuées au maire pour :

« 1° La police de la circulation et du stationnement prévue aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales, hors agglomération ;

« 2° La police des chemins ruraux prévue à l'article L. 161-5 du code rural ;

« 3° La police des cours d'eau prévue à l'article L. 215-12 du code de l'environnement ;

« 4° La police de destruction des animaux nuisibles prévue aux articles L. 427-4 et L. 427-7 du même code ;

« 5° La police des chiens et chats errants prévue à l'article L. 211-22 du code rural.

« Sauf cas d'urgence, les actes réglementaires du directeur pris en application des précédents alinéas doivent avoir été transmis pour avis huit jours au moins avant leur date d'entrée en vigueur aux maires des communes intéressées.

« Les permis de stationnement ou de dépôt temporaire et les permissions de voirie prévus respectivement aux articles L. 2213-6 et L. 2215-5 du code général des collectivités territoriales, s'ils concernent le cœur du parc, ne peuvent être délivrés par le maire qu'avec l'accord de l'établissement public du parc national.

« Lorsque le cœur du parc est situé sur le territoire d'une commune de plus de cinq cent mille habitants, pour des raisons de sécurité et de gestion globale de la fréquentation, les attributions liées à la circulation, au stationnement et à la voirie ne sont pas transférées. »

Article 8

L'article L. 331-13 du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, les mots : « chargé du parc » sont remplacés par les mots : « du parc national » ;

2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'établissement public du parc national peut être affectataire, à titre gratuit, d'immeubles dépendant des domaines

public ou privé de l'État et des collectivités territoriales, ou appartenant à leurs établissements publics. » ;

3° La première phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée :

« Il est substitué à l'État et aux collectivités territoriales dans la gestion des immeubles que ceux-ci lui affectent. »

Article 9

L'article L. 331-14 et la section 3 du chapitre I^{er} du titre III du livre III du code de l'environnement sont remplacés par une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Dispositions particulières

« Sous-section 1

« Dispositions particulières aux espaces maritimes des parcs nationaux

« Art. L. 331-14. – I. – Dans les espaces maritimes compris dans le cœur d'un parc national, les travaux et installations sont interdits, sauf autorisation spéciale de l'établissement public du parc, à l'exception de la pose de câbles sous-marins et des travaux nécessités par les impératifs de la défense nationale.

« II. – L'établissement public du parc national peut proposer aux autorités administratives compétentes de soumettre à un régime particulier la pêche, la circulation en mer et la gestion du domaine public maritime dans le cœur du parc national, dans le respect du droit communautaire et du droit international.

« Le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 331-2 peut transférer à l'établissement public du parc national, pour la préservation des espaces maritimes compris dans le cœur du parc et dans la mesure nécessaire à celle-ci, les compétences attribuées au maire pour la police des activités nautiques prévue à l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales.

« Sauf cas d'urgence, les actes réglementaires du directeur pris en application du précédent alinéa doivent avoir été transmis pour avis huit jours au moins avant leur date d'entrée en vigueur aux maires des communes intéressées.

« III. – Lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable l'espace maritime compris dans le cœur d'un parc national, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'établissement public du parc national pris après consultation de son conseil scientifique. Cette procédure n'est pas applicable aux activités répondant aux besoins de la défense nationale, de l'ordre public, de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution.

« Sous-section 2

« Dispositions particulières aux départements d'outre-mer

« Art. L. 331-15. – I. – Lorsque le cœur du parc national représente plus du quart de la surface totale du département, l'autorisation spéciale prévue à l'article L. 331-4 peut notamment être accordée pour :

« 1° Les constructions et installations indispensables à l'approvisionnement en eau et en énergie géothermique, ainsi que des installations ou constructions légères à usage touristique ;

« 2° Des activités, travaux, constructions ou installations d'intérêt général, lorsque des contraintes techniques ou topographiques rendent techniquement ou financièrement inacceptable une autre localisation, dans des conditions précisées par le décret prévu par l'article L. 331-7.

« II. – La charte du parc national doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional.

« Le conseil d'administration de l'établissement public du parc national procède à une analyse des résultats de l'application de la charte précédente et délibère sur l'opportunité de sa révision douze ans au plus après son approbation, sa précédente révision ou la dernière décision de ne pas la réviser, ou sur demande du conseil régional pour mise en compatibilité avec le schéma d'aménagement régional révisé. La révision de la charte est soumise aux mêmes règles que son élaboration.

« Lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents d'aménagement forestier sont soumis pour avis conforme à l'établissement public du parc national en tant qu'ils s'appliquent aux espaces d'un cœur de parc composé à plus de 60 % des forêts, bois et terrains visés à l'article L. 111-1 du code forestier.

« III. – Sauf mention contraire dans la charte du parc national :

« 1° L'obligation de compatibilité faite aux documents mentionnés au III de l'article L. 331-3 est limitée aux objectifs de protection définis par la charte pour le cœur du parc national ;

« 2° L'obligation d'avis conforme de l'établissement public du parc national faite aux travaux ou aménagements mentionnés au II de l'article L. 331-4 est limitée au cœur du parc national. L'établissement public du parc est consulté pour avis pour ceux d'entre eux projetés dans l'aire d'adhésion.

« IV. – L'établissement public du parc national peut être également chargé de la mise en œuvre de toute action en rapport avec ses missions statutaires, y compris en dehors du parc national, par les collectivités territoriales. »

« V. – *Supprimé.*

« Art. L. 331-14-1. – *Supprimé.*

« Sous-section 2

[Division et intitulé supprimés]

« Art. L. 331-15. – *Supprimé.*

Article 10

I. – Les articles L. 331-18, L. 331-24 et L. 331-25 du code de l'environnement sont ainsi rédigés :

« Art. L. 331-18. – I. – Sont recherchées et constatées par les agents de l'établissement public du parc national, commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés :

« 1° Les infractions aux dispositions prévues pour la protection du cœur et des réserves intégrales des parcs nationaux ;

« 2° Les infractions commises, dans les parcs nationaux et sur le territoire des communes ayant vocation à en faire partie, délimité par le décret de création du parc national, en matière de protection de la faune et de la flore, de réserves naturelles, de sites, de forêts, de chasse, de pêche en eau douce, de bruit, d'air, de déchets, d'eau, de publi-

cité, de circulation des véhicules dans les espaces naturels et d'accès et de respect des espaces gérés par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, prévues par le présent code, le code forestier et le code pénal ;

« 3° Les infractions commises dans le cœur des parcs nationaux en matière de fouilles et sondages et de protection des immeubles, prévues aux articles L. 544-1 à L. 544-4 et L. 624-1 à L. 624-6 du code du patrimoine.

« II. – Ces agents suivent les choses enlevées dans les lieux où elles ont été transportées et les mettent sous séquestre.

« Ils ne peuvent cependant pénétrer dans les maisons, ateliers, bâtiments, cours adjacentes et enclos qu'en présence d'un officier de police judiciaire qui ne peut refuser de les accompagner et qui signe le procès-verbal de l'opération à laquelle il a assisté. »

« Art. L. 331-24. – I. – Les personnes qui se trouvent à l'intérieur du cœur ou d'une réserve intégrale d'un parc national ou qui en sortent sont tenues d'ouvrir leurs sacs, carniers ou poches à gibier à toute réquisition des agents mentionnés aux articles L. 331-18 et L. 331-20.

« II. – Les agents mentionnés aux articles L. 331-18 et L. 331-20 peuvent procéder, hors des locaux à usage d'habitation, à la saisie de l'objet de l'infraction relevant de leur compétence, des instruments et véhicules ayant servi à commettre l'infraction ou y étant destinés.

« Les frais de transport, d'entretien et de garde des objets saisis sont supportés par l'auteur de l'infraction. Le jugement de condamnation peut prononcer la confiscation de l'objet de l'infraction ainsi que des instruments et véhicules ayant servi à la commettre.

« Art. L. 331-25. – Le directeur de l'établissement public du parc national peut transiger sur la poursuite des délits et contraventions constitués par les infractions visées aux articles L. 331-18 et L. 331-19, après avoir recueilli l'accord du procureur de la République et, pour les infractions commises en matière de forêt, de pêche en eau douce et de pêche maritime, celui de l'autorité administrative chargée de la forêt ou de la pêche, et à l'exception des infractions prévues au chapitre VIII du titre I^{er} du livre II.

« Cette faculté n'est pas applicable aux contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 du code de procédure pénale.

« Les modalités d'application du présent article sont, en tant que de besoin, fixées par décret en Conseil d'État. »

I bis. – L'article L. 331-22 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 331-22. – Les procès-verbaux dressés pour les infractions mentionnées aux articles L. 331-18 et L. 331-19 sont, sous peine de nullité, adressés dans les cinq jours qui suivent leur clôture au procureur de la République.

« Une copie en est transmise dans le même délai à l'autorité administrative. »

II. – La sous-section 2 de la section 7 du chapitre I^{er} du titre III du livre III du même code est ainsi rédigée :

« Sous-section 2

« Sanctions pénales

« Art. L. 331-26. – Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende le fait de contrevenir aux dispositions des articles L. 331-4, L. 331-4-1, L. 331-6 et

L. 331-15 en effectuant, dans le cœur d'un parc national ou dans les espaces ayant vocation à le devenir, des travaux, constructions ou installations interdits ou sans autorisation ou en méconnaissance des prescriptions dont l'autorisation est assortie ou en se livrant, dans le cœur d'un parc, à des activités interdites ou en méconnaissance de la réglementation dont elles sont l'objet.

« La tentative de l'infraction est punie des mêmes peines.

« Art. L. 331-27. – Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal de l'infraction prévue à l'article L. 331-26.

« Les peines encourues par les personnes morales sont :

« 1° L'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal ;

« 2° Les peines mentionnées aux 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 8° et 9° de l'article 131-39 du même code.

« L'interdiction mentionnée au 2° de l'article 131-39 du même code porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise.

« Art. L. 331-28. – En cas d'infraction, commise par une personne physique ou une personne morale, aux dispositions des articles L. 331-4, L. 331-4-1, L. 331-5, L. 331-6 et L. 331-16, les dispositions des articles L. 480-2, L. 480-3 et L. 480-5 à L. 480-9 du code de l'urbanisme sont applicables, sans préjudice de l'application de l'article L. 341-20 du présent code, sous réserve des dispositions suivantes :

« 1° Dans le cas prévu au premier alinéa de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme, le ministère public ne peut agir qu'à la requête du maire, du fonctionnaire compétent ou de l'établissement public du parc national ;

« 2° Lorsque le tribunal fait application des dispositions de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, il statue soit sur la mise en conformité des lieux avec les prescriptions formulées par l'établissement public du parc national dans ses observations, soit sur le rétablissement des lieux dans leur état antérieur. »

III. – L'article L. 415-3 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'amende est doublée lorsque les infractions visées aux 1° et 2° sont commises dans le cœur d'un parc national ou dans une réserve naturelle. »

III bis. – Le 2° du I de l'article L. 428-4 du même code est complété par les mots : « ou dans le cœur ou les réserves intégrales d'un parc national ou dans une réserve naturelle en infraction à la réglementation qui y est applicable. »

IV. – Le 2° du I de l'article L. 428-5 du même code est complété par les mots : « ou chasser dans le cœur ou les réserves intégrales d'un parc national ou dans une réserve naturelle en infraction à la réglementation qui y est applicable ».

Article 10 bis A

Supprimé.

Article 10 bis

Le chapitre I^{er} du titre III du livre III du code de l'environnement est complété par une section 8 ainsi rédigée :

« Section 8

« Parcs nationaux de France

« *Art. L. 331-29.* – Il est créé un établissement public national à caractère administratif dénommé «Parcs nationaux de France», placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature.

« Cet établissement public a pour mission de :

« 1° Prêter son concours technique et administratif aux établissements publics des parcs nationaux, notamment par la création de services communs afin de faciliter leur fonctionnement, leur apporter son appui technique et administratif, et favoriser la coordination de leurs actions aux plans national et international ;

« 2° Apporter son concours à l'application des statuts communs à ses personnels ou à ceux des parcs nationaux en veillant notamment à permettre la mobilité de ces personnels entre les parcs nationaux, et entre ceux-ci et lui-même ;

« 3° Organiser et contribuer à mettre en œuvre une politique commune de communication nationale et internationale ;

« 4° Représenter, le cas échéant, les établissements publics des parcs nationaux dans les enceintes nationales et internationales traitant de sujets d'intérêt commun à tout ou partie de ces établissements ;

« 5° Déposer et administrer, dans les conditions prévues aux articles L. 715-1 à L. 715-3 du code de la propriété intellectuelle, sa marque collective spécifique, que certifie un organisme de contrôle scientifique indépendant, lequel atteste que les produits et les services, issus d'activités exercées dans les parcs nationaux, s'inscrivent dans un processus écologique en vue notamment de la préservation ou de la restauration de la faune et de la flore ;

« 6° Contribuer au rassemblement des données concernant les parcs nationaux et l'activité des établissements publics des parcs nationaux ;

« 7° Donner au ministre chargé de la protection de la nature un avis sur les questions concernant la mise en œuvre de la politique des parcs nationaux et lui présenter toute étude ou projet dans ce domaine ;

« 8° Donner son avis au ministre chargé de la protection de la nature sur le montant et la répartition qu'il arrête des ressources financières globalement affectées aux parcs nationaux.

« L'établissement est administré par un conseil d'administration composé du président du conseil d'administration et du directeur de chaque établissement public de parc national ou de leur représentant, de deux représentants désignés respectivement par l'association des régions de France et l'assemblée des départements de France, d'un député et d'un sénateur désignés par leur assemblée respective, de deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la protection de la nature et d'un représentant des organisations syndicales du personnel représentatives au plan national.

« Les ressources de l'établissement sont constituées notamment par des participations de l'État et, éventuellement, des établissements publics des parcs nationaux et des collectivités territoriales, par toute subvention publique ou privée et, s'il y a lieu, par des redevances. »

Article 10 ter

Suppression maintenue.

CHAPITRE I^{er} BIS

Parc amazonien en Guyane

Article 10 quater

La section 3 du chapitre I^{er} du titre III du livre III du code de l'environnement est complétée par une sous-section 3 ainsi rédigée :

« *Sous-section 3*

« *Parc amazonien en Guyane*

« *Art. L. 331-15-1.* – Les dispositions générales relatives aux parcs nationaux et celles particulières aux départements d'outre-mer sont applicables au parc amazonien en Guyane sous réserve des dispositions dérogatoires qui suivent.

« *Art. L. 331-15-2.* – Les travaux, à l'exception des travaux d'entretien normal et, pour les équipements d'intérêt général, de grosses réparations, sont interdits dans le ou les cœurs du parc national, sauf autorisation spéciale de l'établissement public du parc national délivrée après avis de son conseil scientifique et du comité de vie locale ou, sur délégation, de leur président.

« Cette autorisation spéciale peut notamment être accordée pour des installations ou constructions légères à usage touristique, ainsi que pour des activités, travaux, constructions ou installations d'intérêt général, lorsque des contraintes techniques ou topographiques rendent techniquement ou financièrement inacceptable une autre localisation, dans les conditions précisées par le décret prévu par l'article L. 331-7.

« *Art. L. 331-15-3.* – Sans préjudice de la réalisation des objectifs de protection du cœur du parc, et compte tenu notamment des particularités de la Guyane, la réglementation mentionnée à l'article L. 331-4-1 et la charte peuvent prévoir des dispositions plus favorables au bénéfice :

« 1° Des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, pour lesquelles des droits d'usage collectif sont reconnus pour la pratique de la chasse, de la pêche et de toute activité nécessaire à leur subsistance ;

« 2° Des résidents permanents dans le ou les cœurs du parc ;

« 3° Des personnes physiques ou morales résidant dans le parc et exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente dans le ou les cœurs du parc ou prélevant, à titre occasionnel, leurs moyens de subsistance personnels dans ces espaces.

« *Art. L. 331-15-4.* – *Supprimé.*

« *Art. L. 331-15-5.* – Le président du conseil régional, le président du conseil général, ou leur représentant, les maires des communes et les présidents des groupements de communes concernés ainsi que le président du conseil scientifique de l'établissement public du parc sont membres de droit du conseil d'administration de l'établissement public du parc national.

« Les autorités coutumières sont représentées au sein de ce conseil. »

« Pour préparer ses décisions, l'établissement public du parc national peut s'appuyer sur les expertises de son conseil scientifique et les débats organisés au sein de son comité de vie locale. »

« *Art. L. 331-15-6.* – L'établissement public du parc national a pour mission de préserver, gérer, mettre en valeur et assurer un rayonnement national et international de la diversité biologique de la Guyane, de contribuer au développement des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, en prenant en compte leur mode de vie traditionnel et de participer à un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel dans le cadre du projet de développement durable défini par la charte du parc national.

« *Art. L. 331-15-7.* – L'accès aux ressources génétiques des espèces prélevées dans le parc national ainsi que leur utilisation sont soumis à autorisation.

« Sur proposition du congrès des élus départementaux et régionaux prévu à l'article L. 5915-1 du code général des collectivités territoriales, la charte du parc national définit les orientations relatives aux conditions d'accès et d'utilisation de ces ressources, notamment en ce qui concerne les modalités du partage des bénéfices pouvant en résulter, dans le respect des principes de la convention sur la diversité biologique du 22 mai 1992, en particulier de ses articles 8 j et 15.

« Les autorisations sont délivrées par le président du conseil régional, après avis conforme du président du conseil général et consultation de l'établissement public du parc national, sans préjudice de l'application des dispositions du code de la propriété intellectuelle.

« *Art. L. 331-15-8.* – Le territoire d'une commune peut être classé pour partie dans l'un des espaces mentionnés à l'article L. 331-2 et pour une autre partie en parc naturel régional. »

CHAPITRE I^{er} TER

Parcs naturels régionaux

Article 10 quinquies A

Le deuxième alinéa de l'article L. 333-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« La charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc. »

Article 10 quinquies

Dans la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, les mots : « de dix ans au plus » sont remplacés par les mots : « de douze ans au plus ».

Article 10 sexies

Le dernier alinéa de l'article L. 333-1 du code de l'environnement est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement et de gestion

des ressources naturelles relatifs à l'énergie mécanique du vent, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme et à l'aménagement ou à la mise en valeur de la mer sont soumis pour avis à l'organisme de gestion du parc naturel régional en tant qu'ils s'appliquent à son territoire.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. Il comprend notamment la liste des documents concernés par l'alinéa précédent. »

Article 10 septies

L'article L. 333-3 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« *Art. L. 333-3.* – I. – L'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont confiés à un syndicat mixte au sens du titre II du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales.

« II. – Les articles L. 5211-12, à l'exception de son premier alinéa, L. 5211-13 et L. 5211-14 du même code sont applicables aux membres, représentant les collectivités territoriales ou leurs groupements, du comité du syndicat mixte.

« III. – Les indemnités maximales votées par le comité du syndicat mixte pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par un décret par référence à la superficie du territoire classé et au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

« Ces indemnités ne sont applicables qu'aux présidents et vice-présidents, ayant la qualité d'élus locaux, désignés parmi les membres visés au II. »

Article 10 octies

I. – Après l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 122-4-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-4-1.* – Lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d'un parc naturel régional, le syndicat mixte régi par l'article L. 333-3 du code de l'environnement peut, par dérogation aux dispositions de l'article L. 122-4 du présent code, exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence.

« Seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale prennent part aux délibérations concernant le schéma. »

II. – L'article L. 122-5 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans le cas prévu à l'article L. 122-4-1, lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale adhère, dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, au syndicat mixte du parc naturel régional pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, la décision d'adhésion emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale. Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence terri-

toriale se retire du syndicat mixte du parc naturel régional pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, la décision de retrait emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale. »

III. – L'avant-dernier alinéa de l'article L. 122-18 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les dispositions du présent alinéa ne s'appliquent toutefois pas dans le cas prévu à l'article L. 122-4-1. »

CHAPITRE II

Parcs naturels marins

Article 11

Le titre III du livre III du code de l'environnement est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

« CHAPITRE IV

« Agence des aires marines protégées et parcs naturels marins

« Section 1

« Agence des aires marines protégées

« Art. L. 334-1. – I. – Il est créé un établissement public national à caractère administratif dénommé « Agence des aires marines protégées ».

« II. – L'agence anime le réseau des aires marines protégées françaises et contribue à la participation de la France à la constitution et à la gestion des aires marines protégées décidées au niveau international.

« À cette fin, elle peut se voir confier la gestion directe d'aires marines protégées. Elle apporte son appui technique, administratif et scientifique aux autres gestionnaires d'aires marines protégées et suscite des projets d'aires marines protégées afin de constituer un réseau cohérent. Elle contribue ainsi à la mise en œuvre des engagements internationaux de la France en faveur de la diversité biologique marine et côtière.

« Elle peut en outre être chargée par l'État de toute action en rapport avec ses missions statutaires.

« III. – Les aires marines protégées visées au présent article comprennent :

« 1° Les parcs nationaux ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 331-1 ;

« 2° Les réserves naturelles ayant une partie maritime, prévues à l'article L. 332-1 ;

« 3° Les arrêtés de biotopes ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 411-1 ;

« 4° Les parcs naturels marins, prévus à l'article L. 334-3 ;

« 5° Les sites Natura 2000 ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 414-1 ;

« 6° Les parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

« Le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 334-8 définit la procédure au terme de laquelle sont identifiées d'autres catégories d'aires marines protégées concernées par l'agence.

« Art. L. 334-2. – I. – L'agence est administrée par un conseil d'administration composé de représentants de l'État pour deux cinquièmes au moins, d'un député et d'un sénateur désignés par leur assemblée respective, de représentants des gestionnaires des différentes catégories d'aires marines protégées ou de leurs conseils ou comités de gestion, de collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents, d'un représentant du ou des parcs naturels régionaux intéressés, de représentants des organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement, des établissements publics de l'État compétents pour la recherche en mer, d'un représentant des organisations syndicales du personnel représentatives au plan national, ainsi que de personnalités qualifiées.

« Des agents de la fonction publique territoriale peuvent être mis à disposition de l'agence.

« II. – Les ressources de l'agence sont notamment constituées par des contributions de l'État et, le cas échéant, des gestionnaires d'aires marines protégées et des collectivités territoriales, par toute subvention publique ou privée et, s'il y a lieu, par des redevances pour service rendu et le produit de taxes. »

« Section 2

« Parcs naturels marins

« Art. L. 334-3. – Des parcs naturels marins peuvent être créés dans les eaux placées sous la souveraineté de l'État et, le cas échéant, en continuité avec celles-ci, dans les eaux placées sous sa juridiction, ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime, pour contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin. La création de parcs naturels marins situés en partie dans les eaux sous juridiction de l'État tient compte des dispositions de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, notamment de sa partie XII.

« Le décret créant un parc naturel marin est pris après enquête publique. Il fixe les limites du parc et la composition du conseil de gestion et arrête les orientations de gestion du parc naturel marin.

« Art. L. 334-4. – I. – La gestion de cette catégorie d'aires marines protégées est assurée par l'Agence des aires marines protégées prévue à l'article L. 334-1.

« II. – Un conseil de gestion est constitué pour chaque parc naturel marin. Il est composé de représentants locaux de l'État de façon minoritaire, de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents, du représentant du ou des parcs naturels régionaux intéressés, du représentant de l'organisme de gestion d'une aire marine protégée contiguë, de représentants d'organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement et de personnalités qualifiées.

« Le conseil de gestion se prononce sur les questions intéressant le parc. Il élabore le plan de gestion du parc. Il définit les conditions d'un appui technique aux projets des collectivités territoriales qui veulent s'y associer. Il peut recevoir délégation du conseil d'administration de l'agence.

« Art. L. 334-5. – Le plan de gestion détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre dans le parc naturel marin. Il comporte un document graphique

indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. Il est mis en révision tous les quinze ans au moins.

« L'Agence des aires marines protégées peut attribuer des subventions destinées au financement de projets concourant à la mise en œuvre du plan de gestion.

« L'État, les collectivités territoriales et les organismes qui s'associent à la gestion du parc naturel marin veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion.

« Lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'Agence des aires marines protégées ou, sur délégation, du conseil de gestion. Cette procédure n'est pas applicable aux activités répondant aux besoins de la défense nationale, de l'ordre public, de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution.

« *Art. L. 334-6.* – I. – Sans préjudice des compétences des officiers et agents de police judiciaire et des autres agents spécialement habilités, peuvent être recherchées et constatées dans le parc naturel marin par les agents de l'établissement public chargé des parcs naturels marins, commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés :

« 1° Les infractions à la police des eaux et rades définies à l'article 63 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande ;

« 2° Les infractions à la police des rejets définies aux articles L. 218-10 à L. 218-19, L. 218-22 et L. 218-73 du présent code ;

« 3° Les infractions à la police de la signalisation maritime définies aux articles L. 341-1 et L. 341-2 du code des ports maritimes et aux dispositions prises pour leur application ;

« 4° Les infractions à la police des biens culturels maritimes définies aux articles L. 544-5 à L. 544-7 du code du patrimoine ;

« 5° Les infractions aux dispositions du décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime et de ses textes d'application. En tant qu'agents chargés de la police des pêches, les agents mentionnés au premier alinéa disposent pour effectuer les contrôles des prérogatives prévues à l'article 14 du décret-loi du 9 janvier 1852 précité ;

« 6° Les infractions mentionnées à l'article L. 322-10-1 du présent code relatif à l'accès aux espaces gérés par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

« 7° Les infractions mentionnées aux articles L. 332-20 et L. 332-22 relatifs aux réserves naturelles ;

« 8° Les infractions mentionnées à l'article L. 362-5 relatif à la circulation des véhicules terrestres à moteur dans les espaces naturels ;

« 9° Les infractions mentionnées à l'article L. 415-1 relatif à la protection de la faune et de la flore.

« II. – Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve contraire. Ils sont adressés aux autorités administratives ou judiciaires selon les procédures prévues pour les infractions constatées.

« *Art. L. 334-7.* – Sans préjudice des sanctions pénales encourues, toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public inclus dans le périmètre d'un parc naturel marin, ou de nature à compromettre son usage, constitue une contravention de grande voirie constatée, réprimée et poursuivie par voie administrative.

« Elle est constatée par les agents visés à l'article L. 334-6, sans préjudice des compétences des officiers et agents de police judiciaire et des autres agents spécialement habilités.

« Les personnes condamnées sont tenues de réparer ces atteintes et encourent les amendes prévues pour les contraventions de cinquième classe et les cas de récidive. Elles supportent les frais des mesures provisoires et urgentes que le conseil de gestion a pu être amené à prendre pour faire cesser le trouble apporté au domaine public par les infractions constatées.

« Le directeur de l'Agence des parcs naturels marins et, sur délégation, ses représentants auprès des conseils de gestion ont compétence pour saisir le tribunal administratif, dans les conditions et suivant les procédures prévues par le code de justice administrative.

« *Art. L. 334-8.* – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent chapitre. »

CHAPITRE II BIS

[Division et intitulé supprimés]

Article 11 ter

Suppression maintenue.

CHAPITRE III

Dispositions d'ordre financier

Article 12 bis

Dans le *c quinquies* du 2° du I de l'article 31 du code général des impôts, les mots : « des espaces naturels mentionnés à l'article L. 414-1 du code de l'environnement » sont remplacés par les mots : « des espaces naturels mentionnés aux articles L. 331-2, L. 332-2, L. 341-2, L. 414-1 du code de l'environnement et par leurs textes d'application, ainsi que des espaces mentionnés à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ».

Article 12 ter

Dans les premier et cinquième alinéas du 7° du 2 de l'article 793 du code général des impôts, les mots : « les espaces naturels délimités en application de l'article L. 414-1 du code de l'environnement » sont remplacés par les mots : « les espaces naturels délimités en application des articles L. 331-2, L. 332-2, L. 341-2, L. 414-1 du code de l'environnement et de leurs textes d'application, ou délimités en application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ».

Article 13 bis

I. – Après l'article 1395 E du code général des impôts, il est inséré un article 1395 F ainsi rédigé :

« *Art. 1395 F* – I. – Dans les départements d'outre-mer, les propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, cinquième, sixième et huitième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'elles sont situées dans le cœur d'un parc national

défini par l'article L. 331-2 du code de l'environnement, qu'elles font l'objet d'un engagement de gestion pour cinq ans conforme à la réglementation et à la charte du parc national prévues par l'article L. 331-2 du même code et qu'elles sont portées sur la liste établie par l'établissement public du parc national.

« L'exonération est applicable pendant cinq ans à compter de l'année qui suit celle de la signature de l'engagement de gestion entre d'une part le propriétaire et, le cas échéant, le preneur pour les parcelles données à bail, et d'autre part l'établissement public du parc national, et est renouvelable. La signature de l'engagement doit intervenir avant le 1^{er} septembre d'une année pour permettre l'octroi d'une exonération à compter de l'année suivante. Les modalités de l'engagement sont fixées par décret.

« II. – 1. L'exonération ne concerne pas les propriétés non bâties exonérées en application de l'article 1649.

« 2. Lorsque le contribuable remplit à la fois les conditions requises pour bénéficier de l'une des exonérations mentionnées au 1^o et au 1^o *bis* de l'article 1395 et de l'exonération prévue au I du présent article, l'exonération prévue au 1^o et au 1^o *bis* de l'article 1395 est applicable.

« Lorsque le contribuable remplit à la fois les conditions requises pour bénéficier de l'une des exonérations mentionnées à l'article 1394 B *bis*, au 1^o *ter* de l'article 1395 et aux articles 1395 A, 1395 B et 1395 D et de l'exonération prévue au I du présent article, l'exonération prévue audit I est applicable.

« Les dispositions du présent 2 sont également applicables aux exonérations en cours au 1^{er} janvier de la première année au titre de laquelle le redevable peut bénéficier de l'exonération prévue au I.

« III. – La liste des parcelles bénéficiant de l'exonération ainsi que les modifications qui sont apportées à cette liste sont communiquées par l'établissement public du parc national à l'administration des impôts avant le 1^{er} septembre de l'année qui précède l'année d'imposition.

« IV. – Lorsque les conditions pour bénéficier de l'exonération ne sont pas respectées, les impositions en résultant sont établies au profit de l'État dans les conditions prévues à l'article L. 173 du livre des procédures fiscales. »

II. – L'État compense, chaque année, les pertes de recettes résultant pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties accordée en application du I. La compensation n'est pas applicable aux établissements publics de coopération intercommunale qui font application du II de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

Cette compensation est égale au produit obtenu en multipliant la perte de base résultant, chaque année et pour chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, de l'exonération par le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties voté en 2006 par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale.

La base d'imposition à retenir ne tient pas compte de la majoration prévue au deuxième alinéa de l'article 1396 du code général des impôts.

Pour les communes qui appartiennent en 2006 à un établissement public de coopération intercommunale sans fiscalité propre, le taux voté par la commune est majoré du

taux appliqué au profit de l'établissement public de coopération intercommunale.

Pour les communes qui sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale soumis, à compter du 1^{er} janvier 2007, aux dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, le taux appliqué en 2006 dans la commune est majoré du taux voté en 2006 par l'établissement.

III. – À la fin du premier alinéa du 2^o du A du II de l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les mots : « ainsi que le II de l'article 13 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 » sont remplacés par les mots : « le II de l'article 13 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, ainsi que le II de l'article 13 *bis* de la loi n° du relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux ».

IV. – Les dispositions du I s'appliquent aux impositions établies à compter du 1^{er} janvier 2007.

CHAPITRE IV

Dispositions diverses et transitoires

Article 14

I. – Le V de l'article L. 414-2 du code de l'environnement est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Lorsque le site est majoritairement situé dans le périmètre du cœur d'un parc national ou dans un parc naturel marin, le projet de document d'objectifs est établi par l'établissement public chargé de la gestion du parc. Il est approuvé par l'autorité administrative. »

II. – Dans l'article 79 du code minier, les mots : « de l'article L. 341-1 du code de l'environnement » sont remplacés par les mots : « des articles L. 331-1, L. 332-1 et L. 341-1 du code de l'environnement ».

III. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1^o Dans l'article L. 331-5, les mots : « Sur le territoire d'un parc national » sont remplacés par les mots : « Dans le cœur d'un parc national » ;

2^o L'article L. 331-12 est abrogé ;

3^o Dans l'article L. 331-16, les mots : « dans un parc national » sont remplacés par les mots : « dans le cœur d'un parc national » ;

3^o *bis* Le dernier alinéa de l'article L. 331-16 est supprimé ;

4^o Dans l'article L. 331-17, les mots : « à l'organisme chargé du parc national » sont remplacés par les mots : « l'établissement public du parc national » ;

4^o *bis* A. – Après l'article L. 332-25 du code de l'environnement, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. 332-25-1. – Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal de l'infraction prévue à l'article L. 332-25.

« Les peines encourues par les personnes morales sont :

« 1^o L'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal ;

« 2° Les peines mentionnées aux 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 8° et 9° de l'article 131-39 du même code.

« L'interdiction mentionnée au 2° de l'article 131-39 du même code porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise. » ;

4° *bis* Le deuxième alinéa de l'article L. 362-1 est ainsi modifié :

a) Après les mots : « La charte de chaque parc naturel régional » sont insérés les mots : « ou la charte de chaque parc national » ;

b) Sont ajoutés les mots : « naturel régional ou du parc national et des communes comprises en tout ou partie dans le cœur du parc national » ;

5° Dans le b du 2° de l'article L. 428-15, les mots : « dans les territoires des parcs nationaux » sont remplacés par les mots : « dans les cœurs des parcs nationaux » ;

6° Dans le 3° du I de l'article L. 581-4, les mots : « Dans les parcs nationaux » sont remplacés par les mots : « Dans les cœurs des parcs nationaux ».

IV. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° L'article L. 111-7 est complété par les mots : « du présent code et par l'article L. 331-6 du code de l'environnement » ;

2° Dans le premier alinéa de l'article L. 121-4, après les mots : « des parcs naturels régionaux », sont insérés les mots : « et des parcs nationaux » ;

3° La deuxième phrase du huitième alinéa de l'article L. 122-1 est complétée par les mots : « et des parcs nationaux » ;

4° Dans l'avant-dernier alinéa de l'article L. 123-1, les mots : « et de la charte du parc naturel régional, » sont remplacés par les mots : « et de la charte du parc naturel régional ou du parc national, » ;

5° Dans le dernier alinéa de l'article L. 123-14, après les mots : « charte de parc naturel régional, », sont insérés les mots : « ou de parc national » ;

5° *bis* Dans le dernier alinéa de l'article L. 124-2, après les mots : « charte du parc naturel régional », sont insérés les mots : « ou du parc national » ;

6° L'article L. 150-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Sauf mention contraire dans la charte, l'obligation de compatibilité avec la charte d'un parc national faite aux schémas de cohérence territoriale par l'article L. 122-1, aux plans locaux d'urbanisme par l'article L. 123-1 et aux cartes communales par l'article L. 124-2 n'est pas applicable à l'aire d'adhésion du parc national. »

V. – Dans la première phrase du troisième alinéa du IV de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les mots : « un parc naturel régional, » sont remplacés par les mots : « un parc naturel régional ou un parc national, » et les mots : « de ce parc » sont remplacés par les mots : « du parc naturel régional ou du parc national ».

Article 14 bis A

Des dispositifs de prise en compte des acquis de l'expérience et des connaissances du patrimoine naturel, culturel et paysager des parcs nationaux français sont mis en place

dans la procédure de recrutement des agents des parcs nationaux.

Les conditions d'application de cet article sont fixées par les statuts particuliers des corps de fonctionnaires concernés.

Article 14 bis

Après l'article L. 331-9 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 331-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 331-9-1.* – Lorsque des forêts, bois et terrains mentionnés à l'article L. 111-1 du code forestier sont compris dans un parc national, l'établissement public du parc national est chargé d'assurer la mission de conseil scientifique auprès de l'Office national des forêts. Cette mission comprend l'organisation de la collecte, du traitement et de la restitution des données d'inventaire du patrimoine naturel, culturel et paysager, notamment celles qui seraient nécessaires à l'élaboration des aménagements forestiers.

« Pour la mise en œuvre de l'article L. 331-9, l'établissement public du parc national peut déléguer à l'Office national des forêts, dans les conditions prévues par l'article 41 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques :

« – tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements relatifs à la conservation de la diversité biologique et à la gestion du patrimoine naturel dans les forêts, bois et terrains du domaine privé de l'État ou dont l'État a l'usufruit, sans préjudice des compétences propres de l'Office national des forêts dans la mise en œuvre du régime forestier et dans la prévention des risques naturels ;

« – tout ou partie de la mise en œuvre des actions relatives à l'accueil, à l'information et à la sensibilisation du public intéressant principalement les forêts, bois et terrains visés à l'article L. 111-1 du code forestier.

« Des conventions précisent les conditions de mise en œuvre du présent article. »

Article 14 ter

I. – L'avant-dernier alinéa de l'article L. 361-1 du code de l'environnement est supprimé.

II. – Le titre VI du livre III du même code est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

« CHAPITRE V

« Responsabilité en cas d'accident

« *Art. L. 365-1.* – La responsabilité civile ou administrative des propriétaires de terrains, de la commune, de l'État ou de l'organe de gestion de l'espace naturel, à l'occasion d'accidents survenus dans le cœur d'un parc national, dans une réserve naturelle, sur un domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou sur les voies et chemins visés à l'article L. 361-1, à l'occasion de la circulation des piétons ou de la pratique d'activités de loisirs, est appréciée au regard des risques inhérents à la circulation dans des espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but de conservation des milieux, et compte tenu des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique. »

Article 14 quinquies

I. – La présente loi est applicable à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

II. – Dans le I de l'article L. 640-1 du code de l'environnement, après les références : « L. 332-16 à L. 332-27, », sont insérées les références : « L. 334-1 à L. 334-8, ».

Article 15

I. – Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux parcs nationaux existants à la date de sa publication dans les conditions suivantes :

1° Les espaces ayant été classés par décret en parc national constituent le cœur du parc national. Les territoires classés en zone périphérique constituent les territoires ayant vocation à adhérer à la charte du parc national ;

2° Le décret en Conseil d'État approuvant la charte du parc, dressant la liste des communes qui ont exprimé leur adhésion à cette charte et fixant le périmètre des espaces terrestres et, le cas échéant, maritimes du parc intervient dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la présente loi. Jusqu'à la publication de ce décret, le programme d'aménagement du parc national ou, le cas échéant, le programme d'aménagement révisé et approuvé par les ministres chargés de la protection de la nature et du budget, est applicable au cœur, sous réserve de sa conformité aux dispositions de la présente loi. Jusqu'à la publication de ce décret et de la définition des périmètres des espaces urbanisés du cœur du parc national, les dispositions visées au 1° du I de l'article L. 331-4 du code de l'environnement sont applicables à l'ensemble du cœur du parc national ;

2° bis Les dispositions du III de l'article L. 331-3 du code de l'environnement relatives à la mise en compatibilité des documents visés avec la charte d'un parc national s'appliquent à ceux dont l'élaboration ou la mise en révision est décidée postérieurement à la publication de la présente loi ;

3° Les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article L. 331-8 du code de l'environnement sont applicables au premier renouvellement du conseil d'administration de l'établissement public du parc national qui suit la publication du décret prévu à l'article L. 331-2 du même code révisé et au plus tard le 1^{er} janvier 2009 ;

4° Les communes comprises dans le périmètre d'un parc national ou de sa zone périphérique et classées en parc naturel régional à la date de publication de la présente loi se déterminent pour l'un des deux parcs lors du renouvellement de la charte du parc naturel régional ;

4° bis Les dispositions de l'article L. 331-4-2 du code de l'environnement ne font pas obstacle à la mise en œuvre de la réglementation particulière de la chasse dans le cœur du parc national des Cévennes définie par le décret de création du parc national ;

5° Dans un délai de trois ans à compter de la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 331-7 du code de l'environnement, et au plus tard le 1^{er} janvier 2010, le conseil d'administration de l'établissement public du parc national de Port-Cros délibère sur la liste à constituer des territoires de communes ayant vocation à adhérer à la charte et sur les espaces maritimes du parc national à classer. L'approbation de la charte intervient, en ce cas, dans un délai de trois ans à compter de la publication du décret de classement modificatif.

II. – La création d'un parc national dont le projet a déjà fait l'objet d'un arrêté de prise en considération par le Premier ministre à la date de publication de la présente

loi n'est pas subordonnée à l'approbation de la charte du parc, qui intervient, en ce cas, dans un délai de cinq ans à compter de la création du parc. Jusqu'à cette approbation, le conseil d'administration de l'établissement public du parc fixe les modalités d'application de la réglementation du parc et aucune modification ne peut être apportée à l'état ou l'aspect du cœur, sauf autorisation spéciale de l'établissement public du parc.

M. le président. Sur les articles 1^{er} à 15, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Y a-t-il une demande de parole sur l'un de ces articles ?...

Le vote est réservé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Thierry Repentin, pour explication de vote.

M. Thierry Repentin. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je me félicite de constater que ce texte nous ait permis d'embrasser la totalité des territoires de notre pays puisque nous avons allègrement survolé les sommets de nos massifs qui accueillent cinq des sept parcs nationaux, allant même jusqu'aux territoires lointains, mais tout aussi utiles à la préservation de la biodiversité, que sont les départements et régions d'outre-mer.

Je n'oublie pas les espaces maritimes, sur lesquels se sont exprimés avec compétence mes collègues Louis Le Penec et Yolande Boyer, ni les calanques que vous avez décrites, prouvant par là même que vous connaissez bien, comme d'autres collègues, les territoires dont vous avez la responsabilité. Je citerai également notre collègue François Fortassin, qui a apporté sa pierre à l'édifice en évoquant, nous nous en souvenons tous, la reproduction du coq de bruyère (*Sourires*), démontrant ainsi qu'un équilibre doit être respecté pour assurer la pérennité de la biodiversité.

Toutefois, je regrette la suppression de la disposition prévoyant la présence d'un député et d'un sénateur au sein du conseil d'administration de chaque établissement public d'un parc national. Certains y ont vu là une difficulté politique, alors que cette mesure ne présentait, à mes yeux, que des avantages pour le ministre chargé de ces territoires. Ainsi, lors des discussions budgétaires, ces deux ambassadeurs qui lui font peut-être actuellement défaut auraient permis – tel était mon souhait – de faire en sorte que les futurs budgets alloués aux parcs nationaux soient à la hauteur de nos espérances et des enjeux que représentent ces espaces remarquables. Sur ce point, je rejoins le constat qu'a dressé tout à l'heure notre collègue Paul Raoult.

Je note avec intérêt le maintien *in fine* de la disposition introduite par le Sénat et tendant à reconnaître les compétences locales acquises par les habitants de ces territoires, dont certains aspirent légitimement à rejoindre les effectifs des agents des parcs nationaux.

À cet égard, je tiens à remercier tous ceux qui, au terme d'une très longue discussion, ont compris le fondement de cette mesure. Mes remerciements s'adressent notamment à M. le rapporteur et à Mme la ministre, qui n'est pas restée fermée à cette suggestion.

Je vous recommande, madame la ministre, de suivre la bonne application de ce texte et de respecter l'engagement que vous avez pris quant au survol des parcs nationaux par les aéronefs non motorisés pour faire en sorte que perdu-

rent, dans leur environnement, des activités touristiques. Enfin, je vous remercie tous de l'ambiance dans laquelle les débats se sont déroulés.

M. Charles Revet. Très bien !

M. Thierry Repentin. Ces débats n'ont pas fait que survoler les sujets abordés ; ils ont permis de prendre de la hauteur ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à Mme Adeline Gousseau.

Mme Adeline Gousseau. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, comme lors de la première lecture, le groupe de l'UMP apportera son entier soutien au projet de loi relatif aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

Les conclusions de la commission mixte paritaire que nous examinons ont permis de prendre en compte tant les initiatives de nos collègues députés que nos propositions sénatoriales.

À ce titre, permettez-moi de saluer le travail remarquable des rapporteurs, M. Jean-Pierre Giran pour l'Assemblée nationale et M. Jean Boyer pour le Sénat.

M. Charles Revet. En effet !

Mme Adeline Gousseau. Nous allons ainsi adopter un texte important pour la préservation de notre environnement, car ses dispositions permettent d'assurer une meilleure protection de la biodiversité.

Tout d'abord, ce texte actualise la loi de 1960 relative à la création des parcs nationaux. C'était nécessaire, nous en avons largement débattu, et nous avons choisi de mieux intégrer les collectivités territoriales dans la gestion des parcs, une question essentielle pour le Sénat.

Mais ce texte va bien au-delà de l'amélioration du fonctionnement des parcs nationaux. Il permet la création de nouveaux parcs, à la Guyane et à la Réunion notamment, la constitution de parcs naturels marins, la coordination des actions menées par les parcs et dans les aires marines protégées et, enfin, l'adaptation de la législation relative aux parcs régionaux.

En conclusion, nous sommes convaincus du fait que ce texte nous donnera les moyens de mener une politique de long terme efficace, et bien coordonnée entre les différents acteurs, en faveur de la préservation de la diversité des écosystèmes et pour un développement durable. C'est pourquoi le groupe de l'UMP le votera. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Conformément à l'article 42, alinéa 12 du règlement, je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte proposé par la commission mixte paritaire.

(*Le projet de loi est adopté.*)

M. Charles Revet. Aucune voix contre ! Mes compliments, madame la ministre !

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Nelly Olin, ministre. Je vous remercie tous, mesdames, messieurs les sénateurs, de votre contribution à ces débats et des avancées significatives que vous avez apportées à ce texte. J'ai bien entendu les messages qui m'ont été adressés.

Je suis vraiment heureuse d'avoir pu travailler dans une ambiance sereine. Grâce à la hauteur de vues de ces débats, je peux affirmer que la vie politique dans ces moments importants nous grandit. (*Applaudissements.*)

M. le président. Mes chers collègues, l'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à seize heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures trente-cinq, est reprise à seize heures cinq, sous la présidence de M. Christian Poncelet.*)

PRÉSIDENTE DE M. CHRISTIAN PONCELET

M. le président. La séance est reprise.

5

COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programme pour la recherche est parvenue à l'adoption d'un texte commun, ce dont nous nous félicitons.

6

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale (n^{os} 155, 243).

Monsieur le ministre, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, avant de donner la parole au Gouvernement, je tenais à souligner l'importance de cette réforme, attendue tant par les agents que par les employeurs territoriaux.

La modernisation qui nous est proposée aujourd'hui se situe dans le cadre de l'« acte II » de la décentralisation.

L'approfondissement et l'élargissement des compétences territoriales ont confié aux agents des collectivités, sous l'autorité des élus, l'exercice de missions ou de tâches de plus en plus nombreuses et difficiles.

Les sénateurs connaissent bien ce sujet, qui concerne près de deux millions d'agents. Je sais que nos débats, placés sous l'égide de la commission des lois, seront empreints, majoritairement, comme opposition, d'expérience et de pragmatisme, car les sénateurs sont au plus près du terrain.

J'observe enfin que l'ordre du jour du mois de mars a été – et sera – presque entièrement consacré à des projets de loi dont le Sénat est saisi en premier lieu.

Après le projet de loi relatif à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire et avant le projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés, le Gouvernement a choisi de donner au Sénat la primeur de l'examen de ce

projet, en cohérence avec la priorité que la Constitution, sur l'initiative de notre Haute Assemblée, nous reconnait pour les textes relatifs à « l'organisation des collectivités territoriales », qui doivent être déposés en premier lieu sur le bureau du Sénat.

J'ai personnellement souhaité que nous soyons saisis en premier de ce texte que nous allons débattre dans quelques instants. Je sais gré au Gouvernement d'avoir répondu favorablement à cette demande présentée par l'ensemble des sénatrices et des sénateurs. (*Applaudissements.*)

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre délégué.

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, voilà plus de trois ans que les élus, les représentants des personnels et les ministres successifs réfléchissent à un projet global qui concernerait non seulement le quotidien, mais aussi l'avenir des 1 700 000 agents de la fonction publique territoriale et des quelque 55 000 employeurs, dont bon nombre d'entre vous font partie.

À l'évidence, ce texte arrive dans un contexte très favorable. Le salon de l'emploi public 2006, que j'ai inauguré la semaine dernière avec Christian Jacob, nous a permis de vérifier à quel point les Français étaient attachés à leur fonction publique. Un sondage effectué pour *Le Monde* et *La Gazette des communes* indique que 82 % des Français sont prêts à encourager leurs enfants à devenir fonctionnaire. (*M. Paul Raoult s'esclaffe.*) Certes, la sécurité de l'emploi constitue probablement une motivation forte,...

M. Paul Raoult. La peur du CPE !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. ... mais je suis convaincu qu'elle n'est pas la seule. En effet, quand on interroge cette fois-ci les jeunes, apparaissent des motivations telles que le souhait d'être en contact avec le public, les possibilités d'évolution de carrière ou l'attrait de travailler au service de l'intérêt général et du service public.

De surcroît, le service public plébiscité par les jeunes Français est le service public de proximité. Selon une autre enquête d'opinion réalisée en juin 2004, 31 % des jeunes interrogés préféreraient la fonction publique territoriale, contre 27 % la fonction publique d'État et 23 % la fonction publique hospitalière.

Il est donc cohérent que la fonction publique territoriale soit la première à bénéficier d'avancées majeures. La présence de Christian Jacob, que je salue, le démontre et l'atteste.

La structuration de la fonction publique territoriale en métiers, déclinés en filières, et, au sein de ces filières, en cadres d'emplois, suscite un intérêt soutenu de la part de l'État employeur et constitue peut-être – Christian Jacob nous le dira tout à l'heure – une source d'inspiration.

Le contexte est donc favorable, mais les deux principaux défis qui se présentent aux collectivités territoriales se sont à l'évidence précisés depuis la préparation de ce projet de loi.

Le premier défi, vous le connaissez, est d'ordre démographique : d'ici à 2012, 38 % des fonctionnaires territoriaux – et, parmi ceux-ci, la moitié des cadres A – partiront à la retraite. Si nous n'y prenons pas garde, si nous n'anticipons pas ce mouvement, nos collectivités seront décapitées alors qu'elles ont déjà un taux d'encadrement bien inférieur à celui de l'État : 9 % pour la fonction publique territoriale, contre 18 % pour la fonction publique d'État.

Le second défi est celui de la performance et de l'efficacité accrue du service public de proximité face aux nouvelles étapes franchies par le processus de décentralisation.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales continue à produire ses effets. Il n'est pas opportun aujourd'hui de relancer un débat qui a déjà eu lieu, mais vous savez que, au total, 93 000 personnels techniciens, ouvriers et de services, les TOS, et près de 130 000 postes d'agents de l'État sont en cours de transfert vers les collectivités. Chacun, quelle que soit sa conviction, s'accorde à reconnaître que cela modifiera en partie certaines règles de gestion des ressources humaines au sein de ces collectivités.

Mais avant de vous présenter les lignes de force de ce texte, je souhaite vous dire d'emblée, de manière à dissiper toute ambiguïté, que les ambitions du Gouvernement pour la fonction publique territoriale ne se limitent pas à ce seul projet de loi, comme je m'y étais clairement engagé devant les instances représentatives. Celui-ci s'accompagnera en effet d'un chantier réglementaire autonome très important pour les employeurs territoriaux comme pour les agents, chantier que je souhaite voir avancer très rapidement, en lien avec le protocole statutaire signé par trois fédérations de syndicats de fonctionnaires, en janvier dernier, dans le cadre des négociations salariales menées par mon collègue Christian Jacob, ministre de la fonction publique.

Ce chantier réglementaire est non seulement indépendant de celui des décrets d'application de la loi, mais il lui est même complémentaire.

Il porte, d'une part, sur l'importante question des seuils de création des emplois de grades. Les seuils de création des emplois fonctionnels relèvent de la loi – le projet de loi les aborde, j'y reviendrai. Mais il convient d'adapter aussi les seuils de création des emplois de grades, parallèlement aux dispositions législatives relatives à l'abaissement des seuils de création des emplois fonctionnels.

Est-il normal, comme le rappelait récemment le rapporteur Mme Jacqueline Gourault, qu'un excellent technicien supérieur qui obtient sa promotion dans le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux soit obligé de quitter sa commune d'emploi – qui l'aura aidé à réussir ses épreuves de concours – parce que celle-ci relève d'une strate démographique qui ne peut recruter d'ingénieur ? Quand il y a nécessité d'employer un ingénieur, pourquoi le refuser à une collectivité ? Nous apporterons ainsi des réponses positives à ces incohérences. En outre, afin de renforcer la professionnalisation de la fonction publique territoriale, les conditions d'occupation de ces emplois fonctionnels seront revues.

Ce chantier porte, d'autre part, sur la question des quotas d'avancement de grades. Il faut réfléchir à la question de la généralisation de la méthode du ratio promu/promouvables qui est actuellement en expérimentation.

Cette question, dont l'intérêt est bien évidemment commun aux trois fonctions publiques, est au nombre de celles qui figurent dans le protocole d'accord portant sur le volet statutaire signé au mois de janvier. Elle devra néanmoins tenir compte des spécificités de la fonction publique territoriale. Je sais que Christian Jacob a adopté la même position.

Je souhaite également que l'on progresse sur la question des quotas de promotion interne, permettant l'accès des fonctionnaires territoriaux aux cadres d'emplois supérieurs. Ces taux sont aujourd'hui trop faibles et insatisfaisants en termes d'évolution de carrière et de promotion sociale.

Ainsi, sur 100 agents, moins de 4 % ont été recrutés par cette voie. La proportion est un peu plus élevée en catégorie A – de l'ordre de 6 % – et en catégorie B – près de 5 %. Elle est en revanche plus faible en catégorie C, puisqu'elle est à peine supérieure à 3 %.

Est-il normal, madame Michèle André, que, dans une commune comme la ville d'Issoire – elle compte 13 000 à 14 000 habitants et est représentative –, un agent administratif recruté au plus bas de l'échelle indiciaire doive en pratique attendre trente-deux à trente-trois ans pour atteindre le grade ultime d'adjoint administratif principal de première classe et, de surcroît, évoluer dans un vivier de trente-deux agents administratifs homologues, vivier d'ailleurs inexistant dans une collectivité de cette strate ?

Dans un contexte de restructuration des cadres d'emplois de catégorie C et de forts assouplissements, voire de suppression d'un certain nombre de quotas d'avancement, on pourrait permettre à cet agent, bien entendu jugé compétent par son employeur, d'atteindre ce grade ultime en vingt-trois ou vingt-quatre ans – un gain de près de dix ans n'est tout de même pas négligeable – tout en le faisant évoluer dans un vivier qui serait limité à sept agents. Certaines promotions seraient ainsi, à juste titre, simplifiées et accélérées.

Enfin, la formation initiale des fonctionnaires territoriaux doit être réexaminée dans son ensemble, dans l'objectif, partagé par tous, de la réduction de la durée de la formation initiale au profit de la formation tout au long de la vie, sans pour autant négliger la nécessité d'une formation initiale minimale pour une catégorie de fonctionnaires territoriaux qui, aujourd'hui, n'en bénéficient que très partiellement : les agents de catégorie C, qui représentent 70 % de la fonction publique territoriale.

Il va donc de soi, j'insiste sur ce point, que le Sénat sera prioritairement associé à toutes ces évolutions. J'ai d'ores et déjà remis à la commission des lois une présentation de ces propositions réglementaires.

Je voudrais maintenant revenir à ce projet de loi, qui s'articulera avec toutes ces dispositions réglementaires pour apporter à la fonction publique territoriale des avancées majeures dans le cadre d'un dispositif global ambitieux.

Ce projet de loi a connu une trop longue gestation, tout le monde en conviendra, qui a duré trois années pleines.

Les groupes de travail, les études et les rapports qui se sont succédés ces derniers mois convergent sur la nécessité d'une réforme clairement affichée de la fonction publique territoriale. Je citerai, sans être exhaustif : les rapports des groupes de travail constitués au sein de la Haute Assemblée – et d'abord celui de M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois –, le rapport de M. Courtial sur les institutions de la fonction publique territoriale, ainsi que le rapport de M. Dreyfus, administrateur territorial.

Monsieur le président du Sénat, je sais le rôle que vous avez joué pour initier ce projet. La réflexion a été alimentée par les rapports du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale *Prévoir la mutation de la fonction publique territoriale vingt ans après sa création* et *Les diplômés de la vie* –, mais aussi du groupe de travail « Fonction publique territoriale » de l'Association des maires de France – Mme Gourault ne me contredira pas – : *Moderniser la fonction publique territoriale pour valoriser nos territoires*.

Au lieu d'être empilés dans un coin et de rester lettre morte, ces rapports ont été utilisés. Nous y avons en effet puisé un certain nombre d'idées et de propositions grâce à un effort d'analyse, de compréhension et de compilation.

Permettez-moi tout de même de distinguer, dans cette constellation « l'étoile polaire » : le rapport du Sénat rédigé à la demande de son président sous l'autorité de M. Hyest *Refonder le statut de la fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation*. Ce rapport est remarquable et très utile. Il s'agit non pas de compliments d'usage, mais bien d'une réalité : sur les trente-quatre propositions du groupe de travail, les deux tiers seront reprises dans la loi ou les décrets l'accompagnant.

Des mesures aussi essentielles que la reconnaissance du droit à la formation tout au long de la vie, le développement de la validation des acquis de l'expérience ou le renforcement de la mobilité entre les fonctions publiques d'une part, et avec le secteur privé d'autre part, sont clairement préconisées. Dont acte, monsieur Hyest...

Je le rappelle à l'ensemble des membres de la Haute Assemblée, ce projet de loi que j'ai présenté avec Christian Jacob a fait l'objet, le 16 novembre dernier, d'un avis favorable très largement consensuel du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Cet avis favorable a été donné à près de 70 % des voix, aucune voix ne s'y opposant du côté du collège des employeurs, et trois organisations syndicales sur six lui apportant leur soutien.

Pour être tout à fait précis, cela signifie que, pour le collège des élus, les représentants au Conseil supérieur provenant de l'UMP, de l'UDF, du parti socialiste et du parti communiste s'y sont associés ou, en tout cas, ne s'y sont pas opposés. Et je citerai, par honnêteté, la position du président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Bernard Derosier, également député, qui a lui-même approuvé ce projet.

M. Jacques Mahéas. Pas ce projet !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Le projet que j'ai présenté au Conseil supérieur de la fonction publique (*Ah ! sur les travées du groupe socialiste*), vous avez raison de le souligner, monsieur Mahéas, car cela mérite quelques précisions.

M. Jacques Mahéas. Ce n'est pas le texte dont nous sommes saisis maintenant !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Ce résultat a été le fruit d'une vaste concertation avec les associations d'élus – l'Association des maires de France (l'AMF), l'Association des départements de France (l'ADF) et l'Association des régions de France (l'ARF) – qui ont toutes apporté leur soutien au projet et ont manifesté leur assentiment.

Ce texte a ensuite été soumis à l'avis du Conseil d'État.

M. Paul Raoult. Et voilà !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. J'ai entendu un certain nombre de réactions à l'issue de cet examen, portant sur la version finalement retenue par le Gouvernement et adoptée, sur notre rapport, cher Christian Jacob, par le conseil des ministres du 11 janvier 2006.

Je voudrais faire quelques remarques sur ce point.

À mon sens, le Conseil d'État a pleinement rempli son rôle lors de cet examen. Le travail d'instruction et l'examen par la section compétente et l'assemblée générale ont été de très grande qualité. Sur le plan formel, le texte qu'il a proposé au Gouvernement d'adopter était fortement amélioré – c'est normal – par rapport au texte soumis à son examen. L'essentiel des modifications qu'il a apportées est d'ordre purement juridique...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois*.
Tout à fait !

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué*. ... et concerne le partage entre la loi et le règlement, le Conseil veillant à purger le texte issu de la consultation du CSFPT de ses dispositions de nature réglementaire.

Je le dis aujourd'hui, comme je l'ai dit au Conseil supérieur, ces dispositions réglementaires seront reprises par le Gouvernement dans les décrets d'application. Certaines dispositions sont, à cet égard, annoncées par l'exposé des motifs du projet de loi, comme le livret de formation. La ligne de fond, mesdames, messieurs les sénateurs, n'a donc pas varié ; c'est seulement le vecteur juridique qui a changé.

Le Conseil d'État – c'est aussi son rôle – a par ailleurs veillé à la cohérence d'ensemble du dispositif, notamment institutionnel, à l'équilibre et à la lisibilité de la répartition des compétences dans le nouveau paysage que porte ce projet de loi, s'agissant de la gestion et de la formation des personnels territoriaux. Il a souhaité, dans ce cadre, ajuster les compétences de chacune de ces institutions, celles qui existent – le Centre national de la fonction publique territoriale, le CNFPT – ou celles qui devront être créées éventuellement – le Centre national de coordination des centres de gestion –, précisément pour les mettre en cohérence.

Le Gouvernement a pris en compte ces éléments d'ordre institutionnel, qui améliorent le dispositif présenté au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Cela étant dit, le Gouvernement ne renonce à rien de ce qui lui paraît fondamental.

D'une part, le principe de parité, qui est au cœur de la fonction publique territoriale, est confirmé. Il n'est pas question de dépouiller le CSFPT de son rôle, et le texte déposé sur le bureau du Sénat, dont je reconnais bien volontiers qu'il peut être, sur ce plan, complété ou précisé, madame le rapporteur, ne porte en rien atteinte à ce principe fondamental.

Je souhaite, d'autre part, que les conférences régionales annuelles relatives à l'emploi public territorial soient ouvertes aux délégations régionales du CNFPT et aux organisations syndicales – ces dernières s'intéressant aux questions de la formation –, et que soit ainsi réaffirmé, sur ce sujet, le principe de parité.

Je suis par ailleurs favorable à ce que le rôle du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale soit renforcé sur un point essentiel, à savoir son rôle de représentation des employeurs territoriaux vis-à-vis des pouvoirs publics, notamment dans le domaine de la négociation salariale.

Les employeurs territoriaux – vous le savez, car très nombreux sont parmi vous ceux qui vivent cette situation au quotidien – sont aujourd'hui, institutionnellement, exclus de ce débat. Lorsqu'on emploie 1,7 million de salariés, cela ne me semble pas normal. Je ne verrais donc que des avantages, monsieur le président Hyst, madame le rapporteur, à ce qu'un collègue employeur, interlocuteur des pouvoirs publics, soit identifié au sein du Conseil supérieur.

Enfin, il est indispensable de donner aux exécutifs territoriaux – surtout aux maires des petites communes qui ont aujourd'hui un besoin de renforcement des compétences de leur encadrement supérieur – les moyens d'exercer les responsabilités qui sont les leurs. C'est tout l'objet de l'abaissement du seuil de la création des emplois fonctionnels.

Il ne s'agit nullement de politiser l'encadrement supérieur, contrairement à ce que j'ai entendu dire, ou plutôt chuchoter... (*Sourires.*) Les fonctionnaires déchargés de fonction sont extrêmement peu nombreux, et il n'y a aucune raison que cet abaissement du seuil de création modifie cette situation.

De 1988 à 2002, seulement 67 agents ont été pris en charge par le CNFPT à la suite d'une décharge de fonction. Il s'agit donc d'un faux débat. En revanche, instaurer ce rapport de confiance entre le maire et son principal collaborateur, lui permettre de s'appuyer sur des cadres formés et compétents, est une vraie nécessité. C'est l'objet de l'abaissement des seuils de création des emplois fonctionnels.

C'est vous dire que le Gouvernement a pleinement assumé ses responsabilités lorsqu'il a rétabli les dispositions qui avaient été supprimées lors de la phase consultative, mais qui lui paraissent essentielles.

Ainsi replacé dans ce contexte d'échanges nourris et approfondis entre tous les acteurs territoriaux depuis de longs mois, ce projet de loi relatif à la fonction publique territoriale répond à trois grandes ambitions.

Il faut, d'abord, donner plus de liberté aux élus locaux dans la gestion des ressources humaines. Il est temps de faciliter la tâche des 55 000 employeurs territoriaux et de leur donner de nouveaux moyens.

Il faut, ensuite, et c'est impératif, rendre la fonction publique territoriale plus attractive, plus efficace et plus adaptée à ce que l'on attend d'elle aujourd'hui.

Il faut, enfin, clarifier le paysage institutionnel de la fonction publique territoriale pour le rendre plus lisible, plus rationnel, et donc plus efficace.

Donner plus de liberté et de sécurité aux élus locaux, cela signifie donner plus de responsabilités aux collectivités en leur qualité d'employeurs, et leur permettre, et nous serons sans doute tous d'accord sur ce point, de recruter, au-delà des seuils actuels, des collaborateurs sur des emplois fonctionnels.

L'emploi fonctionnel, c'est la garantie, pour le maire, le président de conseil général ou de conseil régional, de pouvoir recruter un collaborateur sur lequel il puisse s'appuyer en toute confiance, sans préjudice des garanties dont bénéficient déjà les agents intéressés en cas de perte d'emploi. J'ai souhaité personnellement que cette possibilité de recrutement soit élargie.

C'est ainsi que le projet de loi permet aux communes de 2 000 habitants au moins, contre 3 500 aujourd'hui, de créer un emploi fonctionnel de directeur général des services. Cela signifie que 2 000 petites communes sont concernées par cet abaissement du seuil. De la même façon, les communes de plus de 10 000 habitants pourraient créer des emplois fonctionnels de directeur des services techniques, alors que le seuil est aujourd'hui de 20 000 habitants.

Les établissements publics intercommunaux à fiscalité propre bénéficieront également d'une plus grande souplesse dans la création des emplois fonctionnels. Le seuil de création de l'emploi de directeur général des services sera abaissé de 20 000 à 10 000 habitants, et celui de l'emploi fonctionnel technique, de 80 000 à 10 000 habitants. Le débat n'est pas clos, je le sais, et je suis très ouvert à une discussion avec vous sur le niveau approprié des seuils.

Je le dis solennellement : l'emploi fonctionnel, ce n'est pas la politisation et il n'a absolument rien à voir avec les prémisses du *spoils system*. L'emploi fonctionnel, c'est le rapport de confiance, indispensable, entre l'exécutif territorial et les cadres de direction de l'administration centrale.

Aujourd'hui, – et là encore, je suis sûr de ne pas être contredit – les maires des petites communes sont condamnés à recruter des attachés débutants, dont ils assurent en réalité la formation, pour les voir, ensuite, quitter la commune pour un poste de débouché.

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission des lois*. Eh oui !

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué*. Cette situation n'est pas satisfaisante ; il faut donc la corriger, et c'est ce que prévoit le projet de loi.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué*. Ensuite, donner plus de sécurité aux élus locaux dans la gestion des ressources humaines, c'est renforcer les mécanismes de régulation.

Il faut d'abord régler la question irritante des mutations d'agents qui viennent d'être titularisés. Je suis de ceux qui estiment illogique de voir une collectivité qui a financé la formation initiale d'un fonctionnaire territorial faire ensuite les frais d'une mutation intervenant aussitôt après la titularisation.

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission des lois*. Oui !

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué*. C'est d'ailleurs une réflexion qui m'a été soufflée par un membre de la Haute Assemblée, dont je tairai cependant le nom pour l'instant puisqu'il n'est pas actuellement dans l'hémicycle.

Cette collectivité a ainsi « investi » pour un agent, et elle n'a aucun « retour sur investissement ». Elle a en quelque sorte formé pour le compte d'un autre employeur.

Pour lutter contre ce phénomène, sans que l'on puisse l'interdire complètement, sauf à porter atteinte à des garanties statutaires majeures, le projet de loi prévoit une clause de remboursement par la collectivité qui « débauche » ainsi un fonctionnaire formé sur le budget du premier employeur, dès lors que la mutation intervient dans les trois ans suivant la titularisation. Cette indemnité correspond au coût direct de la rémunération versée à l'agent pendant sa période de formation initiale, ainsi que le coût des formations complémentaires éventuellement réalisées. J'ai confiance en ce mécanisme de régulation pour mettre un terme à quelques abus, très pénalisants pour les petites collectivités, qui, je le rappelle, constituent le cœur de cible de ce projet de loi.

Enfin, réguler la gestion des ressources humaines, c'est permettre aux régions et aux départements qui le souhaiteraient de s'affilier aux centres de gestion pour la gestion des agents de l'État transférés aux collectivités locales à la suite de la loi du 13 août 2004.

Ce sont principalement les 93 000 personnels TOS qui sont concernés, eux qui forment le gros bataillon des agents mis à disposition.

Je veux ensuite insister sur la nécessité de rendre la fonction publique territoriale plus attractive.

Comme je l'ai dit, me semble-t-il, à l'occasion d'une réponse à une question d'actualité, les collectivités locales offrent une palette exceptionnelle d'activités, avec leurs

253 métiers, dans les filières techniques, sociales, administratives ou culturelles. Des métiers passionnants, comme ceux qui sont liés à la petite enfance, au secteur du patrimoine, à l'encadrement, aux contrôles des travaux, manquent de « bras ». Il importe de trouver ces personnels d'ici à 2012, date à laquelle 38 % des effectifs seront partis à la retraite.

Je souhaite aussi renforcer l'attractivité et l'exemplarité de la fonction publique territoriale. J'ai dit tout à l'heure que je voulais qu'elle devienne pionnière, et nous n'y parviendrons qu'avec le soutien de votre assemblée.

La rendre plus attractive, cela suppose, en premier lieu, de prendre en compte l'expérience déjà acquise par les agents territoriaux, comme par les candidats à l'entrée dans la fonction publique territoriale. Mon collègue Christian Jacob vous en parlera plus précisément tout à l'heure.

Quel est le but ?

Il s'agit, d'abord, de faire de l'expérience professionnelle un équivalent de la formation statutaire obligatoire ou de dispenser certains candidats au recrutement par concours interne ou troisième concours, d'épreuves correspondant à cette expérience. C'est tout l'objet de la reconnaissance de l'expérience professionnelle.

Il s'agit, ensuite, de faciliter l'entrée dans la fonction publique territoriale de personnes venant du secteur privé, avec un mécanisme de reconnaissance de l'ancienneté. Tel est notamment l'objet des troisième concours.

Il s'agit, enfin, d'adapter le régime des concours pour qu'ils soient moins académiques – nous avons tous des expériences à cet égard –, qu'ils deviennent plus performants en termes de recherche des compétences et de la motivation des candidats. C'est l'ambition des concours sur titre, qui existent déjà dans la fonction publique territoriale, mais dont je souhaite un renforcement très significatif.

Cette prise en compte de l'expérience déjà acquise doit se faire en premier lieu lors de l'entrée dans la fonction publique territoriale. Sur ce plan, les évolutions relèvent tant de la loi que du domaine réglementaire.

Je souhaite, sur le plan réglementaire, que les troisième concours se développent. Aujourd'hui, une vingtaine de cadres d'emplois, sur près de soixante, sont déjà accessibles par un troisième concours qui s'adresse principalement à des candidats issus du secteur privé. Je souhaite donc une généralisation de cette troisième voie d'accès à la fonction publique territoriale, sans que les statuts particuliers constituent un frein, soit du fait de la nature des épreuves de ces concours, soit du fait des conditions de reclassement des lauréats des concours. Il faut regarder de près comment on peut prendre en compte l'ancienneté, c'est-à-dire l'expérience acquise par des candidats venant du secteur privé, lors de leur intégration dans la fonction publique territoriale.

Dans cet esprit, je rappelle que, pour les agents de catégorie C, des dispositions ont été publiées et permettent une reprise d'ancienneté compte tenu des services accomplis antérieurement dans le secteur privé, pour ceux qui sont entrés dans la fonction publique territoriale soit par la voie du troisième concours, soit par la voie du concours externe. Des dispositions analogues seront prises prochainement à l'égard des agents des catégories A et B.

Je souhaite aussi qu'un véritable changement intervienne dans la culture administrative, et j'œuvrerai pour que la fonction publique territoriale en soit le laboratoire. Les concours de la fonction publique sont aujourd'hui principalement des concours sur épreuves. J'entends faire en sorte

que, dans la fonction publique territoriale, les concours sur épreuve soient progressivement remplacés par des concours sur titre avec épreuves. Ce n'est pas la même chose : le concours sur épreuve est trop souvent académique ou universitaire, trop théorique.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* Oui !

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué.* Le concours sur titre avec une ou deux épreuves, c'est au minimum un entretien qui permet de mesurer la motivation...

M. Jean-Pierre Raffarin. C'est très bien !

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué.* ... et de cerner la personnalité du candidat, avec la vérification de l'existence du titre et les garanties de neutralité du concours.

Il n'est pas normal de devoir refaire passer à un candidat pourvu d'un diplôme d'État, comme une puéricultrice, des épreuves académiques qu'il a déjà passées avec succès pour son diplôme.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* Absolument !

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué.* Quant à ce titre, il peut résulter du diplôme, mais aussi – et c'est là un point très important – de la validation des acquis de l'expérience, la VAE, à l'issue d'une analyse du parcours professionnel des candidats et de la labellisation de ce parcours par la reconnaissance d'une équivalence de diplôme. C'est cela aussi la reconnaissance de l'expérience professionnelle.

Je vous le dis très clairement et sincèrement : il n'y a pas, en la matière, de position doctrinale ni de ma part ni de celle des autres membres du Gouvernement. Notre approche est pragmatique. Le concours sur titre permet le choix de candidats précisément adaptés au poste, et motivés. C'est là l'essentiel.

Sans en être la justification première, la substitution progressive des concours sur titre aux concours sur épreuves présente également un intérêt économique et financier : les premiers ont pour conséquence d'alléger le coût des concours. Et si ce n'est pas le but, c'est une conséquence qui peut avoir son importance, dans l'équilibre financier des transferts de compétences entre le CNFPT et les centres de gestion, point sur lequel je reviendrai tout à l'heure.

Rendre la fonction publique plus attractive suppose, en deuxième lieu, de valoriser les efforts de formation individuelle faits par les agents territoriaux, et surtout de reconnaître ces efforts par des promotions internes.

L'objectif est clairement que les formations qualifiantes soient prises en compte lors de l'examen par les commissions administratives paritaires des dossiers individuels des agents « promouvables ». Il ne s'agit pas de faire des formations qui sont suivies un critère d'inscription sur les tableaux d'avancement en tant que tel – ce serait naturellement trop réducteur et porteur de dérives. Mais les efforts de formation doivent figurer dans le « faisceau d'indices » de l'évaluation de la valeur professionnelle, qui, elle, est prise en compte pour les promotions.

Le projet de loi structure ces parcours de formation et leur donne corps.

Le droit individuel à la formation, le DIF, est l'une des dispositions centrales du projet de loi, car, j'ose le dire, elle permet une des plus importantes avancées sociales de ces dernières décennies.

Le Gouvernement attache une importance particulière au rééquilibrage entre, d'une part, les formations initiales qu'il n'est pas question de négliger, mais qu'il importe de repenser dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une meilleure adaptation aux besoins des employeurs et, d'autre part, la formation tout au long de la vie, dont le premier jalon a été posé pour le secteur privé par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

Il convient que la fonction publique s'engage fermement dans cette voie, et la fonction publique territoriale sera, à l'occasion de ce projet de loi, la première à voir inscrit dans son statut ce droit individuel à la formation. M. le ministre de la fonction publique m'a accompagné dans cet effort.

De quoi s'agit-il concrètement ? Il s'agit de donner à chaque agent de la fonction publique territoriale un droit à la formation, droit qui ne restera pas théorique, puisqu'il est quantifié dans la limite de vingt heures par an, cumulable sur six ans et plafonné à cent vingt heures.

Soyons clairs : ce n'est pas une formation de « confort » ou d'intérêt personnel qui est visée. Il ne s'agit pas pour les agents publics de se « faire plaisir » en se formant. C'est pourquoi le DIF est centré sur les formations de perfectionnement et sur les actions de préparation aux concours et aux examens professionnels.

Ainsi, un technicien territorial en charge des installations électriques des bâtiments municipaux pourra suivre, dans le cadre du DIF, une formation de spécialisation aux nouvelles normes de sécurité, de plus en plus précises, et je n'ose dire tatillonnes...

Rendre la fonction publique territoriale plus attractive, c'est, en troisième lieu, permettre son accès par des passerelles entre les fonctions publiques.

Le projet de loi prévoit que les magistrats et les militaires pourront désormais se présenter aux concours internes de la fonction publique territoriale. Ils avaient été oubliés, à l'inverse de ce qui existe dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique hospitalière.

Dans le même esprit, le projet de loi prévoit la possibilité de détachements dans la fonction publique territoriale de fonctionnaires venant de la fonction publique hospitalière.

C'est dans le sens de l'« unicité » des fonctions publiques que s'inscrit ce projet de loi.

Je souhaite aussi – j'insiste sur ce point qui, pour de multiples raisons, me tient à cœur et que j'ai souligné lors de mon audition par la commission des lois – que l'on améliore les passerelles de la fonction publique territoriale vers la fonction publique de l'État. Celles-ci existent déjà, mais partiellement. Nul besoin de dispositions législatives à cet égard, mais il est nécessaire de se pencher sur ce dossier, qui concerne au premier chef l'adaptation des statuts particuliers des corps de l'État.

C'est un travail réglementaire important que le ministre de la fonction publique a entamé avec l'ouverture, et je l'en remercie, du corps des administrateurs civils aux administrateurs territoriaux et qui concernera l'ensemble des corps de l'État.

Enfin, la fonction publique territoriale doit aussi poursuivre son effort de professionnalisation. C'est en étant très professionnelle qu'elle saura attirer.

C'est pourquoi il est nécessaire, dans le cadre général du rééquilibrage que j'ai déjà évoqué entre la formation initiale et la formation permanente, de prévoir une formation initiale, uniquement là où elle est indispensable.

En prévoyant, dans son article 1^{er}, qui modifie la loi du 12 juillet 1984 sur la formation des agents de la fonction publique territoriale, que la formation professionnelle consiste notamment en des actions de formation initiale d'intégration à l'emploi « dispensées aux agents de toutes catégories », le projet de loi fait de la formation initiale des agents de catégorie C, formation aujourd'hui partielle, une obligation statutaire. Cette disposition témoigne, une nouvelle fois, du caractère très social du texte qui vous est soumis.

Les décrets relatifs aux différents cadres d'emploi concernés en préciseront la portée. J'indique néanmoins, à ce stade, qu'il ne s'agit pas d'instaurer une formation longue. J'ai demandé que ce soit des formations courtes et centrées sur l'environnement de travail, parce qu'elles doivent être peu coûteuses et bien adaptées aux besoins des agents, sans être pénalisantes pour les employeurs territoriaux. Ces formations seront réservées aux agents de catégorie C, et complétées, le cas échéant, pour les emplois les plus spécifiques, par des formations spécialisées à caractère technique, afin de ne pas fermer la porte.

Apprécions les enjeux de cette mesure phare. En 2001, le nombre de jours de formation par an et par agent de catégorie C était de 1,9. L'objectif est de parvenir, à terme, à environ trois jours par an pour ces agents, qui, je le répète, constituent plus des trois quarts des fonctionnaires territoriaux. Ainsi, ils seront non pas les laissés-pour-compte, mais les grands bénéficiaires de la réforme.

Enfin, ce texte clarifie le paysage institutionnel de la fonction publique territoriale – cela me paraît indispensable ! – pour rendre plus efficaces les organes de formation et de gestion des personnels.

Des institutions existent, on les connaît : le Centre national de la fonction publique territoriale, ou CNFPT, théoriquement chargé de la formation, mais dont le rôle s'étend aussi, aujourd'hui, à la gestion ; les centres de gestion départementaux ou interdépartementaux, qui ont une fonction de gestion, mais amputée de ce qui est assuré par le CNFPT ; enfin, bien sûr, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le CSFPT. Il faut y ajouter les collectivités non affiliées.

Je le dis très clairement : je suis très ouvert au débat, car – je suis sûr que c'est l'un point sur lesquels nous nous rejoindrons – les institutions ne sont pas un but en elles-mêmes.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Très bien !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Elles ne sont utiles que par le rôle qu'elles peuvent remplir. Mais elles doivent s'articuler de manière cohérente. Or, chacun le reconnaît fort honnêtement, des améliorations doivent être apportées sur ce plan. Un rééquilibrage et des clarifications sont nécessaires, comme le soulignent d'ailleurs la plupart des rapports cités tout à l'heure. Le projet de loi s'y emploie.

Le CSFPT, tout d'abord, est la clef de voûte du dispositif institutionnel. Le Gouvernement avait accepté d'en rappeler les compétences éminentes en matière de représentation des exécutifs territoriaux et des agents territoriaux, soulignant par là même son caractère de lieu de dialogue social. L'avis du Conseil d'État nous a incité à supprimer quelques dispo-

sitions ; cependant, si la Haute Assemblée – et je m'adresse bien à l'ensemble de ses membres – estime que ce ne serait pas contrevenir à la délimitation du domaine législatif et du domaine réglementaire que d'inscrire dans la loi des dispositions relatives au rôle et aux compétences du Conseil supérieur, c'est bien volontiers que nous le ferons. C'est là un élément important que je tenais à signaler à l'attention de M. Mahéas, qui ne semble pourtant guère m'écouter ! *(Si ! si ! sur les travées du groupe socialiste.)*

M. Pierre-Yves Collombat. Il a deux oreilles ! *(Sourires.)*

M. Claude Domeizel. Il arrive à écouter et à bavarder en même temps ! *(Nouveaux sourires.)*

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Comme c'était une bonne nouvelle, je souhaitais qu'il l'entende !

M. Claude Domeizel. Nous sommes tout ouïe !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Merci ! Il est en tout cas une disposition dont la portée est très forte : celle qui instaure le collège des élus comme interlocuteur du Gouvernement pour les négociations salariales qui sont régulièrement menées avec les syndicats de fonctionnaires. Ceux-ci étant 1,7 million, il est assez logique que les « patrons » des collectivités locales aient leur mot à dire quand il s'agit de discuter les augmentations du point d'indice concernant l'ensemble de la fonction publique territoriale !

M. Gérard César. C'est normal !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Quant au CNFPT, dont la vocation est la formation, il assume aussi, de fait, des missions de gestion. Cela conduit à une confusion certaine, je le dis comme je le pense, non seulement dans la lisibilité des attributions, mais aussi dans le fonctionnement, car, autant le principe du paritarisme, que respecte pour partie le CNFPT, est pleinement justifié en matière de formation professionnelle, autant il n'a pas de raison d'être lorsqu'il s'agit de recrutements et d'organisation des concours.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Très juste !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Le projet de loi comporte des dispositions relatives à la formation tout au long de la vie, au DIF, au livret de formation, à la reconnaissance de l'expérience professionnelle, la REP, et à la validation des acquis de l'expérience, la VAE : pour qu'elles trouvent leur plein effet, il convient qu'une institution les fasse vivre. Cette institution, c'est le CNFPT, avec ses délégations régionales et ses écoles d'application. Il s'agit non seulement de le recentrer sur ses missions de formation, mais aussi de développer celles-ci. Je lui fais d'ailleurs totalement confiance à cet égard.

Ainsi, il lui reviendra d'abord de mettre en œuvre concrètement les procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle.

C'est à lui également que doivent incomber l'analyse et l'accompagnement des demandes de validation des acquis de l'expérience. Il n'en a pas le monopole, certes, mais cela entre dans sa vocation naturelle.

C'est à lui enfin qu'il revient de faire en sorte que le droit individuel à la formation soit une réalité concrète, puisque les formations de perfectionnement en vue de développer la qualification des agents et les actions de préparation aux concours, qui constituent le cœur du DIF, pourront être et, dans la pratique, sont principalement organisées par le CNFPT.

Pour qu'il puisse se consacrer à ces tâches nouvelles, qui sont de première importance, le CNFPT doit être déchargé des tâches de gestion de proximité,...

M. Alain Vassel. Très bien !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. ... qui entrent à l'inverse dans la sphère de compétence des centres de gestion : c'est le cas, par exemple, de la prise en charge des personnels de catégorie A momentanément privés d'emplois et du reclassement des fonctionnaires de cette même catégorie devenus inaptes à leur emploi.

Dans notre esprit, ce rééquilibrage doit se faire à coût constant, conformément à la demande expresse, précise et constamment réaffirmée avec une grande force par le président du Sénat, M. Poncelet. C'est donc une règle que s'est fixée le Gouvernement. (*Murmures sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Claude Domeizel. Ce sera difficile !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Je voudrais insister sur un point : je ne pense pas que le projet de loi soit générateur de dépenses nettes nouvelles. Certes, de nouvelles formations sont mises en place, notamment la formation initiale pour les agents de la catégorie C, mais des économies vont par ailleurs être possibles, d'abord du fait de la pyramide des âges, qui entraînera le départ des agents les plus anciens, donc aux indices les plus élevés, ensuite parce que les formations initiales seront raccourcies, enfin grâce à la suppression de nombreuses épreuves aux concours.

J'ajoute que le CNFPT tirera nécessairement profit de la priorité que donne le projet de loi à la formation permanente : il me paraît clair que, sans en avoir le monopole, bien entendu, il en sera l'opérateur presque naturel, en tout cas privilégié, et qu'il en retirera les ressources correspondantes.

De la même façon, le CNFPT interviendra dans le processus de la validation des acquis de l'expérience, intervention qui sera bien sûr facturée.

Enfin, n'oublions pas que l'assiette du « 1 % formation » sera considérablement élargie par l'arrivée progressive des fonctionnaires de l'État qui intégreront la fonction publique territoriale dans le cadre du droit d'option, comme je l'ai déjà évoqué ; cela concerne 130 000 personnes.

Je suis donc porté à faire spontanément confiance au CNFPT et aux centres de gestion pour trouver ensemble, par le contrat, comme le prévoit le projet de loi, la voie d'un consensus.

Pour que rien ne soit laissé au hasard, j'indique que j'ai présenté aux organisations syndicales et aux associations d'élus un protocole d'accord, que l'on pourrait qualifier de « clause de revoyure », afin que l'ensemble des parties concernées se retrouvent autour d'une table, chiffres en main, une fois les dispositions de la loi entrées en vigueur et les bilans réalisés, authentifiés et vérifiés. Si cela conduit à proposer la modification des taux de cotisations, nous étudierons cette éventualité et le législateur, le cas échéant, en serait saisi. Mais, je le dis très clairement, ce n'est pas aujourd'hui mon hypothèse de travail.

Dans la perspective de cette clarification du paysage institutionnel, un certain nombre d'interlocuteurs m'avaient laissé entendre qu'il fallait absolument créer une structure nationale, sous forme d'un établissement public, qui soit en quelque sorte « tête de réseau » des centres de gestion : c'est le centre national de coordination des centres de gestion, prévu à l'actuel article 10 du projet de loi.

Cette structure aurait eu pour double objet de favoriser la nécessaire coopération entre les centres de gestion dans l'exercice de leurs nouvelles attributions et, par ailleurs, d'assumer des missions de gestion à l'attention des fonctionnaires de catégorie A.

M. Claude Domeizel. Il « aurait eu »...

M. Jacques Mahéas. Voilà que le ministre parle au conditionnel !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Dans le cadre de ces dernières missions, elle aurait organisé pour toutes les collectivités, affiliées ou non, les examens professionnels de cette catégorie d'agents et aurait été chargée de la publicité des créations et vacances d'emplois de catégorie A ainsi que de la gestion de la bourse nationale des emplois, sans oublier la prise en charge des déchargés de fonctions ou le reclassement de ceux qui sont devenus inaptes à l'exercice de leur fonction.

Il s'agissait donc de vraies compétences portées par une structure nouvelle, non coûteuse, qui, m'avait-on assuré, devait faire l'unanimité autour d'elle. Or le vote de la commission des lois a très clairement montré, si j'ai bien compris le message qu'elle nous a adressé, qu'il n'en était rien et que, s'il était certes nécessaire de faire exercer ces missions par le réseau des centres de gestion, un établissement public national, même doté de ressources limitées et fixées par le législateur, ne suscitait que méfiance et incompréhension.

Je vous indique donc que je suis ouvert à toute formule qui privilégierait le transfert des missions de gestion des ressources humaines actuellement exercées par le CNFPT au réseau des centres de gestion ou à un centre de gestion,...

M. Jacques Mahéas. Non, non !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. ... sans retenir la création d'une structure nationale nouvelle, tant il est vrai que certains précédents en la matière doivent inciter à une grande prudence.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Oh oui !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Car, dans ce rééquilibrage du paysage institutionnel, il ne faut pas oublier l'essentiel, qui consiste, au-delà de l'extension de leurs compétences de gestion, dans le renforcement du rôle des centres de gestion.

Je souhaite que ceux-ci se voient reconnaître une véritable mission de « centres d'information en matière de gestion des ressources humaines ». C'est pourquoi je souhaite également qu'ils soient « calés » sur l'échelon qui, en l'occurrence, me paraît être le plus pertinent : le niveau régional. Telle est la portée de l'identification des centres de gestion coordinateurs et des compétences qui leur sont reconnues à cet égard.

Dans mon esprit, les centres de gestion sont appelés à prendre le relais du CNFPT dans les tâches d'organisation de tous les concours, à l'exception des seuls concours de recrutement aux cadres d'emplois ouvrant sur une scolarité, qui doivent rester réservés au CNFPT : il s'agit des concours d'administrateurs territoriaux, de conservateurs du patrimoine, de conservateurs des bibliothèques et de lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels.

Sous cette réserve, ce sont les centres de gestion qui organiseront pour les collectivités et les établissements publics qui leur sont obligatoirement affiliés l'ensemble des concours et examens des catégories A, B et C.

Par ailleurs, toujours dans un souci de cohérence, les centres de gestion passeront entre eux des conventions, au moins au niveau régional, pour l'organisation des concours de catégorie A. Ils seront les organisateurs exclusifs des concours concernant les catégories A et B relevant des filières administrative, technique, culturelle, sportive et des polices municipales.

La fonction publique territoriale y gagnera en lisibilité, tout particulièrement s'agissant des calendriers des concours.

Les centres de gestion voient ainsi leurs missions développées non pas seulement dans le cadre d'un jeu de « vases communicants » avec le CNFPT, mais surtout dans un souci, encore une fois, de clarté et de cohérence. Les centres de gestion sont clairement identifiés comme les structures d'appui et de ressources de toutes les collectivités, de leurs agents et des candidats à un emploi public territorial. Ils ont pour vocation, je l'affirme, de devenir des pivots en matière d'emploi public territorial.

Les centres de gestion doivent aussi voir leur rôle de gestionnaires de proximité accentué. C'est ainsi qu'ils mutualiseront les opérations liées aux autorisations spéciales d'absence pour les collectivités employant moins de 50 agents.

Au-delà de ces compétences particulières, leur rôle sera renforcé en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, d'emplois et des compétences. J'ai souhaité que cette dernière mission apparaisse nettement dans la loi. Elle prendra la forme de conférences annuelles régionales, suggérées par le Conseil d'État et acceptées par le Gouvernement, de préférence aux structures administratives lourdes et complexes qui figuraient initialement, sous l'appellation de « comités régionaux pour l'emploi public territorial », dans la version que j'avais présentée au CSFPT. Acceptant cette substitution, le Gouvernement n'a en rien abandonné l'objectif : les conférences régionales devront développer une approche fine de l'évolution de l'emploi public territorial.

Enfin, je n'oublie pas les organisations syndicales, qui font vivre le dialogue social dans les collectivités ou dans les centres de gestion qui gèrent pour le compte des collectivités. Des mesures significatives concernant les moyens mis à la disposition des organisations syndicales ou la reconnaissance d'un déroulement de carrière non pénalisant pour tout représentant syndical, sans compter la généralisation – à certaines conditions, je tiens à le rappeler – des autorisations spéciales d'absence, sont prévues dans ce projet de loi ; nous pourrions y revenir.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les grandes orientations et les lignes de force du projet de loi. La présentation que j'en ai faite n'est naturellement pas exhaustive, car je me suis attaché à des aspects très précis et très techniques. Je n'ai pas évoqué, par exemple, les avancées que contient le texte en matière d'hygiène et de sécurité, de médecine préventive, de recrutement des personnes handicapées.

Je pense néanmoins qu'avec ce projet de loi, et au bénéfice des améliorations que le Sénat voudra bien y apporter, la fonction publique territoriale franchira une étape très importante de son histoire qui permettra à chacun, employeurs ou fonctionnaires, de bénéficier d'avancées considérables au service des usagers.

Je forme donc le souhait ardent que le dialogue qui s'est instauré et le consensus qui s'est manifesté au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale se renouvelent à l'occasion de notre débat, et je vous assure – j'espère que Christian Jacob et moi-même saurons vous le démontrer – qu'il s'agit non pas d'une formule, mais bien d'une réalité. Pour notre part, nous sommes ouverts à l'exploration de toutes les pistes, de toutes les suggestions, de toutes les propositions que vous serez susceptibles de présenter, dès lors qu'elles s'inscrivent dans les objectifs généraux de cette réforme sociale. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale marque une nouvelle étape de la dynamique dans laquelle le Gouvernement souhaite inscrire notre fonction publique.

Je ne reviendrai pas sur la présentation détaillée que vient de vous en faire mon collègue Brice Hortefeux, et j'insisterai sur deux points seulement.

Ce texte est en pleine cohérence avec l'accord que j'ai signé le 25 janvier dernier avec trois syndicats représentatifs de la fonction publique : la CFDT, l'UNSA et la CFTC,...

M. Jean-Pierre Raffarin. Très bien !

M. Christian Jacob, ministre. ... accord qu'il vient compléter. Je rappelle au passage que c'est le premier qui est conclu depuis huit ans : c'est dire l'importance que constitue la concrétisation de certaines des principales avancées qu'il contient.

Le projet de loi marque donc une première étape. Je serai prochainement conduit à vous présenter un projet de loi transversal qui concernera les trois versants de la fonction publique et qui aura notamment pour objet de lever un certain nombre de rigidités auxquelles on est confronté en matière de gestion des ressources humaines, Brice Hortefeux l'évoquait à l'instant, et qui sont dénoncées régulièrement par les employeurs, notamment par les élus locaux.

L'accord du 25 janvier dernier sur la promotion professionnelle et l'amélioration des carrières est fondé sur deux principes qui me semblent valables pour l'ensemble de la fonction publique : d'une part, redonner de l'ampleur aux perspectives de carrière des agents, de haut en bas de la grille des rémunérations, en supprimant les obstacles injustifiés à la promotion professionnelle et à la mobilité ; d'autre part, favoriser la formation et la prise en compte de l'expérience dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique.

En matière de promotion professionnelle et de mobilité, l'accord du 25 janvier prévoit, pour les trois fonctions publiques, une restructuration complète de la catégorie C afin de diminuer les obstacles à la promotion et de restaurer l'amplitude des carrières. Cela se traduira par la revalorisation du sommet de la catégorie C et la création d'un échelon supplémentaire dans les trois premiers grades. L'accord prévoit en outre un quasi-doublement des possibilités de promotion de la catégorie C vers la catégorie B et de la catégorie B vers la catégorie A, ainsi que la création d'emplois fonctionnels pour améliorer les parcours de la catégorie A.

Pour la fonction publique territoriale plus spécifiquement, deux mesures vont dans le même sens. Le projet de loi qui vous est soumis prévoit la révision des seuils pour la création d'emplois fonctionnels, ainsi que la révision des

seuils d'emplois de grade, qui fera l'objet de plusieurs textes d'ordre réglementaire. À cela va s'ajouter la suppression des quotas d'avancement de grades et leur remplacement par des ratios promus-promouvables fixés par chaque collectivité, ce qui devrait permettre de fluidifier davantage encore les carrières dans la fonction publique territoriale et de donner aux employeurs locaux plus de marge de manœuvre pour distinguer les agents les plus méritants.

Afin de faciliter la mobilité, je souhaite d'abord mettre l'accent sur les fusions de corps au sein de la fonction publique de l'État, pour harmoniser les cadres statutaires et faciliter les passerelles entre les fonctions publiques. Une centaine de corps devraient être fusionnés dès 2006.

Il faut veiller tout particulièrement à la mobilité entre les fonctions publiques. En effet il est trop souvent plus aisé d'aller de la fonction publique de l'État vers la fonction publique territoriale que de faire le parcours inverse. Il est indispensable de parvenir à une stricte égalité des possibilités ouvertes aux fonctionnaires d'État et aux fonctionnaires territoriaux, et d'offrir aux agents des parcours professionnels plus attractifs et aux employeurs locaux la possibilité de trouver les profils les plus adaptés.

La mise en place de la reconnaissance des acquis de l'expérience dans la fonction publique, souhaitée par le Président de la République, est l'une des autres avancées importantes de l'accord du 25 janvier.

Je précise d'entrée que la prise en compte de l'expérience ne signifie en rien l'abandon du concours, qui demeure sans réserve le mode de sélection pertinent, un outil sûr et objectif pour la validation des connaissances. Nos concitoyens sont d'ailleurs très attachés au concours, car il garantit l'application du principe d'égalité d'accès aux emplois publics, principe qui constitue l'un des éléments fondateurs de notre pacte social.

Cela ne veut toutefois pas dire que la manière dont les concours sont organisés doit être intangible à jamais. Les épreuves sont parfois trop théoriques, déconnectées de la vie professionnelle : cela ne facilite ni la promotion professionnelle ni le déroulement des carrières. Il faut donc faire évoluer les choses.

L'accord du 25 janvier prévoit l'élargissement progressif de la part de la promotion interne et des examens professionnels dans les statuts de l'ensemble des corps de fonctionnaires ; l'institution de dispositifs de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle se substituant à certaines épreuves dans les concours ou les examens professionnels ; des dérogations aux conditions de diplôme pour l'inscription aux concours, en fonction de l'expérience des personnels ; la valorisation de l'expérience professionnelle dans les parcours professionnels, notamment pour les promotions ; la prise en compte de l'expérience professionnelle pour faciliter les « secondes carrières » ; enfin, l'institution d'un congé de validation des acquis de l'expérience.

Le projet de loi que nous vous soumettons, Brice Hortefeux et moi-même, applique ces orientations à la fonction publique territoriale.

En matière de formation, l'effort consacré aux agents publics est réel. Il mobilise des moyens considérables pour des résultats dans l'ensemble satisfaisants, notamment en ce qui concerne le taux d'accès des agents publics à la formation continue, qui est supérieur à celui du secteur privé.

Cependant, on constate un cloisonnement trop marqué entre formation initiale et formation continue, une trop faible implication de l'encadrement dans la définition des

besoins des services et des agents, et une absence d'évaluation des effets des actions de formation. Par conséquent, l'articulation entre formation et carrière est encore insuffisante.

Or, aujourd'hui, la question de la formation tout au long de la vie est devenue incontournable pour les fonctions publiques. Elle l'est d'autant plus que l'on se situe dans une fonction publique de carrière et que la puissance publique est garante de l'adaptation constante du service public aux besoins des citoyens.

Il faut donc revoir l'organisation des formations et garantir aux agents de la fonction publique le droit individuel à la formation, droit dont bénéficient déjà les salariés du secteur privé.

Le projet de loi qui vous est soumis pose un premier jalon en ce sens en instituant ce droit nouveau au profit des personnels de la fonction publique territoriale.

Afin que vous ayez une vue d'ensemble des textes relatifs à la fonction publique, je souhaiterais vous annoncer brièvement les principaux axes du projet de loi portant dispositions relatives à la fonction publique que je vous présenterai dans quelques semaines.

Tout d'abord, ce texte étendra à l'ensemble de la fonction publique les dispositions qui vous sont soumises aujourd'hui en matière de formation et de reconnaissance de l'expérience.

Ensuite, il adaptera les règles relatives à la mise à disposition des fonctionnaires pour faciliter la mobilité, que ce soit entre les trois fonctions publiques ou au sein de la fonction publique de l'État.

Ce projet de loi modernisera les règles de déontologie des fonctionnaires, pour les mettre en conformité avec celles qui ont été adoptées dans les principaux pays occidentaux et renforcer la sécurité juridique des agents. L'objectif est d'encourager les échanges entre le secteur public et le secteur privé afin de permettre aux fonctionnaires d'effectuer des parcours professionnels plus riches et aux employeurs de tirer profit de nouvelles compétences.

Le projet de loi simplifiera le régime des cumuls d'activité, qui est aujourd'hui, dans certains cas, un frein à la création d'entreprise et au bon fonctionnement des pôles de compétitivité.

Enfin, le projet de loi assouplira le régime du temps non complet pour faciliter le maintien des services publics en milieu rural.

J'y insiste, ce nouveau projet de loi permettra de lever un certain nombre de rigidités pour répondre aux préoccupations des agents comme à celles des employeurs.

En effet, il n'y a aucune raison d'imposer aujourd'hui un modèle unique de carrière dans la fonction publique, celui selon lequel on entre dans la fonction publique à vingt ans pour n'en ressortir qu'à la retraite. Pour cela, il faut éviter de pénaliser ceux qui font des choix de carrière diversifiés.

Au total, si nous menons à bien ce programme, nous aurons fait accomplir des progrès importants à la fonction publique en 2006. Le Président de la République et le Premier ministre y portent un grand intérêt, car la modernisation de l'État ne se fera pas sans les fonctionnaires, et sans une fonction publique adaptée à notre société.

J'ajoute que, dans un contexte de départs massifs à la retraite qui sera la caractéristique des années à venir, la fonction publique doit aussi s'ouvrir davantage qu'elle ne

l'a fait dans le passé. Il lui faut en particulier s'ouvrir aux jeunes, et ce quel que soit leur niveau d'études. Je vous rappelle que, dès la mise en place du plan d'urgence pour l'emploi par Dominique de Villepin, nous avons créé le PACTE – parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État – pour permettre aux jeunes sans qualification d'intégrer la fonction publique en qualité de titulaires au terme d'un parcours alternant formation et stage, et pour ainsi faire fonctionner à nouveau l'ascenseur social.

Enfin, l'accord du 25 janvier 2006, signé par la CFTD, l'UNSA et la CFTC, a consacré l'adhésion des partenaires sociaux à une politique de promotion professionnelle et d'amélioration des carrières.

Au cours de cette année 2006, avec Brice Hortefeux, mais aussi avec Xavier Bertrand pour la fonction publique hospitalière, nous poursuivons les concertations de façon à faire aboutir les différents chantiers ouverts pour moderniser notre fonction publique.

Tels sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les différents éléments que je voulais porter à votre connaissance, en étant persuadé que nous ferons du bon travail ensemble et que nous enrichirons ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Sans aucun doute, monsieur le ministre !

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le ministre délégué, ce projet de loi était en effet attendu depuis longtemps par tous les acteurs de la fonction publique territoriale : il est donc le bienvenu.

La fonction publique territoriale a été organisée par la loi du 26 janvier 1984 ; elle a été renforcée par les lois Galland de 1987 et Hoeffel de 1987, les lois de 1996 et de 2001, et, plus récemment, par la loi de juillet 2005 portant création d'un contrat à durée indéterminée dans la fonction publique.

Mais les avancées dues à ces différentes lois n'étaient pas suffisantes, et de nombreuses études et des travaux préparatoires ont été menés, par M. Jean Courtial, maître des requêtes au Conseil d'État, par M. Bernard Dreyfus, professeur de droit, qui s'était vu confier par M. Jean-Paul Delevoye, alors ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, une mission consacrée à « la mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale ».

Il convient également de rappeler que M. Rémy Schwartz, maître des requêtes au Conseil d'État, avait également remis un rapport à M. Émile Zuccarelli, alors ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation.

Je ne peux pas ne pas évoquer, bien sûr, le groupe de travail institué sur l'initiative du président du Sénat, M. Christian Poncelet,...

M. le président. Merci, ma chère collègue !

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. ... présidé par le président de la commission des lois, M. Jean-Jacques Hyest, dont le rapporteur était M. Alain Vasselle, et qui a abouti à la rédaction d'un rapport intitulé *Refonder le statut de la fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation.*

M. Claude Domeizel. Et l'opposition ?

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Mon cher collègue, je vous renvoie à mon rapport écrit, où figurent bien d'autres noms cités.

Je n'oublie pas le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui travaille constamment sur ces questions et qui a rendu plusieurs rapports, notamment *Diplômes de la vie*, ou encore *Enjeux et défis de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale.*

Au-delà de tous ces rapports, nous qui sommes les acteurs des collectivités territoriales, et donc aussi de la fonction publique territoriale – savons qu'un certain nombre d'éléments rendaient nécessaire l'élaboration d'une nouvelle loi. On a évoqué tout à l'heure le papy-boom, c'est-à-dire le départ à la retraite d'ici à 2012 de 38 % des 1 700 000 fonctionnaires.

Mais il y a trois autres points que je voudrais aborder maintenant.

Le premier concerne la capacité d'adaptation de nos fonctionnaires territoriaux aux nouveaux métiers, aux nouvelles fonctions qu'ils ont à assumer dans nos collectivités territoriales. En cela, votre projet de loi répond tout à fait à l'objectif de la reconnaissance de l'expérience professionnelle, de la validation des acquis de l'expérience, qui permettront effectivement à un certain nombre de personnes d'entrer dans la fonction publique territoriale et d'apporter ainsi leur expérience dans de nouveaux métiers.

Le deuxième point a trait au développement de l'intercommunalité. Celle-ci bouleverse le paysage politique territorial et rend absolument nécessaire l'évolution de la fonction publique territoriale.

Enfin, le troisième point concerne l'acte II de la décentralisation, qui conduit à des transferts de personnels de l'État vers les collectivités territoriales, en particulier vers les départements en ce qui concerne les personnels de l'équipement, et vers les régions et les départements pour ce qui est des TOS, les personnels techniciens, ouvriers et de service, de l'éducation nationale.

Pour toutes ces raisons, et au-delà des départs en retraite, ce projet de loi était nécessaire, et il est le bienvenu.

Vous avez rappelé combien les Français tenaient à la fonction publique et combien ils rêvaient de voir leurs enfants devenir des fonctionnaires.

Le sondage que vous avez évoqué tout à l'heure montre aussi leur attachement à leurs collectivités territoriales, notamment à leur commune. Je ne veux pas vexer les présidents de conseil général ou de conseil régional qui sont présents dans cet hémicycle, mais force est de constater que, sur les 1,7 million d'agents que compte la fonction publique territoriale, 1,2 million travaillent dans les communes. L'attachement des Français aux personnels de la fonction publique territoriale ne semble donc pas éloigné de l'attachement qu'ils montrent à leur mairie.

Monsieur le ministre délégué, vous avez détaillé le contenu du projet de loi et votre propos sur ses aspects réglementaires a sans doute permis de dissiper quelques inquiétudes.

Je centrerai mon propos sur les décisions de la commission des lois.

Premièrement, la commission a déposé un amendement qui consacre le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en tant qu'instance représentative de la fonction publique territoriale.

Cette disposition figurait dans le projet initial du Gouvernement mais, pour des raisons de clarification législative, comme vous l'avez vous-même expliqué, le Conseil d'État avait estimé qu'elle n'était pas utile. Après avoir entendu de nombreuses personnalités, la commission des lois a considéré que cette disposition était au contraire opportune. C'est pourquoi elle l'a reprise dans son amendement no 5, visant à insérer un additionnel avant l'article 7.

Deuxièmement, la commission a proposé la création d'un collège des employeurs publics territoriaux au sein même du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

La commission a en effet considéré qu'il était utile que le Gouvernement dispose d'un interlocuteur unique, capable de présenter la position des élus des collectivités territoriales, notamment dans le cadre des négociations engagées avec les organisations syndicales, négociations qui ont des répercussions budgétaires importantes pour les collectivités territoriales.

Là encore, la commission a veillé à ne pas créer un niveau supplémentaire. Le collège des employeurs, qui existe déjà au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, est simplement consacré collège des employeurs publics territoriaux.

Ces deux dispositions, qui sont liées, revêtent une grande importance.

Troisièmement, la commission des lois n'a pas été convaincue par la volonté du Gouvernement de créer, à l'échelon national, un nouvel organe institutionnel de la fonction publique territoriale.

En effet, à une époque où l'on ne cesse de se plaindre du nombre déjà trop élevé des structures existantes, il n'était pas question pour nous d'en créer une nouvelle, et c'est d'ailleurs une préoccupation répandue chez les élus locaux.

La commission des lois a veillé à ce que les coûts de mise en œuvre de cette future loi n'alourdissent pas les charges des collectivités locales. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas souhaité la création d'un centre national de coordination des centres de gestion, d'autant moins que les missions qui devaient lui être affectées ne nous semblent pas suffisamment importantes.

C'est une décision forte qui a fait l'objet d'une quasi-unanimité.

La commission des lois, en décidant de supprimer la création du centre national de coordination des centres de gestion, s'est elle-même condamnée à réorganiser l'architecture initiale du projet de loi.

Ainsi, conformément d'ailleurs aux souhaits du Gouvernement, elle a restitué à l'échelon régional l'exercice des compétences attribuées au centre national de coordination en ce qui concerne la catégorie A, notamment l'organisation des examens professionnels de catégorie A, la publicité des créations et vacances des emplois de catégorie A, la prise en charge des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi et le reclassement des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Toutefois, le dispositif de la commission présentait le défaut de ne pas tenir compte d'une revendication assez largement répandue chez une catégorie que l'on a l'habitude de d'appeler A+, catégorie qui n'existe pas officiellement, mais qui regroupe les administrateurs et les conservateurs des bibliothèques.

Il était donc nécessaire d'opter pour une gestion nationale de ces personnels. C'est la raison pour laquelle la commission des lois a accepté, ce matin, après en avoir demandé et obtenu la rectification, un amendement déposé par M. Portelli. Aux termes de cet amendement, la gestion des fonctionnaires de catégorie A+ serait coordonnée à l'échelon national, et confiée à un centre de gestion qui serait désigné par décret.

M. Jacques Mahéas. Ce n'est pas une bonne formule !

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Cette solution permet d'éviter la création d'un nouvel organisme et donc des dépenses supplémentaires. En effet, cette mission, naguère dévolue au Centre national de la fonction publique territoriale, le CNFPT, serait confiée à un centre de gestion et la convention financière prévoirait le transfert des financements correspondants du CNFPT vers le centre de gestion désigné.

Cette nouvelle architecture tend à concilier, d'une part, le souci explicitement formulé, et à juste titre, par la commission des lois de ne pas augmenter les dépenses des collectivités et de pas créer de nouvelles structures et, d'autre part, la nécessité d'unifier à l'échelon national certaines missions concernant spécifiquement les fonctionnaires de catégorie A+, dont la gestion à l'échelon local ne semble pas pertinente aux yeux de nombreux élus et de représentants des personnels.

La commission considère par ailleurs que la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale doit demeurer de la compétence du CNFPT.

En effet, la connaissance de l'emploi public territorial est essentielle pour permettre au CNFPT d'anticiper les formations devant être proposées aux agents et aux collectivités.

De même, il est préférable que cet observatoire soit géré par un organisme paritaire. Le CNFPT conserverait en outre le répertoire national des emplois de direction. C'est l'objet de l'article 8.

La commission des lois propose également l'instauration d'une conférence nationale de l'emploi public territorial qui réunirait tous les centres de gestion. Cette conférence permettrait aux centres de gestion d'échanger au moins une fois par an sur leurs expériences, notamment dans l'exercice de leurs nouvelles compétences et dans le cadre de leur coordination régionale.

Les organisations syndicales et les délégations régionales ou interdépartementales du CNFPT devraient participer à la conférence régionale pour l'emploi public territorial, pour toute question relative à la formation des personnels territoriaux. C'est l'objet de l'article 17.

En ce qui concerne la formation, la commission des lois a prévu que les fonctionnaires territoriaux puissent, au même titre que les fonctionnaires de l'État, bénéficier d'une préparation aux concours et examens professionnels de l'ensemble de la fonction publique, et pas seulement à ceux de la fonction publique territoriale.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, la commission des lois n'a pas estimé utile de conserver l'article qui prévoyait la création d'un emploi fonctionnel de directeur général des services techniques dans les départements et les régions. La commission a en effet constaté, après les différentes auditions auxquelles elle a procédé, qu'aucun des représentants de ces collectivités ne souhaitait la création

de cet emploi. Je veux bien admettre qu'elle est souhaitée par certaines personnes, mais, pour ma part, je n'en ai pas rencontrées.

La commission des lois vous propose également d'introduire la possibilité de la présence, dans les commissions administratives paritaires, d'un agent habilité pour assister le président et, dans les commissions d'appels d'offres, la participation d'un agent habilité en raison de sa compétence.

Cette disposition, réclamée par de nombreux parlementaires, avait été adoptée dans le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Toutefois, la navette étant un peu longue, la commission a estimé en conscience que cette mesure, utile, trouverait une concrétisation plus rapide si elle était insérée dans le présent projet de loi.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Où elle est d'ailleurs mieux placée !

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur*. M. Christian Gaudin, qui avait présenté une proposition de loi pour valider cette disposition, a donc tout lieu d'être satisfait.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, la modernisation de la fonction publique territoriale présente une importance particulière pour nous, en notre double qualité d'élus nationaux et d'élus locaux. Elle constitue le gage d'une modernisation de l'État et de ses institutions.

Les travaux de la commission des lois ont permis une consultation efficace de tous les acteurs et partenaires de la fonction publique territoriale : les syndicats d'agents publics, les associations d'élus, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, la Fédération des centres de gestion, le Conseil national de la fonction publique territoriale, des professeurs de droit, mais aussi de collègues qui m'ont fait parvenir des contributions écrites. Tout cela montre combien ce projet de loi intéresse les partenaires de la fonction publique territoriale.

Messieurs les ministres, je tiens à remercier les personnels de votre cabinet et ceux de la Direction générale des collectivités locales qui ont travaillé dans la transparence et de manière régulière avec la commission des lois du Sénat.

Enfin, je me réjouis que l'urgence n'ait pas été déclarée sur ce texte.

M. Charles Gautier. Ce n'est pas toutes les semaines !

M. Jacques Mahéas. Ce n'est pas comme pour le CPE !

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur*. Cela permettra à la navette d'enrichir et d'améliorer vos propositions. J'ai la conviction que le débat parlementaire ne fera que renforcer votre projet de loi,...

M. le président. Sans aucun doute !

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur*. ... dont la commission des lois considère au demeurant qu'il est un bon texte. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe Union pour un mouvement populaire, 75 minutes ;

Groupe socialiste, 49 minutes ;

Groupe Union centriste-UDF, 20 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 16 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 12 minutes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Hugues Portelli.

M. Hugues Portelli. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, depuis la loi fondatrice du 26 janvier 1984, la fonction publique territoriale n'a cessé d'être l'objet des soins attentifs du législateur.

Cette succession ininterrompue de textes d'importance variable s'expliquait à l'origine par des considérations d'ordre idéologique.

La loi initiale de 1984 reprenait la conception traditionnelle de la fonction publique, organisée selon les principes de la méritocratie, de la formation initiale et de la carrière. Mais, dès 1987, l'alternance politique aidant, la loi du 13 juillet remettait en question l'exclusivité du principe de la carrière en renforçant le rôle des collectivités territoriales au nom du principe de libre administration et en remettant en cause le monopole du statut.

La loi du 27 décembre 1994 a apaisé le conflit en réalisant une synthèse qui s'appuie sur le système de la carrière. Le débat s'est alors déplacé sur d'autres terrains.

La rivalité entre élus locaux et État, entre fonctionnaires territoriaux et fonctionnaires d'État, est aggravée par les intérêts divergents des différentes associations d'élus et de fonctionnaires : les grandes villes ne partagent pas les attentes des élus ruraux, les élus et fonctionnaires des grandes agglomérations intercommunales et interdépartementales sont souvent solidaires face aux élus et fonctionnaires des petites collectivités. Les uns prônent une organisation centralisée des carrières pour résister à la concurrence des grandes collectivités, les autres divergent sur l'échelon pertinent – région ou département ? – de gestion de ces carrières.

Aujourd'hui, de nouveaux problèmes cruciaux réclament des réponses rapides et modernes, dans le respect des principes généraux de la fonction publique.

Le premier de ces problèmes, en importance, est celui des effectifs. Tout le monde l'a rappelé, d'ici à 2012, 35 % des 1,7 million de fonctionnaires territoriaux, et la moitié des cadres supérieurs, atteindront l'âge de la retraite. Ces départs massifs ne doivent pas être simplement envisagés sous l'angle du remplacement systématique poste pour poste, mais doivent plutôt être considérés comme l'occasion d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en intégrant les effets des transferts de compétences entre l'État et les collectivités, de la mise en œuvre de l'expérimentation – ce serait souhaitable – et de l'apparition de nouveaux besoins.

Le haut niveau actuel de chômage, ne soyons pas naïfs, renforce d'ailleurs l'attrait de la fonction publique, et notamment de la fonction publique territoriale. Le rêve d'être fonctionnaire traduit souvent le désir d'un emploi d'abord stable et protégé. Tous les emplois publics n'ont d'ailleurs pas le même attrait : les établissements publics de coopération intercommunale attirent davantage que les communes, les emplois administratifs et juridiques davantage que les emplois techniques ou financiers.

De même, la féminisation de la fonction publique territoriale – qui dépasse aujourd'hui les 60 % et se traduit par le développement du travail à temps partiel –, l'ouverture aux citoyens de l'Union européenne, la nécessité de faire contribuer la fonction publique territoriale à la politique

de l'emploi – notamment en direction des jeunes générations –, ainsi que la demande croissante de mobilité de la part de nouveaux fonctionnaires, tout cela change la nature de la profession ainsi que ses comportements. Le statut comme les employeurs doivent s'adapter en permanence à ces évolutions.

Par ailleurs, le droit à la formation des agents, qui est aussi un devoir, a changé. L'exigence de formation initiale préalable était liée à la vision classique de la fonction publique de carrière. Elle avait deux conséquences : la première était la prise en charge de cette formation par l'administration ; la seconde, c'était une réaction critique des élus employeurs, pour qui formation est synonyme d'indisponibilité et de risque de départ du fonctionnaire « débauché » par l' élu voisin. Le monopole de l'administration en la matière n'est plus justifié aujourd'hui, à l'heure de la professionnalisation des études supérieures, notamment dans les universités. La loi de 1994 a d'ailleurs amorcé le changement, en distinguant formation initiale et formation d'adaptation à l'emploi.

Enfin, la distinction entre formation et gestion des carrières a entraîné la création d'institutions nationales et locales rivales, entre lesquelles la frontière change en permanence. L'opposition classique entre centres de formation et centres de gestion s'est traduite ces dernières années par des changements législatifs continus, au profit tantôt des uns, tantôt des autres : il est temps d'y mettre fin. Il aurait d'ailleurs été plus judicieux de se préoccuper davantage de la qualité des services fournis par ces institutions, notamment en matière de formation, que de gérer les rivalités entre elles et entre leurs dirigeants.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Très bien !

M. Hugues Portelli. Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat constitue donc une avancée indiscutable dans les différentes directions que je viens de rappeler. Il est le fruit d'un travail remarquable du Gouvernement et de ses ministres et intègre les réflexions et propositions de nombreux groupes de travail, dont celui qui avait été conduit, en 2003, sur l'initiative de M. le président du Sénat, par l'actuel président de la commission des lois et M. Alain Vasselle.

M. le président. Merci de le rappeler, mon cher collègue.

M. Hugues Portelli. À l'époque, je n'étais qu'un simple professeur d'université...

Ce texte est surtout le résultat d'une concertation approfondie. Il a permis de dégager un large consensus...

M. Jacques Mahéas. Ce n'est pas vrai !

M. Hugues Portelli. ... autour d'un document dont on peut saluer l'équilibre général. D'ailleurs, le vote favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ainsi que le soutien des grandes associations d'élus et de la moitié des syndicats – les autres reconnaissant de réelles avancées – témoignent de cette réussite.

Abordons rapidement le contenu de ce texte.

Le projet de loi prend en compte deux nécessités : en premier lieu, la décentralisation a confié de nouvelles responsabilités aux collectivités locales qu'il faut donc aider en assouplissant les conditions de gestion des ressources humaines ; en second lieu, il faut rendre la fonction publique territoriale plus attractive, y compris en période de plein emploi.

Le projet de loi comprend tout d'abord une série de dispositions concernant les fonctionnaires territoriaux : il intègre la reconnaissance et la validation des acquis de l'expérience professionnelle, il affirme le droit à la formation et l'articule entre la formation obligatoire, qui concerne l'intégration dans la fonction publique et l'affectation à un nouvel emploi, la formation facultative, qui correspond à la préparation aux concours et au perfectionnement, et le droit individuel à la formation professionnelle, en reprenant les dispositions que la loi du 4 mai 2004 avait prévues pour le secteur privé. Il permet également de réaliser un bilan professionnel et il renforce les droits des personnes handicapées.

Ensuite, le projet de loi simplifie et rationalise les institutions de la fonction publique territoriale. Il recentre le CNFPT sur sa mission essentielle de formation. Il conforte les missions des centres de gestion et permet même de les étendre. Il facilite enfin la coordination régionale et interrégionale des centres de gestion.

Par ailleurs, le projet de loi facilite la gestion des ressources humaines. Il a abaissé utilement les seuils de création des emplois fonctionnels pour les collectivités. Il permet – c'est une disposition très attendue – l'indemnisation par la collectivité d'accueil de la collectivité d'origine, lorsque l'agent obtient une mutation dans les trois ans qui suivent sa titularisation. Il facilite également l'exercice du droit syndical.

Enfin, le projet renforce les dispositions existantes en matière d'hygiène, de sécurité et de médecine préventive.

Même si ce projet de loi n'aborde pas tous les problèmes que pose l'avenir de la fonction publique territoriale, celle-ci bénéficiera désormais d'un cadre moderne. Il correspond à l'évolution des comportements et de la demande sociale, comme aux souhaits des gestionnaires locaux.

Une seule disposition de ce texte a fait l'objet de réserves de la part de la commission des lois. Il s'agit de la création d'un centre national de coordination des centres de gestion. Après réflexion, cet organisme semble disproportionné, eu égard aux missions qui lui sont confiées et au nombre d'agents concernés. Le groupe UMP estime donc plus judicieux de confier cette mission à un centre de gestion important qui pourrait l'intégrer à celles qu'il exerce par ailleurs.

Pour le reste, le débat permettra d'enrichir le projet de loi sur une série de questions qui ne remettent en cause ni son économie générale ni ses équilibres, et sans tomber dans des préoccupations d'ordre clientéliste ou corporatiste.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Très bien !

M. Hugues Portelli. C'est donc sans réserve que nous soutiendrons le Gouvernement et que nous retiendrons les propositions de la commission des lois, dont je salue l'excellent travail. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDE, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. François Fortassin.

M. François Fortassin. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, si je ne redoutais ce lieu commun, je dirais que ce texte relatif à la fonction publique territoriale a pour principal mérite d'exister.

Il était effectivement très attendu, en raison du souhait exprimé par l'ensemble des partenaires d'une sorte de toilettage du statut de la fonction publique territoriale et compte tenu du contexte démographique. En effet, un très grand

nombre de fonctionnaires, notamment des cadres, vont partir à la retraite dans les cinq ou dix ans à venir, et il est important de les remplacer.

Ce projet de loi répond également à la préoccupation de rendre la fonction publique territoriale plus attractive. Au-delà, il faudrait peut-être aussi renforcer son prestige, car elle est, à mes yeux, aussi noble et aussi digne que les autres fonctions publiques.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Absolument !

M. François Fortassin. Encore faudrait-il le dire !

Ce texte comporte, bien entendu, quelques points positifs.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Beaucoup !

M. François Fortassin. Je relève d'abord une amélioration pour les petites collectivités, qui peuvent être pillées de leurs meilleurs éléments : elles y verront la possibilité de ne plus connaître une situation de frustration totale.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. François Fortassin. D'autres éléments nous paraissent également intéressants : l'avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ainsi que la prise en compte des acquis de l'expérience ; il faudra toutefois être très vigilant, car, si ce dispositif n'était pas fermement encadré, il pourrait remettre en cause le statut.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Tout à fait !

M. François Fortassin. Enfin, quelques points plus discutables demeurent, et je rends hommage à la commission des lois de les avoir signalés...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. On est là pour ça !

M. François Fortassin. ... en particulier, le principe de la création de l'emploi fonctionnel de directeur des services techniques dans les conseils généraux ou les conseils régionaux.

J'observe, premièrement, que cette disposition n'a été ni négociée ni demandée.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Mais si !

M. François Fortassin. Deuxièmement, la création de ces emplois fonctionnels pourrait porter atteinte à l'unicité du management dans ces collectivités. Une vigilance extrême s'impose également sur ce point.

Enfin, la création d'un centre national de coordination des centres de gestion est elle aussi contestée. Excusez l'expression, messieurs les ministres, mais j'ai eu le sentiment de découvrir une énorme usine à gaz, dont on ignore quel serait le coût et qui, au fond, ne réglerait pas les problèmes. Certes, la coordination est nécessaire, mais ce n'est pas un tel organisme qui nous permettra de régler le problème.

Par ailleurs, nous déposerons quelques amendements, en particulier sur l'article 14, pour permettre aux assistants parlementaires d'intégrer la fonction publique territoriale grâce au concours externe.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Mon cher collègue, je pense que vous avez voulu parler du « concours interne ».

S'agissant du concours externe, il n'y a pas besoin de texte nouveau, la possibilité existe, et le Sénat a d'ailleurs fait un effort, en liaison avec le CNFPT, pour aider les assistants parlementaires à préparer ce concours.

M. Jacques Mahéas. C'est un lapsus ! Tout le monde avait compris !

M. François Fortassin. Il s'agit du concours interne, bien évidemment. Veuillez excuser ce lapsus, mes chers collègues.

Offrir une telle opportunité est à la fois pertinent et légitime, au regard du travail accompli avec les collectivités territoriales par ces collaborateurs.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Gérard Le Cam. Bonne mesure !

M. François Fortassin. Si notre assemblée veut réellement représenter les collectivités territoriales, il est normal que nos collaborateurs bénéficient, pour ainsi dire, sinon d'un traitement de faveur, du moins d'une véritable égalité des chances. Nous déposerons donc un amendement en ce sens et ceux qui voudront s'y associer le feront !

M. Gérard Delfau. Ce sera la majorité du Sénat !

M. François Fortassin. J'aborderai également une question, qui ne fera pas l'objet d'un amendement, mais que je souhaiterais voir prise en compte par le Gouvernement.

Je considère en effet qu'il faut inciter les cadres qui exercent des responsabilités importantes dans les collectivités territoriales à ne pas rester au même poste pendant vingt-cinq ou trente ans.

Il faut donc inciter à une certaine mobilité professionnelle.

L'absence de mobilité est, certes, confortable pour une collectivité locale désireuse de garder un cadre de grande qualité ou pour un fonctionnaire satisfait de son poste. Mais une telle situation peut, à terme, se révéler pénalisante et il n'est pas souhaitable de l'encourager.

J'ai également évoqué le besoin de reconnaissance et de dignité de la fonction publique territoriale. Il s'agit, au-delà de l'adoption de ce projet de loi, d'une véritable nécessité.

Permettez-moi enfin une observation, messieurs les ministres. Ces temps-ci, il est très rare de voir le Gouvernement se montrer généreux. Mais, dans ce projet de loi, il dépense parfois avec une réelle générosité ... les deniers des collectivités locales ! (*Rires et applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Jacques Mahéas. C'est vrai !

(*M. Philippe Richert remplace M. Christian Poncelet au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE RICHERT

vice-président

M. le président. La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Annoncé depuis 2003, ce projet de loi a subi une dizaine de modifications avant de nous être présenté ce jour. Et le résultat est très décevant.

Ce texte n'est d'ailleurs pas celui sur lequel les différents partenaires se sont exprimés, du moins pour ceux qui ont été consultés, ce qui n'est pas le cas de l'Association nationale des élus communistes et républicains, l'ANECR.

M. Gérard Le Cam. Le Gouvernement ne sait peut-être même pas ce que c'est !

Mme Josiane Mathon-Poinat. Le Gouvernement présente ce projet de loi comme un moyen de rendre la fonction publique territoriale plus attractive, plus efficace et plus professionnelle.

Nous partageons ces objectifs, mais nous estimons que le but, inavoué, de ce texte est d'ouvrir une brèche dans le statut de la fonction publique territoriale.

Après la réforme des retraites et l'introduction du contrat à durée indéterminée dans la fonction publique, le Gouvernement continue son travail d'escamotage du statut des fonctionnaires en s'attaquant à la fonction publique territoriale !

Certes, cette fonction publique territoriale doit s'adapter, afin de faire face aux nombreux départs à la retraite de ses agents et de mieux prendre en compte les nouveaux métiers. Elle devra même être résolument attractive et active pour satisfaire les besoins.

Mais, contrairement au credo que nous assène le Gouvernement depuis 2002, cette adaptation ne passe pas nécessairement et uniquement par la baisse des effectifs de la fonction publique, ni d'ailleurs par la disparition des services publics, auxquels nous sommes particulièrement attachés.

Nous ne sommes pas les seuls à partager ce point de vue. Nos concitoyens font également la même analyse, comme le montre très précisément un sondage réalisé par l'IFOP à l'occasion du troisième Salon de l'emploi public. Le chiffre clé qui se dégage de ce sondage est sans ambiguïté : 51 % des Français souhaitent le maintien des effectifs de fonctionnaires.

Ainsi, une majorité des personnes interrogées rejettent l'idée qu'il faille réduire les effectifs supposés pléthoriques de la fonction publique en ne remplaçant qu'un départ en retraite sur deux.

Décidément, le CPE n'est pas le seul sujet sur lequel le Gouvernement n'est pas en phase avec la population : c'est également le cas s'agissant des fonctionnaires et des services publics !

Les conclusions à tirer de ce sondage sont claires : il n'est pas question de sacrifier la qualité ou la quantité des services que leur fournissent les administrations, en particulier les services de proximité, au nom d'une meilleure efficacité ou d'un moindre coût de fonctionnement. Nos concitoyens sont décidément partisans non pas du « moins d'État », mais du « mieux d'État ».

Toujours selon ce sondage, plus l'administration rend un service concret et proche de la vie de chacun, plus s'affirme la volonté de maintenir – et même de renforcer – les effectifs consacrés à ces services. L'idée qu'il y aurait trop de fonctionnaires est rejetée par 54 % de nos concitoyens s'agissant des ministères, par 66 % d'entre eux s'agissant des collectivités locales et par 96 % des Français s'agissant des hôpitaux publics.

Les efforts déployés par le Gouvernement pour réduire les effectifs de fonctionnaires sont ainsi à l'opposé des souhaits des femmes et des hommes de ce pays !

À force de remettre en question le statut de la fonction publique, c'est le service public lui-même qui est remis en cause, ce qui est particulièrement grave. Si l'égalité d'accès à certains services n'est plus assurée, ce sont les fondements mêmes de l'unicité des territoires qui sont en danger.

Ce projet de loi n'est donc guère rassurant. Voici quelques points de désaccord.

Le texte prévoit de transposer dans le statut de la fonction publique territoriale, de manière quasi mécanique, la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, aujourd'hui applicable au seul secteur privé.

Le projet de loi instaure un droit individuel à la formation, un DIF, pour les agents territoriaux, de vingt heures par an, cumulables sur six ans.

Le système prévu par le chapitre I^{er} du projet de loi est critiquable à un double titre.

Premièrement, le DIF permettra aux agents de la fonction publique territoriale, sur leur demande ou sur celle de leur employeur, de se perfectionner au cours de carrière et de se préparer aux concours et aux examens professionnels de la fonction publique.

Aujourd'hui, les agents ne disposent d'aucune restriction horaire quant à leur préparation aux concours. Celle-ci peut d'ailleurs durer jusqu'à trois cents heures. Or le DIF plafonne la durée de cette formation à vingt heures par an : même si l'agent les cumule sur six ans, le compte n'y est pas ! D'autant moins que peuvent venir s'imputer sur ce quota des actions de formation de perfectionnement !

Mais le principal problème est ailleurs : parce qu'il n'est pas mutualisé, contrairement à ce qui prévaut pour le CNFPT, qui, lui, bénéficie du 1 % formation – taux au demeurant déjà bien faible –, le DIF est source d'inégalités. En effet, comme le prévoit d'ailleurs l'article 3, les frais de formation relevant du DIF sont à la charge de l'autorité territoriale. Cela signifie donc que seules les grandes collectivités disposant de moyens financiers importants pourront assumer les formations de leurs agents.

Je ferai également quelques remarques sur l'exercice, par l'agent, de son droit à la formation.

D'une part, il est inquiétant de prévoir que le DIF est mis en œuvre sur l'initiative de l'agent, mais en accord avec l'autorité territoriale. Cela confère un droit de regard à l' élu sur le contenu même de la formation, souvent étroitement lié aux besoins de la collectivité. Or une formation pour être réellement individualisée ne peut par définition se comprendre que sur la base d'un choix personnel.

D'autre part, il est tout aussi préoccupant que cette formation puisse avoir lieu en dehors du temps de travail, contrairement à ce qui existe aujourd'hui. Cela rendra l'exercice de ce droit encore plus improbable.

Le volet « formation » du projet de loi constitue donc bel et bien une régression par rapport aux dispositions actuelles en matière de formation des agents territoriaux.

La logique est identique à celle qui prévaut dans le secteur privé. Le Gouvernement encourage l'individualisation des relations entre l'agent et la collectivité territoriale avec, à terme, le risque que les fonctionnaires territoriaux deviennent agents d'une collectivité déterminée et non plus de la fonction publique territoriale.

Nos craintes concernant l'éclatement du statut sont bel et bien fondées, voire peut-être déjà consacrées dans ce projet de loi !

Avoir des agents compétents et efficaces au sein des collectivités contribue pourtant au bon fonctionnement des services publics. La réécriture du droit individuel à la formation des agents est loin de constituer une avancée en termes d'efficacité et de qualité des services publics.

Se pose également le problème de l'avenir du CNFPT et de la distinction opérée par le projet de loi entre la mission de formation et la mission de gestion des personnels, cette dernière étant dévolue aux centres de gestion.

Aujourd'hui, il existe un lien fort entre formation et emploi. Ce lien est d'ailleurs présent dans des lois votées par l'actuelle majorité, qu'il s'agisse de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social ou de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Or le Gouvernement envisage exactement le contraire s'agissant de la fonction publique territoriale : il déconnecte la formation de la gestion des personnels.

Une telle distinction entre les missions pose également le problème du financement du CNFPT. Ce dernier rencontre de nombreuses difficultés pour assurer l'offre de formations en raison d'un manque évident de moyens. Or, si les centres de gestion et le centre national de coordination des centres de gestion doivent bénéficier, comme le prévoit le texte, d'une compensation financière pour les missions relevant jusqu'à présent du CNFPT, la part dévolue à la formation risque au final d'être bien maigre. Ce sera d'autant plus vrai que le CNFPT sera chargé des missions de mise en œuvre de la reconnaissance de l'expérience professionnelle et de la validation des acquis de l'expérience.

C'est pourquoi nous tenons à ce que les deux missions relatives à la gestion des personnels et à la formation continuent d'être assurées par le CNFPT et soient financées de manière collective et non individualisée.

Ce projet de loi vise prétendument à rendre plus lisibles et à clarifier les compétences entre le CNFPT et les centres de gestion, mais il instaure en réalité un nouveau système porteur de cloisonnements et de déséquilibres. Si la formation concerne le développement des compétences et la valorisation des parcours professionnels, comment peut-elle être pertinente sans vision sur les métiers et l'évolution des emplois ? De même, comment envisager une gestion pertinente des emplois sans prendre en compte la dimension de la formation ? Comment anticiper les besoins et les départs à la retraite ? À moins bien sûr, et c'est là peut-être la faille, qu'il s'agisse en réalité d'externaliser les services !

Ce cloisonnement entre les compétences du CNFPT et celles des centres de gestion est donc loin d'être cohérent et judicieux.

S'agissant du chapitre relatif aux organes institutionnels de la fonction publique territoriale, nous craignons que la régionalisation des concours ne remette en cause le principe de l'égalité des candidats devant l'emploi public.

En dévitalisant le CNFPT dans ses compétences et dans ses moyens de financement, pour ne lui laisser qu'une fonction résiduelle de formation, et en régionalisant les concours, ce projet de loi risque donc d'accroître les inégalités entre les agents territoriaux, ce qui ne sera pas sans conséquences sur les missions de service public assurées par les collectivités.

Je ne m'exprimerai pas plus longuement, ma collègue Gélita Hoarau devant intervenir à son tour. J'ai simplement voulu mettre en lumière ces deux problèmes particuliers.

Messieurs les ministres, aujourd'hui, la demande est d'abord sociale et traduit une exigence légitime des fonctionnaires. Parallèlement à ce texte, il eût été opportun de rencontrer les organisations syndicales et d'organiser des négociations – elles étaient d'ailleurs fortement souhaitées – sur les salaires et les carrières.

Par ailleurs, ce texte ne contient aucune mesure en faveur d'une véritable égalité entre les hommes et les femmes ou tendant à lutter contre la précarité dont sont, hélas ! victimes nombre d'agents de la fonction publique.

Nos amendements viseront à modifier ce texte, qui, pour l'heure, ne nous satisfait pas et ne peut recueillir que notre désapprobation. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. Plus de vingt ans après l'organisation de la fonction publique territoriale dans la foulée des premières lois de décentralisation de 1982 et de 1983, un toilettage de la loi de 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale était devenu nécessaire. Il était attendu par beaucoup de monde.

Les objectifs du projet de loi dont nous débattons aujourd'hui portent notamment sur le développement de la formation professionnelle des agents territoriaux, sur la clarification du rôle des institutions de gestion de la fonction publique territoriale et sur l'introduction d'un peu plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines. On ne peut qu'y souscrire.

Sans vouloir entrer dans le détail du projet de loi – vous l'avez largement fait, monsieur le ministre délégué –, on ne peut en effet que se féliciter des dispositions relatives à la formation professionnelle.

La création du droit individuel à la formation, qui rapproche le régime applicable à la fonction publique territoriale de celui qui existe déjà dans le secteur privé, devrait permettre, d'une part, aux agents de se perfectionner plus facilement et de progresser dans leur carrière et, d'autre part, aux collectivités locales de disposer d'un personnel mieux formé et plus apte à évoluer.

Il restera cependant à trouver une solution équilibrée pour éviter que l'usage de ce droit n'entraîne de trop nombreuses absences pour les collectivités locales, comme c'est déjà le cas au titre de la formation initiale, problème que nous déplorons et que le projet de loi vise précisément à régler.

La réforme de la formation initiale avant la titularisation et son recentrage sur une durée plus courte, grâce notamment à la reconnaissance de l'expérience professionnelle et à la validation des acquis de l'expérience, répondent en effet à des attentes fortes tant des agents que des collectivités elles-mêmes.

Nous attendons également beaucoup des négociations en cours sur les statuts particuliers des cadres d'emploi, notamment sur le moment où devrait avoir lieu cette formation initiale. Ne faudrait-il pas également mener une réflexion sur le contenu même de cette formation ?

Je compte actuellement au nombre de mes collaborateurs de la mairie et de la communauté de communes un attaché et deux rédacteurs stagiaires qui sont astreints à suivre des formations préalables à leur titularisation et qui

sont fréquemment éloignés une semaine entière de leurs bureaux. Je mesure donc réellement ce que cela représente en termes de désorganisation des services et de retard pris dans le traitement des dossiers.

Par conséquent, le projet de loi permettra d'améliorer une situation aujourd'hui très préoccupante pour les petites et moyennes collectivités.

Une autre disposition de ce projet de loi n'est pas dénuée d'intérêt pour les collectivités locales, celle qui prévoit qu'une collectivité accueillant, dans les trois ans suivant sa titularisation, un agent venant d'une autre collectivité devra rembourser à cette dernière les frais engagés pendant le temps de la formation suivie par l'agent au cours de ces trois années.

Cette disposition répond, en effet, à un problème particulièrement sensible dans beaucoup de petites et moyennes collectivités qui, après avoir supporté le coût de la formation initiale d'un agent, voient trop souvent celui-ci partir vers une collectivité plus importante qui lui offre de meilleures perspectives de carrière et un régime indemnitaire plus généreux.

Je suis moins optimiste s'agissant de la réforme des institutions de gestion de la fonction publique territoriale et je suis opposé à certaines des mesures qui nous sont proposées. Comme plusieurs de mes collègues parlementaires, je suis membre de la COSA, la commission pour les simplifications administratives. Tout un programme ! (*Sourires.*) Nous passons une partie de notre temps à faire la chasse aux empilements de structures créées au fil de l'adoption de lois et de la publication de décrets, dont, on le sait, notre pays est particulièrement friand.

Quelques-uns de ces organismes, comités ou commissions diverses, remplissent heureusement un rôle réel, mais un certain nombre d'entre eux font doublon avec d'autres, n'existent que sur le papier ou n'ont plus de raison d'être. L'actuelle majorité en est d'ailleurs pleinement consciente puisqu'elle a déjà, au travers de deux lois habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, en 2003 et en 2004, fait adopter un ensemble de mesures concourant à la simplification administrative. Un troisième projet de loi allant dans le même sens est actuellement en préparation.

D'ailleurs, pas plus tard que la semaine dernière, notre assemblée a adopté le projet de loi pour l'égalité des chances, dont l'une des dispositions prévoit le regroupement des missions et des moyens de divers organismes et administrations au sein d'une agence unique, dénommée Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, permettant ainsi une simplification et une clarification institutionnelle dans les domaines de l'intégration, de la politique de la ville et de l'égalité des chances. Cette mesure s'inscrit dans la démarche de simplification qui doit être, dans l'intérêt de notre pays et de nos finances publiques, une préoccupation constante.

Or ici, messieurs les ministres, au lieu de simplifier et de clarifier l'architecture des organismes de gestion de la fonction publique territoriale, vous nous proposez de la compliquer, inutilement à mon avis !

En effet, nous avons déjà le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale, les centres de gestion départementaux de la fonction publique territoriale, les centres de gestion coordonnateurs, et vous nous proposez aujourd'hui – sans que cela ait d'ailleurs figuré dans l'avant-projet de loi soumis au Conseil supérieur de la fonction publique territo-

riale – de créer le centre national de coordination des centres de gestion. Autrement dit, après le CSFPT, le CNFPT et les CGD, voilà maintenant le CNCCG ! (*Nouveaux sourires.*)

Franchement, messieurs les ministres, pensez-vous qu'il soit réellement utile de créer un nouvel organisme ? Ne croyez-vous pas qu'il en existe déjà suffisamment ? Pensez-vous vraiment que c'est en ajoutant une strate supplémentaire que l'on facilitera et simplifiera la gestion de la fonction publique territoriale ?

Par ailleurs, peut-on réellement croire que la création d'un établissement supplémentaire n'entraînera pas de surcoûts pour les collectivités locales ? Pour ma part, je n'y crois pas un seul instant.

J'approuve donc pleinement, messieurs les ministres, la position de la commission des lois qui nous propose de supprimer l'article 10 de votre projet de loi et de redistribuer entre les organismes existants les missions qu'il était proposé de confier au centre national de coordination des centres de gestion.

Il ne faut pas oublier, en effet, que plus des trois quarts des 36 000 communes que compte notre pays ont moins de 1 000 habitants et que ce qu'elles demandent, dans ce domaine comme dans les autres, c'est d'abord de la simplification et de la lisibilité.

C'est dans cet esprit que le groupe de l'UC-UDF propose un certain nombre d'amendements ; ils visent notamment à unifier les seuils proposés pour la création des emplois fonctionnels entre les communes et les groupements de communes à fiscalité propre, à harmoniser les régimes indemnitaires entre les communes et les intercommunalités, à permettre aux agents territoriaux de participer aux réunions des commissions d'examen des offres de délégation de service public en vue de faire bénéficier les élus de leurs compétences juridiques et techniques, à supprimer nombre de saisines inutiles du comité technique paritaire lorsqu'il s'agit simplement, par exemple, de modifier d'une demi-heure les horaires d'un agent. Enfin, nous proposerons une solution pour les communes qui se retrouvent avec un agent sans emploi en raison d'une décision qui leur échappe et qui n'ont pas d'autre choix aujourd'hui que de mettre cet agent à la disposition du centre de gestion pour un coût supérieur à celui de sa rémunération antérieure, et ce sans aucune contrepartie.

Vous l'aurez compris, messieurs les ministres, nous souhaitons examiner le texte qui nous est aujourd'hui soumis en tenant compte de la réalité des problèmes de gestion auxquels nous sommes quotidiennement confrontés dans les collectivités locales dont nous sommes les élus.

Je l'ai déjà dit, ce projet de loi, qui vise à moderniser la fonction publique territoriale, va globalement dans le bon sens. Mais certaines de ses dispositions n'échappent pas, hélas ! à ce défaut bien français consistant à concevoir des dispositifs très élaborés, mais ne prenant pas assez en compte la diversité et la réalité du terrain.

Je souhaite donc que ce débat permette aux représentants et aux gestionnaires des collectivités territoriales que sont les sénateurs d'être entendus. En effet, les élus locaux en savent souvent plus sur la gestion d'une collectivité territoriale que les hauts fonctionnaires de l'État, croyez-en l'énergie repenti que je suis ! (*Sourires et applaudissements sur les travées de l'UC-UDF.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Mahéas. (*Exclamations amusées sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Paul Raoult. Enfin !

M. Jacques Mahéas. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la loi dite Le Pors portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale a fêté ses vingt-deux ans le 26 janvier dernier. Le bel âge, me direz-vous !

Mais ces vingt-deux années n'ont pas été sans évolutions, ce qui impose une réforme de la fonction publique territoriale, réforme très attendue de la part tant des agents des collectivités territoriales que de leurs représentants syndicaux et des élus. Il convenait de tirer les leçons de l'expérience, d'adapter la fonction publique territoriale à son nouvel environnement – intercommunalité, Acte II de la décentralisation, construction européenne – et de lui donner les moyens de faire face aux défis du XXI^e siècle, notamment en termes d'attractivité, de formation et de démographie.

Or le texte que nous examinons aujourd'hui manque de souffle et d'une vision constructive porteuse d'avenir pour la fonction publique territoriale.

Certes, il faut le reconnaître, ce projet de loi a de réels mérites. Il faut saluer les avancées qui y sont proposées en matière de droits à la formation professionnelle, de droit syndical, d'hygiène et de sécurité. Ce texte tente de clarifier les missions des institutions de la fonction publique territoriale en les spécialisant et introduit plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines.

Cependant, derrière une trompeuse apparence technique, ce texte cache mal des objectifs politiques. Votre gouvernement, messieurs les ministres, dans la droite ligne des précédents, poursuit avec beaucoup de constance une politique qui consiste à prendre des décisions et à les faire payer par les collectivités territoriales et leurs établissements.

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Il n'y a rien à payer !

M. Jacques Mahéas. Je suis déjà le deuxième intervenant à le dire !

Qui peut se laisser abuser par la promesse d'une réforme « à coût constant » ? Il est bien évident que, dans les faits, création d'organismes nouveaux – peut-être ! – et transferts se traduisent toujours par une augmentation des dépenses, et donc des charges des collectivités territoriales.

Monsieur le ministre délégué, vous avez eu beau vous targuer, devant la commission des lois, d'un texte faisant « l'objet d'un avis favorable, largement consensuel », les différentes auditions auxquelles nous avons procédé nous ont fait entendre un écho un peu différent : si le volet « formation » de ce projet de loi donne satisfaction, sa partie « financement » suscite une certaine perplexité et donc une inquiétude s'agissant de la concrétisation de ces droits et de la qualité de la formation.

Quatre ans ont été nécessaires à la préparation de ce texte. Trois ministres de la fonction publique et quatre ministres chargés des collectivités territoriales y auront travaillé. Au total, onze versions pour un texte qui, au bout du compte, ne recueille plus qu'un avis mitigé de la part de la plupart des acteurs de la fonction publique territoriale !

Il faut se souvenir que, le 16 novembre dernier, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale avait émis un avis favorable sur le texte qui lui avait été soumis, après acceptation par le Gouvernement d'une quarantaine d'amendements.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Oui, et c'est bien !

M. Jacques Mahéas. Merci de le reconnaître !

Or, avec un curieux sens du dialogue social, votre gouvernement n'a pas cru bon de respecter le texte qui avait fait l'objet de cet accord. Le présent projet de loi en est en effet une version différente, que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale n'aurait certainement pas votée !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Mais si !

M. Jacques Mahéas. Le CSFPT a d'ailleurs adopté un vœu unanime demandant au Gouvernement de respecter ses engagements.

Dans l'intervalle, vous vous êtes appuyés sur l'avis du Conseil d'État pour introduire des modifications, techniques pour certaines, beaucoup plus substantielles, pour d'autres. Vos nouveaux arbitrages politiques hypothèquent ainsi l'équilibre au sein des institutions de la fonction publique territoriale.

Ce projet de loi, dans la version qui nous est soumise, ne répond pas à l'objectif affiché de clarification. Il ne permettra pas à la fonction publique territoriale de préserver son originalité, à savoir la conciliation entre statut national et gestion de proximité.

Depuis 2002, c'est une réforme de la fonction publique dans son ensemble qui nous est promise, mais il faut croire que la fonction publique ne vous intéresse pas suffisamment ! (*M. le ministre de la fonction publique s'exclame.*)

En effet, au lieu de nous soumettre un projet d'envergure, vous ne nous proposez qu'un saupoudrage de mesures disparates, enfonçant autant de coins dans le statut de la fonction publique territoriale, le tout mâtiné de discours souvent peu amènes envers les fonctionnaires, qui sont réduits au rôle de simple variable d'ajustement budgétaire.

Le volet territorial de ce projet de loi, détaché du grand projet de réforme avorté, pouvait nous laisser espérer un changement de cap et l'affirmation d'une ambition réelle. Or voilà encore une occasion manquée ! C'est en effet un texte « bricolé » qui nous échoit en discussion.

Il est à craindre que la déception ne soit à la hauteur de l'attente suscitée, car non seulement le dialogue social a péché, mais, en quatre ans de chantier, aucune évaluation sérieuse n'a été réalisée, aucune étude d'impact n'a été menée pour accompagner ce projet de loi. Nous sommes donc en droit d'avoir de sérieux doutes au moment d'approuver ce texte, qui ressemble fort à un chèque en blanc !

C'est ainsi que, si nous ne pouvons que souscrire à des droits à la formation renforcés, il nous paraît mensonger de prétendre les mettre en œuvre à moyens constants.

En matière de formation, ce texte contient des propositions très attendues des agents et dont nous ne pouvons que nous féliciter : droit individuel à la formation, extension de la formation initiale pour les agents de catégorie C, reconnaissance de l'expérience professionnelle, validation des acquis de l'expérience.

La formation est un investissement primordial pour la qualité de nos services publics : il faut le faire. Il est toutefois évident que ces nouvelles formations suscitent un besoin de financement supplémentaire, d'autant que, tout le monde s'accorde à le dire, le 1 % formation obligatoire versé au Centre national de la fonction publique territoriale est déjà insuffisant et ne permet pas de répondre aux besoins actuels des fonctionnaires territoriaux.

Dans les faits, les collectivités territoriales consacraient déjà à la formation de leurs agents non pas 1 % de la masse salariale, mais, souvent, entre 2 % et 3 %. La différence profite souvent au marché privé de la formation !

Le projet de loi remet en cause le financement de la formation professionnelle mutualisée. En effet, il est prévu un transfert de moyens du CNFPT au profit du futur centre national de coordination des centres de gestion – création contestable et contestée par tous – et des centres de gestion eux-mêmes, afin de financer les transferts de missions.

Le CNFPT se voyant par ailleurs attribuer de nouvelles missions, il risque d'être forcé – quel choix regrettable ! – de sacrifier la formation professionnelle continue. Ce sont donc les agents des plus petites collectivités, celles qui n'ont pas les moyens de payer de telles formations, qui seront les plus pénalisés.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 entraîne le transfert de 130 000 fonctionnaires de l'éducation nationale et de l'équipement. En toute logique, cette nouvelle étape de la décentralisation requiert des personnels bien formés, notamment à l'exercice de nouveaux métiers.

L'arrivée de 60 000 à 75 000 TOS dans les départements et les régions représente un coût supplémentaire pour ces collectivités, mais également pour le CNFPT. Certes, ces collectivités territoriales cotiseront pour ces personnels, et l'État devrait compenser à due concurrence de ce que ceux-ci lui coûtaient auparavant. Mais c'est là que le bât blesse : il faut en effet admettre que l'État remplissait fort mal – et depuis longtemps, d'ailleurs – ses obligations en matière de formation.

De surcroît, à compter de 2006, les générations nombreuses du baby-boom vont atteindre l'âge de la retraite. Ce choc démographique va occasionner des départs massifs en retraite, ce qui devrait, mécaniquement, conduire à des recrutements plus nombreux et donc accroître les besoins en termes de formation, tant initiale que continue.

Si la question du financement n'est pas réglée, il est évident que la mutualisation de la formation des agents territoriaux sur l'ensemble du territoire risque d'être remise en cause. Une telle situation aggraverait les inégalités entre fonctionnaires territoriaux et entre collectivités territoriales elles-mêmes, selon qu'ils travailleront dans une collectivité pauvre ou riche et que cette collectivité pourra donc aisément ou non accompagner, par exemple, leurs projets de formations autofinancés, comme la validation des acquis de l'expérience et le bilan professionnel.

D'ailleurs, on voit bien que le problème essentiel tient effectivement à la richesse ou à la pauvreté des collectivités territoriales. La formation sera d'autant plus poussée que la collectivité sera riche, tout le monde le sait.

Le déroulement de carrière des agents sera suspendu à des motifs étrangers à leurs compétences, et la qualité du service rendu va diminuer.

En outre, le CNFPT, en perdant l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, est privé d'un outil d'observation indispensable pour efficacement anticiper les besoins et les programmes et permettre ainsi le développement d'une politique de formation adaptée.

Bref, pour conclure sur ce chapitre essentiel de la formation, je souligne que la mise en œuvre des mesures proposées et l'absence de clarification sur leur financement rendent impropres à satisfaire les attentes des agents et à leur permettre d'assumer les missions qui leur sont confiées.

Le projet de loi prévoit également diverses dispositions tendant à conférer aux employeurs territoriaux une plus grande souplesse dans la gestion des ressources humaines.

Ces mesures vont dans le bon sens, qu'il s'agisse de prendre en compte plus largement l'expérience professionnelle lors du recrutement des agents, d'ouvrir davantage la possibilité de recruter des agents sur emplois fonctionnels, de permettre aux régions et aux départements de s'affilier aux centres de gestion pour la gestion des TOS, de prévoir que la collectivité qui a financé la formation initiale d'un agent nouvellement recruté sera désormais remboursée par la collectivité qui « débaucherait » ledit agent dans un délai de trois ans à compter de sa titularisation.

De manière positive, le texte introduit aussi un nouveau titre dans le statut général de la fonction publique territoriale, relatif à l'hygiène, à la sécurité et à la médecine préventive.

Quant à la question de l'action sociale, elle reste encore en suspens.

Nous déplorons, en revanche, que le projet de loi fasse montre d'un paritarisme trop étroit, pour ne pas dire qu'il le remet en cause, car les deux institutions paritaires que sont le CNFPT et le CSFPT voient leur rôle réduit.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*.
Pas du tout !

M. Jacques Mahéas. Le CNFPT est recentré sur la formation, mais il perd l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences, ainsi que la tenue du répertoire national des emplois de direction au bénéfice du futur centre national de coordination des centres de gestion.

Le CSFPT perd ses compétences en matière de synthèse des bilans sociaux au profit de ce même centre national de coordination des centres de gestion. Il s'est vu refuser la reconnaissance du caractère d'instance de représentation de la fonction publique territoriale qui lui aurait permis d'engager la responsabilité de chacune des deux parties – collègue des fonctionnaires, collègue des élus – et ainsi d'être le lieu où les uns et les autres pourraient confronter leurs points de vue, trouver et proposer eux-mêmes des solutions aux problèmes rencontrés, plutôt que de laisser ce soin à d'autres.

On peut penser, avec le CSFPT, qu'il conviendrait de mettre un terme à une situation qui crée de fait un lien de subordination de la fonction publique territoriale à la fonction publique de l'État. Ce refus de faire explicitement du CSFPT l'instance représentative de la fonction publique territoriale, couplé à la réduction de son champ d'intervention, pourrait résonner comme la manifestation d'une volonté de faire reprendre en main la fonction publique territoriale par l'État.

Je sais que vous êtes ouverts à certains des amendements de la commission, messieurs les ministres, et je vous en remercie, mais je suis obligé de commenter le texte initial.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*.
N'hésitez pas à évoquer les travaux de la commission !

M. Jacques Mahéas. C'est ce que je viens de faire !

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Pas assez !

M. Jacques Mahéas. Je sais parfois rendre hommage à la commission des lois.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Cela donne un tour plus positif à vos propos !

M. Jacques Mahéas. Sur certains points, je suis positif, monsieur le président de la commission !

De surcroît, tous les transferts de compétences vont dans le sens de la réduction du champ du paritarisme dans la mesure où tous ces transferts, que ce soit, au niveau national, du CNFPT vers le Centre national de coordination des centres de gestion ou, du niveau national au niveau régional, du CNFPT vers les centres de gestion, se font vers des instances sous le seul contrôle des employeurs.

En revanche, nous pouvons saluer l'esprit d'ouverture de la commission des lois (*M. Pierre-Yves Collombat applaudit*) qui propose, par amendement, de créer un « collège des employeurs publics territoriaux ». D'ailleurs, sur tous ces points, nos propositions et celles de la commission des lois se rejoignent, ce dont nous nous réjouissons.

La clarification des missions des institutions de la fonction publique territoriale, autre ambition revendiquée de ce projet de loi, s'avère bien moins opérante qu'il n'y paraît *a priori*.

La création d'une nouvelle structure administrative au niveau national – toujours ce fameux centre national de coordination des centres de gestion – pouvait, de prime abord, sembler séduisante : au CNFPT, la formation, et au CNCCG et aux centres de gestion, la gestion. Mais est-ce la solution adéquate ? Permettez-moi d'en douter, et je ne suis pas le seul !

De quoi s'agit-il ?

Cette nouvelle structure, apparue sous forme d'amendement du Gouvernement à la dixième mouture du texte, serait créée sous forme d'établissement public administratif et permettrait l'affiliation de tous les centres de gestion et le versement par tous d'une cotisation. C'est d'ailleurs une proposition générale, contenue dans le rapport remis au nom du CSFTP et intitulé *Réussir la mutation de la fonction publique territoriale, vingt après sa création*, mais ce n'était qu'une possibilité parmi d'autres et, à mon avis, ce n'est pas la bonne solution.

Ce centre national de coordination serait doté d'un conseil d'administration composé de représentants des centres de gestion, ce qui paraît logique, sauf que, ce faisant, on reste dans un système où seules les petites communes sont représentées, ce qui n'est pas sans implication politique !

Seul l'exposé des motifs mentionne qu'un décret prévoira l'association des représentants des collectivités non affiliées à titre consultatif. Or rien n'est dit dans la loi...

Nous comprenons vite que ce projet de loi, s'il procède à une manière de recentralisation de chaque institution sur une mission donnée, formation ou gestion, ne va pas, tant s'en faut, au bout de sa logique affichée de clarification et de simplification.

Nous pouvons, dès lors, nous interroger sur l'opportunité pratique de créer une telle structure, sur son apport en termes d'efficacité, d'amélioration du fonctionnement de la fonction publique territoriale et de valeur ajoutée dans la gestion des fonctionnaires.

Pour parler simplement, il nous apparaît que ce centre national de coordination a toutes les caractéristiques d'une inutile usine à gaz, qui se doublerait d'une pompe à finances ! En effet, de toute évidence, au regard des missions qui seraient transférées au centre national de coordination, le financement prévu, assis sur la cotisation des collectivités territoriales aux centres de gestion et la compensation financière du CNFPT, ne saurait suffire.

S'agissant des modalités du transfert des missions et « le cas échéant » des personnels, ainsi que de la compensation financière entre le CNFPT et les centres de gestion, l'article 13 est d'un mutisme confondant. Il ne prévoit aucune disposition concernant les conditions des transferts de nature à garantir une certaine homogénéité en termes d'équité, de qualité du service rendu, d'égal accès de tous les agents à la formation sur l'ensemble du territoire. En deux mots, cet article ne garantit ni l'objectivité ni la transparence de ces transferts ; il se contente de renvoyer sans plus de précisions à des conventions et de spécifier qu'en cas de désaccord les modalités seront déterminées par décret. Tout ou rien !

Des garanties s'imposent pourtant afin de s'assurer que les moyens mutualisés affectés à la formation ne seront pas rognés au profit de missions de gestion qui ne sont pas financées par le projet de loi.

Mais le problème majeur soulevé par ce texte reste le financement – ou, plutôt, le non-financement ! – des mesures proposées, tant pour les collectivités territoriales que pour les organismes de gestion et de formation. Même si vos déclarations, messieurs les ministres, se veulent rassurantes à cet égard, je crains qu'elles ne soient que lénifiantes, car, malheureusement, ces mesures risquent fort de se traduire, de fait, par un accroissement des charges des collectivités territoriales.

Faute d'un financement supplémentaire, la formation des fonctionnaires territoriaux, notamment, serait remise en cause, qu'il s'agisse des nouveaux droits – droit individuel à la formation, formation initiale pour les agents de la catégorie C, validation des acquis de l'expérience ou de la formation continue.

Il est fort dommageable que le Gouvernement ne prenne pas ses responsabilités en la matière et n'avance aucune proposition, abandonnant les solutions au Parlement et aux élus locaux qui, au final, seront contraints d'augmenter les impôts locaux.

Ce manque de moyens financiers suscite une crainte largement exprimée. Il n'y a pas de cohérence entre les intentions et les moyens. Une telle situation n'est pas conforme à l'esprit du quatrième alinéa du fameux article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. »

Une fois de plus, le Gouvernement se décharge sur les collectivités territoriales et leurs institutions et continue de prendre les fonctionnaires, qu'ils soient fonctionnaires d'État ou territoriaux, comme une variable d'ajustement budgétaire.

Depuis bientôt quatre ans, les agents subissent la même antienne : le Gouvernement leur demande de faire plus et mieux avec moins. Désormais, il leur accorde des avancées en matière de formation, mais sans moyens.

C'est pourquoi il nous paraît difficile de souscrire à un texte dont les innovations n'ont pas d'assise financière digne de ce nom.

Nous attendons des assurances en termes de financement et réservons notre vote en fonction du sort qui sera réservé aux amendements, en reconnaissant – une fois n'est pas coutume – que bien des amendements adoptés par la commission des lois rencontrent les nôtres. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Vasselle.

M. Paul Raoult. Il a des choses à dire !

M. Alain Vasselle. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, j'avais préparé une intervention d'une douzaine de pages, mais après avoir écouté attentivement les ministres, le rapporteur et les intervenants des différents groupes politiques qui m'ont précédé dans la discussion générale, j'ai préféré la mettre de côté.

M. Paul Raoult. Ce sera pire !

M. Alain Vasselle. Si je ne suis pas un spécialiste de la fonction publique, je la connais quand même un peu, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, je préside le centre de gestion de la fonction publique territoriale de mon département depuis maintenant près d'une quinzaine d'années.

M. Charles Gautier. C'est trop ! (*Sourires.*)

M. Alain Vasselle. Par ailleurs, j'ai présidé pendant plusieurs années...

M. Paul Raoult. C'est trop !

M. Alain Vasselle. ... le groupe de travail sur la fonction publique territoriale constitué au sein de l'Association des maires de France. Enfin, j'ai siégé, aux côtés de Jean-Jacques Hyest et de bien d'autres collègues, au Conseil national de la fonction publique territoriale.

La fonction publique est un domaine d'une grande complexité, auquel peu d'élus sont initiés. D'ailleurs, à en juger au nombre de sénateurs aujourd'hui présents dans l'hémicycle, on voit que ce sujet ne mobilise pas les foules,...

M. Paul Raoult. Pour le CPE, vous n'étiez pas là, mais il y avait beaucoup de monde !

M. Alain Vasselle. ... encore que les membres de la Haute Assemblée soient sans doute, de tous les parlementaires, ceux qui connaissent le mieux le fonctionnement de la fonction publique territoriale.

M. Bernard Murat. De toute manière, il y a la qualité !

M. Alain Vasselle. N'est-ce pas ce que l'on dit toujours en pareil cas, mon cher collègue ?

J'ai déposé un certain nombre d'amendements, et, à cet égard, je prie le président de la commission des lois et le rapporteur de m'excuser d'avoir ainsi un peu prolongé leurs travaux.

M. Paul Raoult. Pas trop !

M. Alain Vasselle. Pas trop ? Je pense savoir pourquoi !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Vos amendements sont toujours très intéressants !

M. Alain Vasselle. Cela étant, ceux qui les ont examinés s'étaient sans doute déjà fait une religion quant au devenir de ce texte, mais il me semble quand même qu'un certain nombre de dispositions méritent d'être discutées, ce que l'examen des articles devrait permettre.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Bien sûr, c'est le rôle du Parlement !

M. Alain Vasselle. C'est effectivement le propre d'une assemblée parlementaire en démocratie.

Je n'imagine pas un seul instant d'ailleurs que le président de la commission des lois, son rapporteur ou l'un quelconque de ses membres aient pu gagner l'hémicycle cet après-midi tout imbus de la certitude d'avoir raison et avec le projet de faire s'incliner notre assemblée devant leurs amendements et ceux du Gouvernement. Cela n'a sans doute jamais même effleuré l'esprit du président ou du rapporteur... (*Sourires ironiques sur les travées du groupe socialiste.*)

D'ailleurs, mes chers collègues, pas plus tard que la semaine dernière, lors de l'examen du projet de loi pour l'égalité des chances, la Haute Assemblée a démontré qu'elle était capable de modifier en séance les dispositions qui avaient été présentées par le Gouvernement ou par la commission.

M. Charles Revet. C'est son travail !

M. Alain Vasselle. C'est le rôle du Parlement, en effet !

Je ne désespère donc pas que le débat puisse nous permettre de déboucher sur quelques avancées. En tout état de cause, il me semble que nous devons être guidés, dans l'examen de ce texte, par quelques principes et quelques objectifs.

Je ferai tout d'abord deux remarques d'ordre général à l'intention du Gouvernement, ainsi qu'à celle de notre président de séance, afin qu'il puisse en être fait écho auprès du président du Sénat et du président de l'Assemblée nationale.

En premier lieu, les présidents des deux assemblées ont indiqué à plusieurs reprises, au cours de diverses allocutions d'ouverture de session, qu'il conviendrait que le Gouvernement ne soumette plus aucun projet de loi au Parlement sans qu'il soit accompagné des textes réglementaires d'application correspondants.

En second lieu, je formulerai une suggestion qui n'a pas été reprise par les présidents des assemblées : il faudrait que, pour chaque texte, il soit procédé à une étude d'impact financier des dispositions présentées, pour les budgets des collectivités territoriales et pour celui de l'État. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Claude Domeizel. Très bien !

M. Alain Vasselle. Trop souvent, mes chers collègues – et nous en faisons l'expérience, notamment, lorsque nous examinons les projets de loi de finances ou les projets de loi de financement de la sécurité sociale –, nous prenons des mesures qui ont une incidence financière sans pouvoir harmoniser les choses et définir un équilibre, faute précisément de disposer d'études d'impact financier.

M. Paul Raoult. Il a raison !

M. Alain Vasselle. L'obligation de réaliser de telles études devrait même devenir, à mon sens, une disposition de nature organique, voire constitutionnelle.

M. Paul Raoult. Et les diminutions de recettes liées aux exonérations ?

M. Alain Vasselle. Certains de mes collègues siégeant sur les travées de gauche semblent partager mon sentiment à cet égard ; j'espère cependant qu'ils n'approuvent pas mon analyse dans le seul souci de manifester une opposition politicienne. Pour ma part, je dis ce que je pense, et je le dirais de la même manière si c'était un gouvernement de gauche qui était au pouvoir ! (*Exclamations amusées sur les travées du groupe socialiste.*) En effet, j'estime que nous devons tous prendre nos responsabilités.

M. Paul Raoult. Et l'évolution de l'endettement depuis quatre ans ?

M. Alain Vasselle. En ce qui concerne le texte lui-même, certains principes devraient régir sa rédaction.

Le premier de ces principes, qui d'ailleurs a guidé ou aurait dû guider l'élaboration des lois de décentralisation, c'est celui de subsidiarité : pourquoi renvoyer à un échelon plus élevé ce qui peut être accompli à un échelon de proximité ?

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* Nous sommes d'accord !

M. Alain Vasselle. De ce point de vue, une même préoccupation nous anime donc. Qu'un grand nombre de concours et la quasi-totalité de la gestion relèvent des centres de gestion, à l'échelon départemental ou, quand ce dernier n'est pas le plus pertinent, à un échelon interdépartemental, régional ou interrégional, ne me choque pas.

Le second principe a été évoqué à la fois par MM. les ministres, par Mme le rapporteur et par plusieurs orateurs qui m'ont précédé : c'est celui de la clarification des compétences.

C'est là un exercice auquel on essaie de s'astreindre depuis maintenant quelques décennies. Ainsi, depuis plus de dix ans que je siége au Sénat, j'ai pu entendre nombre de mes collègues, ainsi que d'éminents membres du Gouvernement, défendre des textes visant à une telle clarification, mais je constate que l'on rencontre quelques difficultés pour atteindre cet objectif. Or nous avons ici une occasion rêvée d'appliquer le principe de la clarification des compétences.

En effet, chacun reconnaît que le CNFPT souffre d'une confusion des genres, puisqu'il doit accomplir des missions tant dans le domaine de la formation que dans celui de la gestion. Dans ces conditions, il ne parvient pas à exercer pleinement toutes ses compétences, parce que les moyens financiers dont il dispose sont peut-être insuffisants, comme cela a été souligné, mais également – je le rappelle à l'intention de ceux de nos collègues qui critiquent la création du centre national de coordination des centres de gestion – parce que, dans le cadre de l'accomplissement de ses missions de gestion, le CNFPT ne se réunit pas en conseil d'administration paritaire, seul le collège des employeurs étant alors appelé à siéger. Les représentants des syndicats de salariés ne sont associés que pour tout ce qui concerne le domaine de la formation. Par conséquent, si l'on devait invoquer la défense du paritarisme pour s'opposer à la clarification des compétences, un tel argument ne serait, à mon sens, guère recevable.

Quoi qu'il en soit, la gestion de proximité représente sans aucun doute la solution la plus pertinente à chaque fois que l'on peut y recourir, par application du principe de subsidiarité. Cela étant, nous devons tout de même chercher à faire preuve, au travers de nos propositions, d'un minimum de cohérence. On ne peut affirmer un principe sans aller jusqu'au bout de la démarche qu'il sous-tend.

Par ailleurs, Mme le rapporteur a beaucoup insisté, ainsi que plusieurs intervenants, sur un autre point important : la mise en place du nouveau dispositif institutionnel n'entraînera pas de coût supplémentaire pour les collectivités territoriales. Je pense que c'est bien ainsi que le Gouvernement l'entendait lorsqu'il a proposé la création du Centre national de coordination des centres de gestion, qui doit s'opérer à moyens constants, par le biais du redéploiement, au profit du nouvel établissement, de moyens financiers et humains du CNFPT. Cela concerne la gestion des cadres d'emploi de catégorie A, ainsi que toutes les autres missions qui seraient assignées au centre national de coordination des centres de gestion.

À cet égard, contrairement à Mme le rapporteur, à Yves Détraigne et à Jacques Mahéas, je ne suis pas de ceux qui pensent que l'institution d'une nouvelle structure nationale serait injustifiée. Sur ce point, j'ai entendu les arguments qui ont été avancés par Mme le rapporteur : la création du Centre national de coordination des centres de gestion engendrera des coûts supplémentaires, et les missions qu'il est prévu de lui confier sont insuffisantes.

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur.* Non !

M. Alain Vasselle. C'est ce que vous avez dit, madame le rapporteur !

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur.* Non, je n'ai pas dit cela !

M. Alain Vasselle. Le compte rendu des débats permettra de trancher ce point, mais c'est ce que j'ai retenu des propos que vous avez tenus tout à l'heure.

En tout état de cause, on ne peut critiquer la création d'une nouvelle structure, qui contreviendra à la volonté de simplification administrative, et affirmer en même temps qu'elle devra avoir un champ d'action suffisamment large. L'objectif du Gouvernement était bien de créer une structure légère de coordination et de régulation pour des missions que les collectivités territoriales ne peuvent assumer de manière pertinente à l'échelon le plus bas.

De ce point de vue, je suis d'accord avec Mme le rapporteur pour estimer que les centres de gestion peuvent gérer les agents de catégorie A, les attachés, en faisant jouer l'échelon régional ou interrégional. À mes yeux, cela ne soulève pas de difficulté, ces centres ayant d'ailleurs démontré qu'ils savaient remplir de telles missions s'agissant des agents de catégorie B. Je ne vois pas pourquoi il n'en irait pas de même pour les cadres de catégorie A.

Le seul problème qui se pose, c'est que l'on n'a pas poussé jusqu'au bout la logique de la clarification des compétences, ce qui met en question la cohérence du texte. Le Gouvernement n'a pas tranché cette difficulté, à laquelle seul M. Mahéas a fait allusion.

En effet, la gestion des agents de catégorie A+ est laissée au CNFPT. Pourquoi cette exception ? Parce que l'on sait bien que l'échelon pertinent, pour la gestion de ces agents, ce ne sont pas les centres de gestion, ce n'est pas l'échelon régional, ni même interrégional. La preuve en est que la commission des lois a accepté un amendement de compromis de notre collègue Hugues Portelli, qui vise à confier à un centre national, non encore désigné, la gestion des agents de catégorie A+.

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur.* Ce n'est pas un Centre national !

M. Alain Vasselle. C'est reconnaître que la gestion des agents de catégorie A+ doit être assurée à l'échelon national !

M. Jacques Mahéas. Ce n'est pas bon !

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Monsieur Vasselle, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Alain Vasselle. Je vous en prie, monsieur le président de la commission. Je vous écoute toujours avec plaisir !

M. le président. La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* Il est vrai, monsieur Vasselle, que vous êtes l'un des meilleurs connaisseurs de la fonction publique territoriale. Cela étant, mon cher collègue, vous caricaturez tout de même quelque peu la position de la commission.

En ce qui concerne la création du Centre national de coordination des centres de gestion, nous avons estimé non pas que les missions qu'il est prévu de lui confier sont insuffisantes, mais qu'il n'est pas nécessaire de créer un centre national pour des fonctions aussi restreintes. C'est complètement différent ! Il nous est apparu possible, conformément aux principes de simplification et de subsidiarité que nous sommes tous soucieux de respecter, de confier la gestion de quelques dizaines de fonctionnaires de catégorie A+ à un centre de gestion, certaines de ces structures étant, nous le savons, très bien organisées et parfaitement à même d'accomplir cette mission.

En outre, mon cher collègue, vous avez dit que la mise en place du Centre national de coordination des centres de gestion ne serait pas coûteuse. Certes, des transferts de moyens du CNFPT sont prévus à son profit, mais il est également proposé d'instaurer une cotisation à la charge des centres de gestion, ce qui représenterait pour ceux-ci une dépense supplémentaire, ou plutôt une réduction de leurs moyens. Tout cela figure dans le projet de loi.

Afin de bien clarifier notre position, je tenais à préciser ces deux points. Si nous avons jugé indispensable de créer un Centre national de coordination des centres de gestion, nous ne proposerions pas de supprimer cette disposition, mais il nous est apparu que, dans un souci de simplification et d'économie de moyens, on pouvait très bien se dispenser d'instituer une telle structure, les missions visées pouvant parfaitement être assumées par un centre de gestion dans de bonnes conditions.

Telle est la réalité de notre position, monsieur Vasselle.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Vasselle.

M. Alain Vasselle. Monsieur Hyst, je pense que nos positions ne sont pas tellement éloignées. Je partage vos analyses et vos objectifs, ce qui m'a amené, entre autres raisons, à déposer des amendements qui s'inscrivent dans l'esprit du texte mais vont plus loin que celui-ci. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de m'en expliquer avec M. Jacob, même si cette question relève non pas de sa compétence directe, mais de celle de M. Hortefeux.

Effectivement, le texte prévoit une cotisation à la charge des centres de gestion. Cependant, j'ai prévu pour ma part, au travers de mes amendements, que le fonctionnement du Centre national de coordination des centres de gestion soit assuré grâce à un transfert de moyens du CNFPT. Ce point est clair.

Il est également clair que la modestie du champ des missions qu'il est prévu de confier au nouveau centre national pouvait amener, très naturellement et très légitimement, à s'interroger sur la pertinence de la création de ce dernier.

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur.* Exactement !

M. Alain Vasselle. Or je propose d'étoffer ces missions, en allant bien au-delà de ce que prévoit le texte, pour leur donner un maximum de consistance et de cohérence,...

M. Jacques Mahéas. Vous vous expliquerez plus tard sur ce point ! Nous sommes dans la discussion générale !

M. Alain Vasselle. ... tout en restant dans la logique de la clarification des compétences, afin de permettre à chaque organisme de remplir au mieux ses missions, à savoir la formation professionnelle continue, voire initiale, pour le CNFPT, et, par application du principe de subsidiarité, la gestion des agents de catégories A et A+ pour le Centre national de coordination des centres de gestion, ainsi que toute une série d'autres missions que l'on me permettra de ne pas développer ici, puisque nous sommes dans la discussion générale, mais sur lesquelles je reviendrai en présentant mes amendements.

M. Jacques Mahéas. Oui !

M. Alain Vasselle. Je ne m'attarderai pas plus longtemps sur la pertinence ou non d'instaurer un Centre national de coordination des centres de gestion, mais je tenais tout de même à dire que, quand je vous ai entendue, Mme le rapporteur, affirmer que les élus étaient, à la quasi-unanimité, opposés à la création d'une telle structure...

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur.* Au sein de la commission des lois !

M. Alain Vasselle. Ah bon ! Vous ne visiez donc pas les élus locaux ?

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur.* Non, j'ai fait un compte rendu de la réunion de la commission des lois. Je l'ai bien précisé, monsieur Vasselle !

M. Alain Vasselle. Dont acte ! J'avais cru comprendre que vous parliez de l'ensemble des élus, or je puis vous dire que les élus représentant les communes non affiliées regroupées au sein de l'Union nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale, l'UNCDG, sont favorables à la création du Centre national de coordination des centres de gestion.

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur.* Pas tous !

M. Alain Vasselle. La très grande majorité d'entre eux, en tout cas, puisque c'était la position exprimée par le président, après délibération du conseil d'administration.

En outre, j'ai participé, la semaine dernière, à une réunion du groupe de travail sur la fonction publique territoriale de l'Association des maires de France. Lorsque je l'ai interrogée sur la mise en place d'un Centre national de coordination des centres de gestion, sa présidente, Mme Descamps-Crosnier, m'a indiqué qu'elle était souhaitée par l'Association des maires de France. Cela figurera, je pense, dans le procès-verbal des travaux de ce groupe.

Par ailleurs, si je n'ai pas recueilli la position de l'Assemblée des départements de France, je sais néanmoins que son président, M. Claudy Lebreton, qui a longtemps présidé un groupe de travail au sein de l'UNCDG, était favorable à

cette idée, puisqu'il avait préparé un projet allant en ce sens lorsqu'il était membre du conseil d'administration de cette instance. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Jacques Mahéas. Ce n'est pas vrai !

M. Alain Vasselle. Quant à la position de l'Association nationale des élus régionaux, je ne la connais pas.

Je me permets de livrer ces informations à nos collègues, tout en leur demandant, ainsi qu'à M. le président de la commission et à Mme le rapporteur, de bien vouloir m'excuser si ma façon de m'exprimer donne parfois le sentiment que je développe une forme d'agressivité à l'encontre de ceux qui ont travaillé sur ce projet de loi.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois.* Mais non ! (*Sourires.*)

M. Alain Vasselle. Je voudrais que l'on ne se méprenne pas sur mes intentions : j'essaie simplement d'apporter ma contribution à l'élaboration d'un texte, compte tenu de l'expérience qui est la mienne, mais je me plierai, le cas échéant, à la volonté de la majorité. Il n'est pas question pour moi de livrer des batailles inutiles, mais il est de mon rôle et de mon devoir de faire part de mes convictions, qui sont partagées par un certain nombre de parlementaires et d'élus.

En ce qui concerne la formation, la référence aux acquis de l'expérience est un progrès considérable et je tiens à saluer cette initiative du Gouvernement. Cela fait de nombreuses années que nous y travaillons et que nous en parlons dans toutes les associations représentatives d'élus.

Il était quand même incompréhensible d'obliger les candidats souhaitant faire carrière dans la fonction publique à passer un concours sans tenir compte des acquis de l'expérience qui étaient les leurs dans ce domaine. De même, il était incompréhensible de ne pas tenir compte, dans certaines filières, des diplômes acquis dans le cadre de la formation initiale.

Je me réjouis d'avoir entendu que, dans le cadre du dispositif réglementaire, les concours seront organisés en tenant compte des acquis de l'expérience et des diplômes : cela rendra plus attractives les carrières de la fonction publique.

Ainsi que l'ont souligné à juste titre certains collègues, les problèmes auxquels nous devons faire face sont inhérents au *papy-boom*. Nous ne sommes pas suffisamment préparés à l'explosion qu'entraînera ce phénomène et qu'il nous faudra affronter dans les dix prochaines années : une pénurie de candidats pour occuper des postes importants dans la fonction publique territoriale. Les besoins seront d'autant plus importants que l'intercommunalité a évolué, que de nouveaux métiers sont apparus et que les collectivités territoriales doivent exercer de nouvelles compétences. Il y a donc lieu, aujourd'hui, de simplifier les procédures de recrutement.

Aussi, je me réjouis que le Gouvernement ait pris l'initiative non seulement de tenir compte des acquis de l'expérience, mais également de prévoir des passerelles entre la fonction publique d'État et les autres fonctions publiques.

La fonction publique d'État a trop longtemps guidé le statut de la fonction publique territoriale, lequel doit désormais s'adapter à son temps et aux besoins de nos collectivités territoriales, quelle que soit leur nature. Pour ce faire, il est impératif que les passerelles entre les différentes fonctions publiques fonctionnent correctement dans tous les sens : de la fonction publique d'État vers la fonction publique territoriale, et inversement.

Je me réjouis également de cette avancée, tabou il y a encore quelque temps : la possibilité de cumuler une activité dans la fonction publique et dans le secteur privé. Nous devons nous adapter et évoluer et, sans être persuadé que les pas que nous faisons seront suffisants, je considère, en tout état de cause, qu'ils vont dans la bonne direction.

Bien d'autres sujets devront être abordés, sur lesquels je ne m'attarderai pas, sachant que nous les évoquerons lors de la discussion des amendements.

Je me contenterai donc de citer le compte épargne-temps, dont la gestion, difficile, aurait pu être confiée au Centre national de coordination des centres de gestion s'il avait existé, et la mutualisation des moyens pour les contrats d'assurance maladie et accident : le coût de ceux-ci a explosé dans des proportions telles qu'il est très difficile pour les centres de gestion ou les collectivités d'y faire face.

M. Claude Domeizel. À cause de la loi sur les retraites !

M. Alain Vasselle. Il faudrait prévoir une mutualisation au niveau national ou, au moins, permettre de signer au niveau national des contrats d'assurance pour le compte des collectivités.

Je pourrais citer encore le problème de l'hygiène et de sécurité et de nombreux autres sujets qui ont été évoqués ici et là, mais nous aurons l'occasion de les aborder au cours de l'examen du texte.

Pour ma part, je me réjouis que ce projet de loi fasse l'objet de deux lectures. Celles-ci permettront de poursuivre la concertation, de maintenir les contacts à tous les niveaux, d'échanger, de contribuer à la modernisation du statut de la fonction publique que nous devons faire vivre, mes chers collègues, non seulement au niveau national, mais également à l'échelle européenne. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur.* Monsieur Vasselle, tout d'abord, connaissant votre tempérament, nous n'avons pas ressenti votre intervention comme agressive. Ensuite, je ne prétends pas me faire l'écho de tous les élus de France : c'est en tant que rapporteur de la commission des lois que je m'exprime. Cela étant, malgré votre exposé brillant et habile, je ne pense pas non plus que vous représentiez ici toutes les associations d'élus.

M. Alain Vasselle. Loin s'en faut !

M. Jacques Mahéas. Heureusement !

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur.* J'ai reçu les représentants de toutes les associations et l'ARF et l'ADF se sont prononcées contre le Centre national de coordination des centres de gestion.

Pour ce qui est de l'AMF, comme dans toutes les associations d'élus – et vous savez pourquoi je m'attarde sur celle-ci, même si je ne parle pas en son nom aujourd'hui – si toutes les sensibilités sont représentées en commissions, ce sont les bureaux qui prennent les décisions. C'est vrai pour la création du Centre national de coordination des centres de gestion, mais également, par exemple, pour un autre sujet qui ne manquera pas d'être abordé : le socle social que l'on pourrait imaginer dans ce projet loi.

Il faut distinguer les positions exprimées dans les commissions des décisions prises par les bureaux. Je puis vous confirmer que l'AMF était favorable à la coordination nécessaire au niveau national, mais qu'elle n'était pas favorable à la création d'un établissement public nouveau.

M. le président. Monsieur Vasselle, je ferai savoir à M. le président du Sénat que vous partagez son souhait que les décrets d'application soient présentés au Parlement en même temps que les textes de loi.

La parole est à M. Bernard Seillier.

M. Bernard Seillier. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la véritable mutation que la France a connue en matière de décentralisation depuis le début des années quatre-vingt a fait de la fonction publique territoriale un outil essentiel de la réforme.

Avant la loi de 1984, les agents des communes, des départements et des régions étaient soumis à des règles juridiques différentes. La décentralisation a généré la fonction publique territoriale.

De nouveaux métiers sont apparus, ne serait-ce qu'avec l'émergence de l'intercommunalité. Une nécessaire adaptation des personnels et de leur formation en découle, qu'il s'agisse d'agents recrutés à dessein ou d'agents transférés.

Le texte que nous examinons aujourd'hui a pour objet de rendre cet outil le plus efficace et le plus opérationnel possible.

Ainsi, je me félicite que ce projet de loi instaure pour la fonction publique territoriale un droit individuel à la formation professionnelle qui reprend le principe du droit individuel à la formation, en vigueur pour le secteur privé. Celui-ci concernera tous les agents de la fonction publique territoriale occupant un emploi permanent.

Le parcours de formation de l'agent tout au long de sa vie doit être pris en compte pour réduire la durée des formations obligatoires à caractère statutaire ou dans le cadre de la promotion interne. Un livret individuel de formation qui suivra l'agent pendant toute sa carrière verra le jour et retracera les formations et bilans professionnels dont l'agent aura bénéficié.

Ce document devrait faciliter la gestion des ressources humaines et éviter des incohérences dans les parcours professionnels, favorisant des stratégies de progression individuelle et collective.

Le texte prévoit aussi la possibilité de dispenser d'une partie des formations obligatoires les agents disposant d'une expérience professionnelle en rapport avec les missions du cadre d'emplois concerné. Il s'agit là d'un progrès essentiel.

La promotion « au choix » en fonction de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience des agents éligibles au regard des conditions statutaires répondra à une attente souvent, et depuis bien longtemps, exprimée.

Je me félicite que ce projet de loi fasse œuvre de clarification. Dans cet esprit, le CNEPT est recentré sur sa mission essentielle, à savoir la formation, et sur son action dans les domaines de la reconnaissance de l'expérience professionnelle et de la validation des acquis de l'expérience.

Il paraît en effet indispensable que soit organisée la coordination de l'ensemble des acteurs en matière d'emploi et de formation des agents territoriaux, sur le modèle des conférences régionales de l'emploi. Le CNEPT se verrait déchargé de plusieurs compétences de gestion qu'il exerce jusqu'à présent.

Ce texte constitue également un progrès non négligeable pour les personnes handicapées. En tant que membre de la commission des affaires sociales, j'y suis très sensible. La loi de 1984 prévoit pour elles la possibilité d'acquérir la qualité

de fonctionnaire par une procédure dérogatoire au principe du concours, le recrutement s'effectuant par un contrat au terme duquel l'agent a vocation à être titularisé.

La loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a modifié cet article en précisant que la durée du contrat est équivalente à la période de stage prévue par le statut particulier des différents cadres d'emplois.

Afin que les personnes handicapées souhaitant accéder, dans le cadre de cette procédure, à l'un des cadres d'emplois des administrations territoriales puissent bénéficier de la même formation que celle qui est dispensée aux lauréats des concours, il est proposé d'adapter la durée du contrat qui leur est applicable.

L'organisation des concours est elle aussi clarifiée afin de distinguer les trois voies d'accès par concours. Les concours internes seront désormais ouverts aux militaires et aux magistrats.

Le projet de loi prend enfin en compte le devenir des emplois fonctionnels correspondant à des emplois de direction pouvant être créés dans des collectivités territoriales ou des établissements publics locaux répondant à certains seuils démographiques.

Ces postes sont essentiels pour le bon fonctionnement de la collectivité et constituent des charnières entre les élus locaux et les services administratifs. Il s'agit avant tout de reconnaître la responsabilité et le poids que peuvent induire de tels postes au sein d'une collectivité.

Je souhaite attirer votre attention sur un point, monsieur le ministre : depuis la publication du décret du 6 janvier 2005, les fonctionnaires du grade de directeur relevant du cadre d'emplois des attachés territoriaux peuvent être détachés sur l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint des communes de 150 000 à 400 000 habitants. Or cette possibilité n'a pas été étendue aux communes de plus de 400 000 habitants. La situation des fonctionnaires occupant déjà ces emplois fonctionnels et relevant de cette strate démographique est désormais moins favorable que celle de leurs homologues de la strate inférieure.

Une solution technique, la plus simple, aurait consisté à modifier les textes réglementaires traitant cette question. Le Gouvernement est-il prêt à faire un geste dans cette direction ? Je vous remercie, monsieur le ministre, de me préciser votre position à ce sujet.

Au total, ce projet de loi a le grand mérite de faire œuvre de clarification. Il est facteur de progrès en termes de reconnaissance de la formation tout au long de la vie, de l'expérience professionnelle, d'une meilleure intégration dans la fonction publique territoriale pour les personnes handicapées.

Le groupe du RDSE dans son ensemble a donc, sous réserve des débats à venir, un préjugé favorable concernant ce projet de loi.

Je tiens à saluer le travail précis et inspiré par un sens pratique essentiel qu'a effectué la commission des lois sur l'initiative de son président, Jean-Jacques Hyst, et de son rapporteur, Jacqueline Gourault.

Je tiens également à saluer, monsieur le ministre, la grande efficacité des discussions que vous menez avec les organisations syndicales. Ce sont incontestablement votre autorité personnelle et vos convictions pour mener à bien les négociations qui vous ont permis d'aboutir à l'accord du 25 janvier dernier.

Le texte que nous allons examiner vient compléter la modernisation de nos institutions, que le Gouvernement mène avec une grande détermination.

Nous allons franchir aujourd'hui une nouvelle étape importante parce qu'elle concerne l'existence des personnes qui, aux côtés des élus, ont vocation à entretenir le sens du bien commun, sans approche partisane et dans le respect de l'unité de la République. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme Gélita Hoarau.

Mme Gélita Hoarau. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, l'élue de la Réunion que je suis ne pouvait pas ne pas intervenir sur ce texte relatif à la fonction publique territoriale.

Comment ne pas évoquer, à l'occasion de l'examen de ce projet de loi sur la fonction publique territoriale, la situation, à la Réunion, des milliers de personnels non titulaires en attente depuis de trop nombreuses années d'un véritable statut ? Pour bien mesurer ce que cela représente, il faut avoir à l'esprit que ces personnels non titulaires représentent dans notre île près de 8 000 personnes, soit presque 80 % de l'effectif de l'administration communale.

Cette question, non réglée depuis des années, semble inextricable. Il est pourtant de la responsabilité de l'État, dans la concertation avec l'ensemble des partenaires et notamment avec les organisations syndicales, de favoriser et d'ouvrir les voies pour une solution globale du problème. Il y va de l'avenir de notre administration communale.

Nul ne conteste la difficulté de la question. Elle résulte essentiellement des contradictions nées à la fois de l'existence chez nous d'une fonction publique à plusieurs vitesses et de la faiblesse des ressources des communes.

Chacun connaît la situation de disparité entre, d'une part, le personnel titulaire bénéficiaire du régime dit des sursalaires, instauré par décret, et, d'autre part, la masse d'employés communaux non titulaires rémunérés pour nombre d'entre eux au SMIC. Leur aspiration légitime à la titularisation se heurte à l'impossibilité pour les communes réunionnaises, déjà exsangues financièrement, d'y répondre, du fait notamment du régime de la sursalaires.

Dans la concertation avec les organisations syndicales, un certain nombre de communes réunionnaises ont procédé à l'alignement de la rémunération du personnel non titulaire sur la grille de la fonction publique métropolitaine. D'autres sont restées en retrait.

Il appartient au Gouvernement, qui a instauré par décret le régime des sursalaires, au cœur des contradictions actuelles, de prendre les initiatives attendues par tous et de favoriser la relance de ce processus, d'autant que la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique n'a en rien réglé le problème.

Sous couvert de permettre la signature de CDI pour les non-titulaires, cette loi, qui prévoit la possibilité de conclure un CDD de trois ans, renouvelable une fois, avant de déboucher ou non sur un CDI, aggrave en fait la précarité et rend les bénéficiaires de ces contrats « taillables et corvéables à merci », pour reprendre l'expression des organisations syndicales de la Réunion, qui se sont toutes prononcées contre cette mesure.

À l'évidence, pour la Réunion, une solution juste et acceptée par tous ne peut être trouvée que dans la mise en œuvre d'une large concertation entre l'Association des maires, les organisations syndicales et l'État.

Je voudrais également formuler quelques observations d'ordre général sur un dossier qui me tient particulièrement à cœur, celui du transfert du personnel TOS vers les collectivités.

Tirant les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel sur cette question, j'ai déposé une proposition de loi visant à tenir compte des caractéristiques particulières de la Réunion et de son indiscutable singularité, notamment au niveau de la démographie scolaire, afin d'exclure la Réunion de cette mesure. Une telle mesure, vous le savez, est largement contestée à la Réunion, tant par les personnels que par les principales collectivités concernées, c'est-à-dire la région et le département.

Faut-il rappeler que le transfert du personnel TOS vers les collectivités risque d'engendrer une aggravation des dépenses de fonctionnement de ces collectivités et d'obérer la réalisation de leurs priorités en termes d'investissement ? Faut-il rappeler qu'à la Réunion la dynamique démographique scolaire exige de soutenir un rythme de construction d'environ un lycée et demi tous les deux ans pour la région et de deux collèges tous les ans pour le département ?

Aussi, c'est tout naturellement que je m'associe aux amendements visant à refuser le transfert du personnel TOS vers les collectivités.

Pour autant, si ces collectivités étaient en définitive contraintes d'accepter ce transfert, j'invite le Gouvernement à se montrer attentif et ouvert aux propositions des régions, notamment d'outre-mer, en faveur d'une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de la loi. Je défendrai un amendement en ce sens.

Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, telles sont les quelques remarques que je voulais formuler sur ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Arnaud. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF.*)

M. Philippe Arnaud. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale que nous examinons aujourd'hui était attendu ; il est donc le bienvenu.

Vos propositions, messieurs les ministres, complétées et amendées par la commission des lois et son rapporteur, notre excellente collègue Jacqueline Gourault, vont indiscutablement dans le bon sens.

À défaut d'une réforme en profondeur du statut de la fonction publique territoriale, pourtant tant attendue par les élus locaux, les adaptations proposées clarifient les champs de compétences et les missions des centres de gestion et du CNFPT, simplifient les règles de promotion interne des fonctionnaires territoriaux, notamment par une meilleure prise en compte des compétences acquises par l'expérience, mettent un terme à l'absurdité de certaines formations obligatoires pour valider après un concours un changement de cadre statutaire. Tout cela est positif.

Mais, messieurs les ministres, de grâce, résistez à la tentation de créer un « machin » supplémentaire avec le Centre national de coordination des centres de gestion.

Je le sais, on ressent parfois le besoin de coordonner les coordinations et, dès que l'on confie des compétences à des entités, pourtant réputées responsables et par ailleurs encadrées, naît un sentiment d'inquiétude légitimant la création d'une nouvelle instance pour veiller au grain. La nature est ainsi faite : les institutions produisent des institutions, les administrations génèrent de nouvelles administrations. Les usines à gaz, messieurs les ministres, si complexes soient-elles, ont le mérite de fabriquer du gaz, et l'on peut s'interroger sur l'utilité des usines à brasser de l'air...

Messieurs les ministres, nous vous demandons le retrait de cette proposition, la gestion de quelques dizaines de cadres de catégorie A+ pouvant être assurée par les structures existantes.

J'en viens à un sujet qui me tient à cœur, relayant en cela les graves difficultés des élus des communes rurales quand ils sont confrontés à la suppression d'un service – donc d'un poste d'agent titulaire de la fonction publique territoriale – à la suite d'une décision prise par une autorité supracommunale, qui s'impose donc à la collectivité.

Déjà, en 1998, j'étais intervenu à cette tribune sur ce sujet, largement soutenu sur toutes les travées de notre assemblée, et j'avais obtenu du Gouvernement à l'époque l'engagement que ce problème serait réglé dans le cadre d'une réforme des statuts de la fonction publique territoriale.

La meilleure illustration de mon propos est la situation née de la fermeture d'une classe dans une petite commune, décidée – et c'est légitime – par l'autorité académique, c'est-à-dire par l'État, et qui s'impose donc, souvent douloureusement, à celle-ci.

Je dis « douloureusement », parce que, outre la désolation pour des élus de voir une classe ou une école fermer, le budget de la commune peut en être très sensiblement grevé. Dans certains cas, la contribution nouvelle auprès des centres de gestion, qui représente 150 % du salaire de l'agent qui a perdu son poste, peut en effet représenter 30 % des recettes fiscales de la collectivité.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les communes dont l'école aura été fermée seront appelées à contribuer par la suite aux frais de fonctionnement de l'école voisine.

Les communes se trouvent donc pénalisées par une décision qui n'est pas de leur fait. Cette situation n'est pas conforme à l'esprit de la loi qui, à l'époque, avait voulu responsabiliser davantage les collectivités au regard de leurs actes.

En 1998, lors du débat que nous avons eu sur ce sujet, notre collègue Michel Charasse avait suggéré que, dans le cadre d'une réforme du statut de la fonction publique territoriale, le Gouvernement examine la possibilité, en cas d'ouverture de classe, d'autoriser les communes rurales et leurs EPCI à engager des contractuels non titularisables si le conseil municipal en délibérait ainsi. Si la classe venait à être supprimée, ces agents pourraient alors prétendre à l'allocation chômage versée par les ASSEDIC, puisque les communes ont le droit d'adhérer à ce régime. Il avait ajouté avec insistance que cette question était importante et ne devait pas être évacuée.

Vous l'aurez remarqué, messieurs les ministres, mes chers collègues, il ne s'agit que de situations particulières intéressant des postes fonctionnels dont la création ou la suppression est totalement indépendante du bon vouloir des élus locaux.

Il conviendrait donc, pour respecter un autre principe fondamental de la fonction publique territoriale qu'est la titularisation des agents et la garantie de l'emploi, que la décision de pourvoir ces postes par des agents contractuels soit dûment motivée par délibération du conseil municipal. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement en ce sens. Je vous appelle, mes chers collègues, à saisir l'opportunité de ce projet de loi pour lui donner une suite favorable. *(Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF)*

M. le président. La parole est à M. Claude Domeizel.

M. Claude Domeizel. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, ce n'est ni fait ni à faire ! Cette expression populaire résume bien ce que l'on ressent à l'examen du projet de loi que nous examinons aujourd'hui.

Un peu plus de vingt ans après le vote de la loi fondatrice d'une fonction publique territoriale, il n'est pas surprenant qu'élus et syndicats sollicitent un rafraîchissement du texte, même si celui-ci avait déjà subi quelques profondes retouches, en 1987 avec la loi Galland et en 1994 avec la loi défendue par notre ancien collègue Daniel Hœffel.

Les acteurs de l'époque se souviennent des débats qu'a suscités la loi du 26 janvier 1984. Véritable monument législatif, ce texte était le troisième volet de la décentralisation voulue par François Mitterrand, portée par Pierre Mauroy et Gaston Defferre.

Ce fut aussi une étape capitale pour la nouvelle fonction publique à trois versants : fonction publique d'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière. Pour les agents territoriaux, ce fut la reconnaissance de leur statut de fonctionnaire. Pour les collectivités, c'était la condition indispensable pour qu'elles puissent faire valoir pleinement leur autonomie.

La loi du 26 janvier 1984 a donc contribué à la réussite de la grande loi de décentralisation.

Après ce bref rappel, j'en viens au projet de loi dont le Sénat est saisi aujourd'hui, projet dont l'élaboration s'apparente à un véritable parcours du combattant, chaotique, hésitant, incertain, avant d'être adopté en conseil des ministres : trois ministres, douze versions, quatre ans de réflexion, de rapports et d'études diverses et variées...

Au sujet des études, monsieur le président, je ne peux m'empêcher de m'insurger de nouveau sur les méthodes de notre assemblée. Je veux parler d'un groupe de travail chargé de réfléchir aux voies et moyens d'une réforme de la fonction publique territoriale, présidé par notre collègue Jean-Jacques Hyst. Par deux fois, le 6 mai et le 9 octobre 2003, j'ai demandé pour quelles raisons l'opposition en avait été écartée.

Par deux fois, j'ai demandé des éclaircissements au président de notre assemblée : ou bien le groupe de travail était exclusivement réservé à l'UMP, et dans ce cas les moyens du Sénat n'avaient pas à être mis à sa disposition ; ou bien il s'agissait d'un groupe de travail sénatorial – comme Mme Gourault le laisse croire dans son rapport –, auquel cas il devrait être ouvert à tous les groupes politiques !

Je regrette que mes questions soient toujours en attente de réponses. Surtout, monsieur le président, je m'insurge contre le fait que ce rapport reçoive abusivement aujourd'hui le sceau du Sénat.

Nous avons lu ce projet de loi qui, en trente-six articles, apporte diverses dispositions concernant la formation et la gestion des agents territoriaux, les organes de la fonction publique territoriale, l'hygiène, la sécurité et la médecine du travail.

Monsieur le ministre, je n'ai trouvé dans ce texte ni fil conducteur, ni perspective, ni aucune ambition. Certes, tout n'est pas à jeter, loin de là, car votre projet de loi comporte des avancées qui répondent à de nombreuses attentes des élus et des agents.

« Ni fait ni à faire », disais-je au début de mon propos : telle est sans aucun doute la raison du rejet quasi-unanime des acteurs de la fonction publique territoriale.

Or la préparation de ce projet de loi aurait pu être l'occasion d'approfondir certains sujets, par exemple les effets des avancements et des promotions. Il ne faut pas perdre de vue qu'en moyenne les agents atteignent le dernier échelon entre vingt-cinq et trente ans de carrière, ce qui engendre découragement et démotivation en fin de parcours professionnel.

Peut-être faudrait-il trouver un nouvel équilibre entre la formation tout au long de la vie et la formation initiale dispensée aux fonctionnaires nouvellement recrutés. D'autant que le contenu de ces formations est souvent, pour ces derniers, la répétition de formations qu'ils ont reçues quelques mois auparavant, lors de leur préparation au concours.

Peut-être faudrait-il également revoir la partition des lauréats entre les concours internes et les concours externes. La question est simple : faut-il accueillir plus de nouveaux fonctionnaires venant de l'extérieur afin d'apporter du sang neuf, ou bien faut-il donner plus de chance aux fonctionnaires en place, et ainsi les motiver pour aborder la deuxième partie de leur carrière ?

Certes, la loi aborde certains sujets intéressants, mais elle ne tient pas assez compte de l'inadaptation de la législation en vigueur pour les communes rurales, tant en matière de recrutement qu'en termes de progression de carrière.

Dans mon département, je partage quotidiennement les difficultés que rencontrent les maires des petites communes lorsqu'ils doivent recruter un secrétaire de mairie, par exemple. La polyvalence et parfois le sentiment d'isolement sont des freins pour susciter des candidatures.

En ce qui concerne la progression de carrière de leurs agents, les maires acceptent également mal les effets des quotas.

Je reviendrai sur ces deux points lors de la discussion des articles.

Voilà quelques sujets, parmi d'autres, qui auraient mérité une expertise plus poussée. Néanmoins le temps m'oblige à laisser ces considérations générales pour en revenir au projet de loi lui-même.

Après le passage devant le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, patatras ! Vous appuyant sur l'avis du Conseil d'État, abusivement à mes yeux, vous avez introduit des modifications substantielles. Croyez-vous sincèrement, monsieur le ministre, qu'aujourd'hui le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale approuverait cette nouvelle version du texte, profondément remaniée ? J'en doute fort !

Pour respecter l'ordre des chapitres, j'aborderai alternativement la formation et les organes de la fonction publique territoriale, avec un fil conducteur : tenter de déterminer la bonne frontière entre les tâches de formation et celles de gestion.

Certes, en matière de formation, ce texte comporte de judicieuses propositions. Ce volet formation prendra d'autant plus d'importance que, du fait du grand nombre de départs en retraite, nous devons nous attendre à davantage de recrutements, donc à un plus grand besoin en matière de formation.

Cependant, qui dit formation dit également examens et concours, ce qui me conduit à prononcer quelques mots sur l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale. Comment conduire des politiques de formation sans maîtriser un certain nombre d'informations concernant les métiers exercés, l'évolution des politiques publiques territoriales et les flux des agents ?

C'est pourquoi nous considérons que l'Observatoire de la fonction publique territoriale, parce qu'il est l'élément pivot du dispositif de formation, doit demeurer de la compétence du Centre national de la fonction publique territoriale. Cela doit s'accompagner, c'est l'évidence même, d'un partage des informations avec tous les autres partenaires concernés : Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, centres de gestion et services de l'État.

À ce propos, l'absence de coordination nationale en matière de concours, notamment pour les catégories A, présente un risque réel d'éclatement du statut

Ce projet, qui relève du « bidouillage », ne répond au fond ni à la situation des centres de gestion ni à celle du Centre national de la fonction publique territoriale.

Sans remettre en cause les capacités des centres de gestion, se pose néanmoins la question particulière des concours des cadres d'emplois supérieurs de la fonction publique territoriale.

Depuis plusieurs années, le CNFPT s'est engagé dans une profonde réforme de son dispositif de formation des cadres supérieurs, en se rapprochant notamment des grandes écoles de l'État. Ce mouvement de réforme doit être poursuivi en plaçant le CNFPT sur un pied d'égalité avec ses homologues de l'État pour réaffirmer le principe de comparabilité, principe fondamental inscrit dans la loi de 1984.

Enfin, toujours en ce qui concerne le volet concours, rien n'est prévu pour tenter de régler la délicate question des « reçus-collés », qui, soit dit en passant, n'existaient pas dans la loi du 26 janvier 1984 d'origine !

On a beaucoup parlé, ici ou là, de clarification des missions des organes de la fonction publique territoriale. Nous y souscrivons totalement, mais il faut être prudent dans ce domaine. D'autant que, bon an, mal an, les élus, les fonctionnaires et les personnes extérieures à la fonction publique se sont finalement bien adaptés au dispositif, malgré sa complexité.

Il faut dire que, dans de nombreux départements – et c'est une bonne chose –, se créent des maisons de la fonction publique qui regroupent en un même lieu le centre de gestion et le Centre national de la fonction publique territoriale. Alors, ne bouleversons pas tout à chaque changement de majorité !

C'est ainsi que l'idée de créer une nouvelle structure à l'échelon national, le Centre national de coordination des centres de gestion, est *a priori* séduisante : au CNFPT serait

attribuée la formation, au Centre national de coordination des centres de gestion reviendrait la gestion. Mais apporte-t-elle réellement un plus en termes de clarification ?

Au passage, je veux souligner qu'il s'agissait non pas d'une proposition de M. Claudy Lebreton, mais d'une des propositions de M. Claudy Lebreton.

M. Jacques Mahéas. Absolument !

M. Claude Domeizel. J'ai noté, dans le rapport rendu par l'Association des départements de France, que cette dernière prenait acte, tout simplement, de la création de ce Centre national de coordination des centres de gestion.

L'un des inconvénients majeurs de cette disposition est que l'on reste dans un système où seules les petites communes sont représentées. Rien n'est prévu dans la loi sur l'association des représentants des collectivités non affiliées.

Enfin, le texte reste muet sur la question du financement ; j'y reviendrai. Les compensations financières seront-elles à la hauteur des compétences transférées ?

Je reviens sur les concours de la fonction publique territoriale.

Pour les collectivités obligatoirement affiliées, les centres de gestion organisent l'ensemble des concours et examens professionnels des catégories A, B et C, à l'exception des concours et examens professionnels de niveau A+. Les collectivités non affiliées gardent la possibilité d'organiser les concours de catégorie C.

Même si le principe d'unité de la fonction publique territoriale est quelque peu altéré, nous approuvons les principes de ce montage.

S'agissant des modalités du transfert des missions, mais également des personnels, ou de la compensation financière entre le CNFPT et les centres de gestion, le projet de loi demeure vague : il se contente de renvoyer sans plus de précision à des conventions et, à défaut d'accord, à un décret. Aussi voit-on poindre un danger, celui de rogner sur les crédits de formation au profit d'actes de gestion.

L'article 12 prévoit l'affiliation volontaire des départements et des régions aux centres de gestion pour les seuls personnels transférés par la loi du 13 août 2004 : les TOS. Ce qui pourrait être pris à première vue pour un gag n'est, en fait, qu'un nouveau révélateur de la préparation hasardeuse de l'acte II de la décentralisation du gouvernement Raffarin ; nous reviendrons sur ce point lors de l'examen de l'article.

J'en viens aux questions financières.

Le projet de loi ne comporte aucune analyse des conséquences financières qu'il induit tant pour les collectivités territoriales que pour les institutions de la fonction publique territoriale.

Certes, le président de notre assemblée, M. Christian Poncelet, a largement fait savoir qu'il fallait réformer la législation sur la fonction publique territoriale à coût constant. Mais que se passerait-il, monsieur le ministre, s'il s'agissait d'une proposition de loi plutôt qu'un projet de loi ? Je suis certain que le Gouvernement invoquerait l'article 40 de la Constitution sur bon nombre d'articles, si bien qu'au final la proposition de loi serait réduite comme peau de chagrin.

Pour rester fidèle au vœu de M. Christian Poncelet, devons-nous utiliser une sorte d'article 40 symétrique pour rejeter le projet de loi du Gouvernement ?

Monsieur le ministre, nous ne sommes pas opposés au droit individuel à la formation, le DIF, bien au contraire, car il représente à nos yeux, pour la société comme pour les personnes, un précieux investissement à long terme. Néanmoins, lorsqu'on affirme que la mise en place du DIF se fera à moyens constants cela témoigne soit d'une méconnaissance fondamentale du projet de loi, soit d'une volonté de masquer la réalité.

Ayons les pieds sur terre ! Le projet de loi prévoit que chaque agent territorial devra bénéficier de trois jours par an de formation individuelle, le tout étant cumulable sur six ans. Cela représente, pour 1,4 million d'agents territoriaux concernés, 4 millions de journées formation-stagiaires ! Savez-vous, monsieur le ministre, mes chers collègues, qu'aujourd'hui, toutes formations confondues, le CNFPT fournit environ 1,7 million de journées formation-stagiaires ?

En supposant, dans le meilleur des cas, que les agents territoriaux n'utilisent que les deux tiers de leurs droits, le reste étant inclus dans la formation continue, le besoin de financement supplémentaire pour le CNFPT peut être estimé à 100 millions d'euros.

M. Paul Blanc. Il faut supprimer les 35 heures !

M. Claude Domeizel. Le transfert des TOS vers les départements et les régions induira, naturellement, le versement par les conseils généraux et régionaux d'une cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale, laquelle ne sera d'ailleurs pas compensée par l'État puisqu'il ne versait pas, à l'époque, de cotisation pour ces fonctionnaires.

Cela engendrera une ressource supplémentaire pour le Centre national de la fonction publique territoriale, certes, mais il n'en devra pas moins faire face à des coûts considérables en termes de formation. C'est une nouvelle démonstration que la « décentralisation Raffarin » a été bâclée au détriment des collectivités territoriales.

S'agissant des autorisations spéciales d'absence, le projet de loi prévoit une compensation des centres de gestion au profit des collectivités privées momentanément d'un de leurs agents chargés d'obligations syndicales : commissions administratives paritaires, réunions, etc. C'est une démarche généreuse à laquelle je peux souscrire.

Mais pensez-vous sincèrement, monsieur le ministre, que la compensation financière s'effectuera à coût constant ? Qui peut croire un instant que les centres de gestion disposent de marges de manœuvre financières sans une cotisation additionnelle ?

Cette désinvolture sur les questions financières, en l'absence de la moindre étude d'impact, est inadmissible et irresponsable. On peut même s'interroger sur la constitutionnalité de ce texte (*Exclamations sur les travées de l'UMP*), car la loi fondamentale prévoit que toute charge nouvelle pour les collectivités territoriales doit faire l'objet d'un financement spécifique.

Le Centre national de la fonction publique territoriale, chargé de missions nouvelles, amputé par ailleurs de crédits transférés aux centres de gestion, devra diminuer son budget pour la formation continue,...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Mais non !

M. Claude Domeizel. Mais oui !

... ce qui aggravera les inégalités entre les fonctionnaires territoriaux : il y aura ceux qui pourront se former parce qu'ils travaillent dans des collectivités riches, et il y aura les autres !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. C'est déjà le cas aujourd'hui !

M. Claude Domeizel. Où est l'unité de la fonction publique territoriale ?

Les responsables d'hier et d'aujourd'hui du Centre national de la fonction publique territoriale savent combien s'est dégradée, au fil du temps, l'offre de formation continue du fait de l'érosion des crédits disponibles.

Le Centre national de la fonction publique territoriale, qui est chargé en permanence depuis plusieurs années de nouvelles tâches – prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi, formation initiale post-recrutement, recrutement des lauréats des concours de catégorie A+, etc. –, voit fondre comme neige au soleil ses crédits pour la formation continue.

Le Centre national de la fonction publique territoriale sera tout simplement un peu plus asphyxié financièrement.

À ce propos, il convient de constater que, pour la première fois depuis 1972, on légalise le fait que les moyens mutualisés pour la formation des personnels territoriaux puissent être inférieurs à 1 % de la masse salariale.

Mes chers collègues, voilà l'essentiel de ce que je souhaitais développer avant l'examen des articles. Comme vous avez pu le constater, les observations que je viens de formuler conduisent à se poser au moins une question : faut-il se contenter d'un tel projet de loi pour répondre aux préoccupations des élus et des agents ? Sans doute pas ! Quitte à réformer la loi, messieurs les ministres, il fallait sans aucun doute aller un peu plus loin.

M. Paul Blanc et M. Roger Karoutchi. C'est déjà pas mal !

M. Claude Domeizel. Nous serons donc très attentifs à la suite qui sera donnée à nos amendements. Notre groupe se déterminera en fonction de l'approche qui sera faite en matière de partition des actes de gestion et de formation, ainsi que des réponses que nous obtiendrons à nos interrogations concernant le financement.

D'ores et déjà, nous affirmons notre volonté de faire évoluer la loi afin que les élus locaux disposent, pour une bonne exécution de leurs décisions, d'une fonction publique territoriale attrayante, dotée d'un personnel formé et motivé. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Alduy.

M. Jean-Paul Alduy. À ce stade de la discussion, je peux me permettre d'être bref. En effet, vos interventions, messieurs les ministres, ont été très détaillées,...

M. Roger Karoutchi. Et brillantes ! *(Sourires.)*

M. Jean-Paul Alduy. ... votre rapport, madame Gourault, est excellent et vos discours particulièrement argumentés, mes chers collègues, ont permis de bien cerner le sujet. En outre, lors de l'examen des articles, nous aurons l'occasion de poursuivre les débats qui n'ont pas trouvé leur conclusion.

Je voudrais finalement centrer mon intervention sur un sujet en marge du projet de loi. Peut-être trouvera-t-on ce point anecdotique, mais je le crois au contraire révélateur : la politique sociale des employeurs publics souffre d'une vraie lacune.

Le texte que nous examinons aujourd'hui concerne principalement la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales : il vise à compléter, à corriger, à moderniser, à rendre plus performante l'organisation institutionnelle qui gère les carrières et les formations.

Mais force est de constater que, malgré trois années de discussion, ce projet de loi n'aborde pas le thème de la politique sociale des employeurs. Pourtant, chaque fois plus innovante, celle-ci assure la cohésion, la solidarité humaine de nos administrations territoriales qui sont confrontées à des mutations accélérées sur le plan tant économique que social.

L'action sociale n'a pratiquement jamais été codifiée dans notre corpus législatif. J'ai noté qu'un chapitre du projet de loi porte sur les conditions d'hygiène et de sécurité, sur la médecine préventive, mais il faut aller plus loin.

J'aimerais vous convaincre, messieurs les ministres, qu'il est souhaitable de saisir l'opportunité de ce texte pour sécuriser des décisions que de nombreux exécutifs ont prises afin de prendre en charge tout ou partie des cotisations acquittées par leurs agents au titre des garanties sociales complémentaires. En effet, un arrêt récent du Conseil d'État fragilise totalement la participation de l'employeur public au dispositif de protection sociale. En conséquence, nous risquons de nous retrouver devant un véritable vide juridique à partir du 26 mars prochain.

C'est dire si ce projet de loi est l'occasion de combler les lacunes de notre droit dans un domaine très sensible, tout particulièrement pour les agents de catégorie C, qui, je le rappelle, représentent les deux tiers de nos fonctionnaires territoriaux. Je me suis donc permis de déposer des amendements visant non seulement à sécuriser les décisions prises par les collectivités locales – toutes sensibilités confondues, je tiens à le dire –, mais aussi à illustrer la nécessité de préparer d'autres textes de loi centrés sur la politique sociale des employeurs publics.

Mes chers collègues, imaginez l'embarras des maires – toutes sensibilités confondues, je le répète – découvrant à la veille des prochaines élections municipales qu'ils sont obligés d'abroger les décisions relatives aux allègements de cotisations de mutuelle, qui apparaissent aujourd'hui comme un véritable acquis social. Voilà ce qui nous attend si nous ne saisissons pas l'opportunité de ce projet de loi pour sécuriser les décisions des collectivités territoriales dans le registre de la politique sociale.

Messieurs les ministres, je souhaitais vous alerter sur ce sujet en espérant qu'une solution soit trouvée avant le 26 mars. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

M. le président. La parole est à M. Claude Biwer.

M. Claude Biwer. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, vingt-deux ans après le vote de la première loi relative à la fonction publique territoriale nous voici à nouveau appelés à modifier un texte dont on nous avait pourtant dit à l'époque qu'il apporterait un bonheur parfait aussi bien aux fonctionnaires territoriaux qu'à leurs employeurs. Force est de reconnaître que tel ne fut malheureusement pas le cas.

Le « calage » de la fonction publique territoriale sur la fonction publique de l'État a entraîné de nombreux effets pervers non seulement au détriment des collectivités territoriales, mais aussi, dans certains cas, aux dépens des fonctionnaires territoriaux eux-mêmes. Je peux d'ailleurs dire que je

n'ai pas entendu beaucoup de maires vanter les mérites de cette réforme. Avec le nouveau statut, la promotion interne était rendue bien plus difficile que par le passé.

Il est assez piquant de constater qu'il aura fallu attendre vingt-deux ans pour réintroduire cette mesure de bon sens : le texte que vous nous présentez, messieurs les ministres, prévoit désormais la reconnaissance de l'expérience professionnelle et la validation des acquis de l'expérience pour la promotion interne des fonctionnaires territoriaux et annonce plusieurs dispositions réglementaires complémentaires allant dans ce sens.

Je ne peux qu'approuver ces mesures, mais je souhaiterais pouvoir disposer de plus de précisions sur les modifications d'ordre réglementaire que vous envisagez dans ce domaine. Je crains fort en effet que les textes imposés pour la reconnaissance de cette professionnalisation ou la future commission qui sera créée demeurent trop éloignés du besoin réel. Je n'ai pas trouvé dans le texte le moindre élément qui irait dans le sens d'un peu plus de facilité.

L'autre grande avancée de la loi de 1984 était constituée par la possibilité de créer des passerelles entre toutes les fonctions publiques : fonction publique de l'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière. Bien évidemment, sur le papier, tout était merveilleux, mais, dans les faits, cela s'est toujours avéré aussi difficile, et je ne suis pas certain que le texte d'aujourd'hui y contribue véritablement.

Quant au coût de la fonction publique territoriale, il n'a échappé à personne, et surtout pas à la Cour des comptes, que les collectivités territoriales, même hors créations d'emplois, ont vu celui-ci exploser au cours des vingt dernières années. Cela s'explique essentiellement par la revalorisation indiciaire de la catégorie C, qui est très répandue dans nos petites collectivités, notamment dans les communes, par les augmentations répétées des traitements des fonctionnaires et du fait de l'application des 35 heures, qui, contrairement à ce qui s'est passé pour les entreprises, n'a été accompagnée d'aucune compensation financière pour les collectivités.

À cet égard, permettez-moi de regretter à nouveau que les associations d'élus n'aient pas été parties prenantes dans les négociations salariales concernant la fonction publique. Tout se passe en effet comme s'il n'y avait que la fonction publique de l'État. Mais n'oublions pas que, lorsque des mesures générales d'augmentation de traitement sont prises, ces décisions s'appliquent également à tous les fonctionnaires territoriaux. En d'autres termes, dans ce cas de figure et une fois de plus, qui commande ne paie pas !

Je suis heureux que notre commission des lois partage ce point de vue et propose la création d'un « collège des employeurs publics territoriaux », que le Gouvernement consulterait sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial.

Le projet de loi que vous nous présentez, messieurs les ministres, accordera également de nouveaux droits aux fonctionnaires territoriaux, notamment un droit individuel à la formation ainsi que des droits en matière d'hygiène, de sécurité et de médecine préventive. Ce sont des dispositions que j'approuve pleinement. Mais il faut que les fonctionnaires territoriaux sachent qu'ils ont également des devoirs vis-à-vis de leurs employeurs et, au-delà, à l'égard de la population tout entière.

À ce propos, j'ai été stupéfait d'apprendre que l'un de nos anciens collègues, plutôt de gauche et maire d'une importante ville de l'Île-de-France, avait instauré un système de « primes d'assiduité » afin de réduire autant que faire se peut l'absentéisme dans sa collectivité. S'il l'a fait, c'est tout simplement parce qu'il n'avait pas la possibilité de sanctionner financièrement les absences répétées et injustifiées. Cela n'est pas normal, et j'irais presque jusqu'à dire que c'est le monde à l'envers !

Tout cela n'est plus possible à gérer raisonnablement, surtout dans les petites collectivités où il n'y a qu'un ou deux employés.

Laissons, une fois pour toutes, aux élus en charge d'une collectivité la possibilité de récompenser les fonctionnaires territoriaux donnant toute satisfaction. Nous le savons, il est difficile de rémunérer correctement un agent en début de carrière dans la fonction publique. Il est donc nécessaire d'avoir un peu de liberté en la matière et de pouvoir, dans certains cas, pénaliser ceux qui s'abritent derrière leur statut, à mon sens bien trop protecteur, pour quelquefois en faire le minimum.

Je proposerai donc au Sénat quelques amendements, qui, par dérogation aux dispositions de la loi du 12 juillet 1984, permettraient, dans un premier temps et à titre expérimental, aux maires des communes de moins de 3 500 habitants et aux présidents d'EPCI de moins de 10 000 habitants de disposer d'une certaine liberté dans le recrutement et la promotion de leurs collaborateurs, de faire varier leur rémunération en fonction de leurs résultats et de sanctionner financièrement les absences injustifiées. Il faut savoir en effet que ces dernières pénalisent bien plus les petites collectivités que les grandes, car les possibilités de remplacement y sont faibles, voire inexistantes. Dans la mesure où ces dispositions donneraient satisfaction, elles pourraient être étendues à d'autres collectivités.

Le texte du Gouvernement tente également de clarifier le rôle des différentes institutions intervenant au bénéfice des agents territoriaux et de leurs employeurs. J'ose espérer que tel sera bien le cas dans les faits, car, je le répète, ce que souhaitent par-dessus tout les maires et les présidents de Codecom, c'est qu'on leur accorde la souplesse nécessaire afin de pouvoir gérer leurs personnels au mieux des intérêts de leurs collectivités.

M. Paul Blanc. Très bien !

M. Claude Biwer. Il ne faut pas confondre les méthodes habituelles des grandes structures et des villes, où les services comptent un effectif de plusieurs employés en plus des cadres, des chefs de service, etc., et celles de la plupart des collectivités – 90 % d'entre elles d'ailleurs –, où les services comptent moins de trois personnes, quand ce n'est pas un poste unique à temps partiel. Le temps de vivre et de gérer en fonction des réalités du terrain, et non à l'heure parisienne, trop souvent en décalage, me paraît être venu.

Sous le bénéfice de ces observations et des modifications qui pourront être apportées – je le souhaite en tout cas – grâce à l'adoption de certains de mes amendements ou de ceux de mon groupe, ou encore suggérées, je n'en doute pas, par notre excellente rapporteure, j'espère trouver les arguments qui me permettront d'apporter mon soutien à ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF*)

M. le président. La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je limiterai mon propos à deux problèmes qui intéressent particulièrement les petites et moyennes collectivités : l'amélioration des possibilités de recrutement de ces collectivités et des perspectives de carrière de leur personnel, d'une part, et le financement des personnels déchargés de fonction, d'autre part.

S'agissant du premier point, tout le monde s'accorde à dire que les obligations actuelles des petites et moyennes collectivités n'ont plus rien à voir avec ce qu'elles étaient voilà vingt ans, d'où la nécessité pour elles de recruter et de conserver, quand elles l'ont recruté et formé, du personnel compétent, dans les domaines tant administratif et juridique – responsables de tout, les maires risquent fort, un jour, d'être coupables de quelque chose ! – que technique, éducatif, culturel, social, etc.

La rétraction continue de l'ingénierie publique – services de la DDE, de la DDA ou de la DDASS – pour toutes les collectivités et le choix, pour certaines, d'une gestion en régie du service public communal renforcent encore plus cette obligation de recruter du personnel compétent.

Pourtant – et là encore le diagnostic est partagé –, aux handicaps « naturels » de recrutement que connaissent ces collectivités s'ajoutent des difficultés artificielles d'ordre législatif et réglementaire.

Le texte soumis à notre examen se veut, notamment par ses articles 19, 21, 23 et 24, une réponse à ce lancinant problème. Mais si c'est effectivement un début de réponse, vous me permettrez de trouver le progrès largement insuffisant.

Sur le plan des principes d'abord, les collectivités territoriales s'administrant librement, on ne voit pas pourquoi leur est contesté, lorsqu'elles ont les moyens de leurs choix, le droit de recruter le personnel qui leur semble nécessaire au niveau de qualification requis et d'assurer sa promotion.

La loi et la réglementation devraient se limiter à fixer les conditions de diplômes et d'expérience, les modalités d'organisation des concours pour le recrutement et les règles garantissant l'équité des promotions. Le reste est affaire de liberté locale.

Ainsi peut-on douter que la notion de « seuil démographique » ait encore un sens, si tant est qu'elle en ait jamais eu un ! Il en est de même de la notion de « quota d'avancement de grade ».

Selon l'exposé des motifs, les présentes dispositions législatives seraient complétées par des modifications statutaires d'abaissement d'un certain nombre de seuils de création d'emplois de grade et des évolutions seraient apportées aux règles relatives aux quotas d'avancement de grade et de promotion interne. Fort bien, mais on souhaiterait savoir lesquelles !

On peut surtout légitimement contester le bien-fondé d'un principe d'organisation strictement pyramidale de la fonction publique territoriale sur le modèle de la fonction publique de l'État, et plus encore pour les petites et moyennes collectivités.

Par exemple, pourquoi tous les agents administratifs de catégorie C d'une petite commune ne pourraient-ils pas être des agents administratifs qualifiés si leur travail est de qualité et si le budget communal le permet ?

M. Claude Domeizel. Très bien !

M. Pierre-Yves Collombat. Dans le même esprit d'assouplissement et d'amélioration des conditions de recrutement d'agents de bon niveau, il serait souhaitable de favoriser l'intégration des personnels de cabinet.

Si, dans les grandes collectivités, ces emplois sont d'abord politiques, dans les collectivités de tailles modestes, ils sont souvent l'unique façon de renforcer les moyens et les compétences du secrétariat général.

Nous déposerons donc un amendement visant à prévoir la création de concours de recrutement sur titre, ouverts, sous certaines conditions d'ancienneté et d'expérience, aux collaborateurs de cabinet. Cette « déprécarisation » de la fonction donnerait une chance supplémentaire à nombre de communes de pouvoir recruter le personnel dont elles ont besoin.

Le second point que je souhaite aborder concerne le financement des personnels déchargés de fonction.

Comme chacun le sait ici, les centres de gestion ont en charge les personnels déchargés de fonction, y compris ceux des collectivités non affiliées qui ne cotisent pas aux centres de gestion. À certaines époques, et dans certains départements touchés par un prurit de privatisations, cela peut représenter des effectifs très importants.

Les règles de participation financière des collectivités non affiliées aux charges de cette gestion ont varié, mais elles demeurent inacceptables.

Actuellement, celles-ci contribuent à hauteur du double des charges salariales les deux premières années, du montant de ces charges les deux années suivantes et de 75 % par la suite, suite qui peut être longue ! Mathématiquement, la treizième année, les collectivités affiliées – les petites et moyennes communes essentiellement – paient donc une partie du prix de décisions prises par des collectivités qui, par ailleurs, ont souhaité rester en dehors de la gestion mutualisée des personnels. En réalité, elles sont financièrement impliquées bien avant les treize ans.

La gestion des personnels ainsi « mis à disposition » a un coût non négligeable pour l'institution. Cette situation qui revient à faire payer aux collectivités petites et moyennes les conséquences de décisions qu'elles n'ont pas prises est profondément choquante. Nous déposerons donc un amendement visant à remédier à cette situation.

M. Claude Domeizel. Très bien !

M. Pierre-Yves Collombat. Amélioration des conditions de recrutement et des carrières, rétablissement de l'équité s'agissant du financement des déchargés de fonction, sur ces deux points qui devraient faire l'unanimité, nous comptons sur le soutien du Sénat et sur le vôtre, messieurs les ministres. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet.

M. Jean-Claude Peyronnet. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je souhaite aborder le problème des relations entre le CNFPT et les centres de gestion. C'est là un sujet délicat, quelquefois conflictuel. Depuis des années, ces organismes font l'objet de critiques fortes et, pour ce qui concerne le CNFPT, de critiques violentes, souvent excessives, je le dis franchement, même si je suis bien placé pour connaître les lacunes de cet établissement.

Vous recentrez l'action du CNFPT sur la seule formation ; on ne peut que s'en féliciter. Il y a trop longtemps qu'est exprimée la demande de recentrage ou d'augmentation de la cotisation. C'était l'un ou l'autre, mais, dans les deux cas, cela ne s'est pas produit.

On peut estimer en effet que les différentes missions, qualifiées quelquefois d'« indues », qui, au-delà de la formation, sont confiées au CNFPT représentent 0,3 % de l'activité de ce centre. Par conséquent, il ne reste globalement que 0,7 % pour la formation. Le fait de recentrer le CNFPT sur la seule formation, afin qu'il soit uniquement dédié à cela, est donc une bonne mesure.

Mais il me semble que vous passez à côté d'une évolution complémentaire. Le CNFPT est un établissement unique ; la Cour des comptes l'a rappelé dans un rapport voilà une quinzaine d'années. Cet établissement public national est composé de vingt-huit délégations, dont les présidents élus ont chacun la signature. Il en découle une tendance naturelle à l'éclatement et la difficulté pour le pouvoir central de l'établissement de contrôler effectivement le fonctionnement des délégations. Tout cela peut aboutir – c'est en tout cas ce qui est arrivé dans le passé – à des dérives fâcheuses et quelquefois dangereuses.

Le paradoxe est que cet organisme mal fini est presque pris pour modèle pour créer le Centre national de coordination des centres de gestion, établissement public national qui remplacerait la fédération existante. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il y aurait fort à parier que ce centre serait tirailé entre ses différentes composantes, comme l'a été, et l'est sans doute encore, le CNFPT, avec des présidents élus, puissants, et des directeurs sur qui la direction centrale n'aura aucun pouvoir.

Vous affirmez que cette évolution se fera à coût constant. Mais comment imaginer, avec toutes les charges nouvelles qui ont été pointées notamment par Claude Domeizel, que les transferts de personnels au centre de gestion seront aisés ?

M. Claude Domeizel. Évidemment !

M. Jean-Claude Peyronnet. Nous avons affaire à des fonctionnaires territoriaux qu'il n'est pas facile, ni souhaitable d'ailleurs, de muter d'office, d'une part, pour des questions de motivation et, d'autre part, pour des raisons familiales.

Par ailleurs, la masse des missions nouvelles confiées au Centre national de coordination des centres de gestion est telle que, comme pour le CNFPT, le siège sera forcément hypertrophié, lourd et donc coûteux.

Pour toutes ces raisons, nous ne sommes pas favorables à la construction institutionnelle que vous imaginez. La commission des lois ne retient pas la création de ce centre ; nous non plus. Nous nous félicitons donc de cette position de la commission. Mais, de grâce, ne concentrez pas les pouvoirs sur un seul centre de gestion ! Laissez les centres de gestion s'organiser au niveau régional ou interrégional ; ils le font très bien. Je suis persuadé qu'il en sera de même à l'échelon national ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Demande de priorité

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. Monsieur le président, j'indique dès maintenant que je demande l'examen par priorité de l'article 10, avant l'article 8. Cela nous permettra, le moment venu, de nous prononcer sur le principe du Centre national de coordination des centres de gestion avant d'en tirer les conséquences dans les autres articles.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Favorable.

M. le président. La priorité est de droit.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Guy Fischer.)

PRÉSIDENCE DE M. GUY FISCHER

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale.

Je rappelle que la discussion générale a été close.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais d'abord rendre hommage à la qualité des intervenants qui se sont succédé. Des arguments ont été échangés, souvent pertinents, régulièrement justes et globalement constructifs. J'en remercie donc les différents orateurs.

Madame le rapporteur, monsieur le président, je tiens à souligner combien les travaux de la commission des lois contribuent à améliorer sensiblement certaines orientations de ce projet de loi, et je vous en remercie. Si je me félicite sincèrement du soutien qu'apporte la commission aux objectifs de ce texte, je souscris également à la plupart des propositions d'amélioration qu'elle a faites.

Aucune des pistes que vous avez exposées et développées, madame le rapporteur, ne nous ont choqués, Christian Jacob et moi-même, bien au contraire. Elles se situent d'ailleurs dans la droite ligne du rapport de 2003 de M. Hiest, qui nous a tant inspirés.

J'ai beaucoup apprécié le fait que vous faisiez le lien entre l'économie générale du projet de loi et les objectifs que le rapport de M. Hiest mettait en exergue : la nécessité de reconnaître le principe de la formation professionnelle tout au long de la vie et le développement de la prise en compte de l'expérience professionnelle, tant lors des recrutements qu'au cours du déroulement de la carrière des agents territoriaux.

Vous avez également souscrit à la nécessité de clarifier la répartition des missions entre les organes de formation et de gestion des ressources humaines de la fonction publique territoriale.

J'affirme sincèrement que vos propositions d'amélioration sont à la fois pertinentes et audacieuses. J'en reprendrai quelques-unes.

Vous proposez de créer un collège des employeurs publics territoriaux, susceptible de représenter les élus et les collectivités territoriales, et de supprimer la disposition tendant à créer le Centre national de coordination des centres de gestion.

J'ai entendu et compris les arguments de la commission des lois, soucieuse de ne pas alourdir le fonctionnement des institutions de la fonction publique territoriale et de veiller à ce qu'évoluent les compétences, sans surcoût immédiat ou à terme pour les collectivités adhérentes.

Dès lors que les aménagements de l'article 10 ne remettent pas en cause les objectifs d'un partage clair entre actions de formation et mesures de gestion des ressources humaines, je suis prêt à suivre la Haute Assemblée dans l'élaboration d'un dispositif équilibré.

Je note encore que les propositions de la commission des lois sur le volet institutionnel consacrent législativement le rôle de pierre angulaire du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en tant qu'instance représentative. J'avais très clairement soutenu cette position, vous le savez, lors du passage du projet de loi devant le Conseil supérieur.

J'aimerais maintenant répondre brièvement à chacun des intervenants.

M. Portelli a remarquablement évoqué l'importance des intérêts contradictoires et les difficultés que nous avons éprouvées pour établir un texte qui conjugue l'ensemble des mesures tout en étant suffisamment consensuel.

Je salue tout particulièrement ses efforts, au sein de la commission des lois, pour que soit trouvée une solution qui permette, lorsque cela est nécessaire, une gestion nationale.

M. Fortassin a bien voulu reconnaître les aspects positifs du texte, comme l'effort en faveur des petites collectivités ou la prise en compte de la valorisation de l'expérience, et je l'en remercie.

S'agissant des points qui posent problème, il a notamment parlé du directeur des services techniques. Je tiens à préciser d'emblée que, sur cette question, je m'en remettrai, en accord avec Christian Jacob, à la sagesse de la Haute Assemblée.

J'ai également pris acte de son opposition à la création du Centre national de gestion. Je suis prêt à accompagner le souhait de la commission des lois.

Vous ne serez pas surprise, madame Mathon-Poinat, de mon propre étonnement à l'écoute de votre intervention.

Vous avez évoqué le fait que l'association des élus communistes n'avait pas été sollicitée. Peut-être ai-je rêvé, mais il me semble que des représentants communistes étaient présents au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et qu'ils n'ont pas voté contre l'avant-projet de loi.

Nous pouvons accepter tous les arguments, mais il y faut une certaine cohérence : on ne peut tenir une position au sein d'une instance technique et une autre, totalement différente, au sein d'une institution plus politique !

Nous n'avons pas dû lire le même texte : je suis très étonné que vous ne soyez pas enthousiasmée par le DIF – le droit individuel à la formation – et je suis surpris que vous ne considériez pas que la formation pour les agents de

catégorie C, que nous prévoyons, constitue une très importante avancée sociale. Je respecte toutefois votre position, bien entendu.

Monsieur Détraigne, nous ne souhaitons naturellement pas compliquer les institutions. Nous voulons simplement répondre à l'Association des maires de France qui, dans son rapport *Moderniser la fonction publique territoriale pour valoriser nos territoires*, réclamait très précisément, à la page 8, une réforme du dispositif institutionnel et la mise en place d'un « organisme national de gestion non paritaire ».

Je suis tout à fait disposé à procéder à cette réforme sans créer un nouvel établissement public, suivant en cela les préconisations de la commission des lois.

Monsieur Mahéas, je vous remercie d'avoir salué les avancées contenues dans le texte et d'avoir souligné les nouveaux droits, la souplesse et la clarification des institutions qu'il apporte, même si vous avez formulé un certain nombre de remarques et de critiques. Mais, comme vous l'avez très honnêtement fait remarquer, elles portaient sur le texte initial, et non sur celui qui a été modifié par la commission des lois.

Je confirme, monsieur le sénateur, que cette réforme se fera à coût constant. Christian Jacob et moi-même en sommes tellement persuadés que nous avons proposé aux partenaires sociaux, employeurs et organisations syndicales, une clause de revoyure.

Je ne nie pas que certaines mesures de ce projet entraînent des augmentations de dépenses, comme cette avancée sociale que constitue la formation des agents de catégorie C, mais elles seront compensées par des diminutions de coût, comme celle qu'engendrera la réduction des formations initiales des catégories A et B.

Les évolutions de ce texte, je le répète, ont été unanimement approuvées par les employeurs, y compris par le président du CSFPT, M. Bernard Derosier.

Vous aurez par ailleurs constaté que, avec l'accord du Gouvernement, la commission des lois, dans sa grande sagesse, a rétabli l'essentiel des dispositions qui avaient été supprimées par le Conseil d'État. Je lui rends hommage, là encore. Cela ne vous a pas échappé, j'en suis certain, et cela devrait vous faire réfléchir au moment du vote.

Vous vous êtes également interrogé, monsieur Mahéas, sur la place du Conseil supérieur et sur le paritarisme. Vous le savez, ces dispositions sont rétablies, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Quant à la suppression du Centre national de gestion, nous sommes prêts, je le répète, à suivre les propositions de la commission des lois et à les adapter de sorte que toute arrière-pensée soit bannie.

Monsieur Vasselle, je partage naturellement vos réflexions sur les études d'impact. Christian Jacob et moi-même ferons des propositions concrètes au Premier ministre, dans le cadre de la Conférence nationale des services publics, mais nous rejoignons votre analyse.

Je partage aussi votre souhait de voir primer le principe de subsidiarité, autant que possible et à chaque étape.

En réponse à votre désir de cohérence, vous avez pu noter notre propre volonté de clarification des institutions et, vous l'aurez observé comme nous, les orateurs se sont unanimement prononcés sur cette structure nationale.

Monsieur Seillier, je suis très attentif à la situation des directeurs et j'ai ouvert une large concertation à ce sujet au sein du Conseil supérieur. Soyez assuré que le chantier réglementaire apportera une réponse très précise à votre remarque.

Je voudrais dire à Mme Hoarau que Christian Jacob doit se rendre prochainement à la Réunion, où je me rendrai moi-même un peu plus tard. Il ne serait pas imaginable, bien entendu, que les adaptations statutaires soient totalement prises en charge par l'État.

Monsieur Arnaud, au sujet du Centre national de coordination, la commission des lois a proposé une solution que le Gouvernement accepte. Vous avez donc été entendu.

En ce qui concerne les fermetures d'école intervenant à la suite d'une décision académique, il n'est pas possible, dans ce texte relatif à la fonction publique territoriale, d'en prévoir la compensation. Après mûre réflexion, nous estimons que ce type de mesure ne pourrait sans doute être examiné que dans le cadre d'un projet de loi de finances.

Mme le rapporteur a cependant beaucoup insisté pour que votre remarque soit prise en compte et que le problème trouve une solution. Avec elle, nous allons donc réfléchir à une piste.

Monsieur Domeizel, vous avez débuté, un peu vivement, par un sympathique rappel, quoique schématique, des premières lois de décentralisation.

M. Claude Domeizel. Mais cela résumait bien !

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Vous avez présenté une situation où tout serait bon d'un côté et où tout serait mauvais de l'autre. (*M. Claude Domeizel s'exclame.*) Au fur et à mesure de votre propos, monsieur le sénateur, vous avez heureusement rétabli l'équilibre, et je vous en remercie. Sans doute vouliez-vous capter notre attention et vous y avez réussi !

Nous avons passé beaucoup de temps, Christian Jacob et moi-même, à dialoguer avec le Conseil supérieur. M. Mahéas l'a rappelé, nous avons accepté plus de quarante amendements sur les cent qui avaient été déposés, soit près de la moitié, ce qui montre bien notre volonté de concertation, d'écoute et d'intégration.

Comme vous le savez très certainement, ces amendements provenaient d'horizons très divers et émanaient des syndicats comme des élus.

Certains de ces amendements ont effectivement été modifiés par le Conseil d'État. Dans le cadre de la discussion, il appartiendra à la Haute Assemblée de décider si elle veut les rétablir ; je suis disposé à les intégrer.

Vous avez demandé, monsieur Domeizel, que l'Observatoire des métiers demeure de la compétence du CNFPT ; j'y suis totalement favorable.

Concernant la gestion des cadres de catégorie A, il ne vous aura pas échappé qu'un accord a été passé entre l'École nationale d'administration, l'ENA, et l'Institut national des études territoriales, l'INET. Au-delà des discours, nous avons donc bien l'intention de réaliser, dans le respect de la fonction publique territoriale, de réelles études de comparabilité.

S'agissant du financement, le protocole que nous avons proposé aux organisations syndicales, comme aux représentants des associations d'élus, est sans doute la meilleure réponse que nous puissions apporter. Nous avons en effet la certitude que cette réforme peut se faire à coût constant.

Certes, vous avez raison, monsieur le sénateur, les centres de gestion devront supporter une dépense nouvelle avec la prise en charge des attachés des services administratifs, les ASA. Toutefois, il s'agit non pas d'un transfert de charge de l'État, mais d'une mutualisation, pour éviter de faire supporter cette dépense à la seule collectivité concernée. Si ce transfert entraîne une charge supplémentaire, la suppression d'épreuves dans les concours sera sans doute, comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, une source importante d'économies. Vous avez cité, monsieur le sénateur, des chiffres très précis, mais je considère, pour ma part, qu'il est impossible de quantifier ces éléments.

Monsieur Biwer, vous vous êtes fait le porte-parole des petites communes. Or, pour l'essentiel, le chantier réglementaire que nous venons d'engager consiste en réalité à donner plus de liberté aux petites communes en matière de seuils portant création de grade et de quotas. Notre objectif premier est de permettre à un maire d'une petite commune de choisir un collaborateur de bon niveau, et, si possible, de le garder.

Je tiens à votre disposition la plate-forme de ce chantier réglementaire qui a été remise à la commission des lois – M. Hyst le sait fort bien – et qui est actuellement en discussion devant le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Je veux dire à M. Collombat que la suppression des seuils et des quotas est bien au cœur du chantier réglementaire. Le président du CSFPT, Bernard Derosier, a souhaité que nous soumettions tant le chantier législatif que nos intentions au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ce que nous avons fait. La plate-forme de ce chantier est donc publique.

Monsieur Peyronnet, il faut laisser une large place à la négociation entre le CSFPT et les centres de gestion, et n'intervenir qu'à la fin.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques réflexions que je souhaitais formuler. Je vous remercie une nouvelle fois de la qualité de vos interventions et de la volonté dont vous faites preuve de présenter des propositions concrètes. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF.*)

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

M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique. Je compléterai l'intervention de Brice Hortefeux, en m'attachant aux questions qui concernent plus directement mon champ de compétences.

L'intervention de Mme Mathon-Poinat m'a, moi aussi, étonné. S'agissant des effectifs dans la fonction publique d'État, nous organisons des conférences en matière de gestion des ressources humaines, ministère par ministère, avec l'objectif de rendre un service public dans les meilleures conditions possibles.

Très concrètement, cela signifie que, dans un certain nombre de secteurs, nous pouvons apporter une meilleure qualité de service avec moins d'agents et que, dans d'autres, cela passe par un plus grand nombre d'agents. Nous examinons point par point l'ensemble des effectifs, en tenant compte entre autres des départs à la retraite, des prévisions et des modalités de recrutement.

Je suis également surpris que vous ayez critiqué le droit individuel à la formation. En effet, ce droit nouveau a clairement été mis en place à la demande des partenaires sociaux. Il s'exercera sur le temps de travail pour s'adapter

aux réalités de terrain et permettre aux collectivités de faire en sorte que ces formations soient les plus efficaces possibles pour l'ensemble de leurs agents.

M. Fortassin s'est interrogé sur la fonction publique territoriale. Certes, elle a longtemps été moins bien considérée, mais ce n'est plus vrai aujourd'hui ; il convient donc de sortir de ce schéma.

La preuve en est les accords que nous avons passés avec les organisations syndicales le 25 janvier dernier. Avec Brice Hortefeux, nous avons vraiment la volonté de redynamiser la fonction publique territoriale, de lui redonner des perspectives de carrière, de remettre en marche l'ascenseur social et de mettre des outils en matière de formation à la disposition des agents. Si un certain décalage a pu exister entre les fonctions publiques, il faut reconnaître que tel n'est plus aujourd'hui le cas.

Par ailleurs, je tiens à dire que les assistants parlementaires sont des salariés de droit privé et ne peuvent donc pas, à ce titre, passer les concours internes. Ils peuvent passer les concours externes, accéder à la fonction publique par le biais du concours de troisième voie permettant la reconnaissance de l'expérience professionnelle. Ce point a d'ailleurs été très largement évoqué dans le cadre des accords du 25 janvier dernier.

Je ne reviendrai pas sur les différents points évoqués par M. Détraigne, car Brice Hortefeux les a repris.

Monsieur Mahéas, Brice Hortefeux a répondu à vos interrogations en matière de financement.

J'ajouterai simplement que les associations d'élus ont participé aux négociations que j'ai engagées avec les organisations syndicales. À chaque fois, j'ai fait le point avec le président de l'Association des maires de France, le président de l'Assemblée des départements de France et le président de l'Assemblée des régions de France de façon à tenir chacun d'entre eux informés. Dans le cadre de la discussion des amendements, nous ferons des propositions tendant à formaliser plus encore les contacts avec ces associations d'élus.

Monsieur Domeizel, vous avez critiqué les quotas d'avancement. Vous le savez, nous allons répondre à cette question en proposant des ratios promus-promouvables, qui donnent de bons résultats. En effet, l'expérimentation réalisée au sein de la fonction publique d'État montre une augmentation de 10 % des promotions. Cette mesure étant tout à fait favorable aux agents, nous souhaitons continuer en ce sens.

J'ai également noté votre esprit critique, j'ai même senti une pointe d'amertume...

M. Claude Domeizel. Jamais !

M. Christian Jacob, ministre. ... ou de regret pour ne pas être parvenu à signer un accord avec la fonction publique. Ce gouvernement a réussi là où celui que vous souteniez avait toujours échoué !

M. Claude Domeizel. Pas du tout !

M. Christian Jacob, ministre. J'ai senti que vous aviez même peut-être quelques remords !

M. Jacques Mahéas. On met un petit bémol !

M. Christian Jacob, ministre. Alors que, pendant huit ans, vos négociations avec les organisations syndicales de la fonction publique avaient échoué, nous avons réussi à signer un accord avec trois organisations syndicales ; nous devons nous en féliciter sur toutes les traversées !

M. Jacques Mahéas. Pas sur tout !

M. Christian Jacob, ministre. Nous avons tout de même passé un accord avec trois organisations syndicales !

M. Jacques Mahéas. Dites au moins la vérité !

M. Christian Jacob, ministre. Sur le volet social et le volet statutaire !

M. Jacques Mahéas. Pas sur le volet salarial !

M. Christian Jacob, ministre. Certes, mais vous, vous n'aviez rien obtenu auparavant ! Vous étiez en permanence en désaccord sur tout ! Nous avons quand même fait un progrès !

M. Jacques Mahéas. Pas plus que nous !

M. Claude Domeizel. Vous n'avez pas à nous donner de leçons !

M. Christian Jacob, ministre. En outre, nous avançons dans le sens d'un rééquilibrage entre la formation initiale et la formation professionnelle. Cela va nous permettre de contribuer à assurer l'équilibre financier évoqué par Brice Hortefeux, mais nous aurons certainement l'occasion d'y revenir lors de la discussion des amendements.

Monsieur Alduy, nous avons proposé aux membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale un projet de protocole d'accord aux termes duquel une discussion avec les employeurs territoriaux permettra de définir le cadre législatif le plus adapté à l'action sociale et de recueillir, bien entendu, l'accord et les témoignages des différentes parties.

S'agissant des mutuelles, la Commission européenne et le Conseil d'État ne remettent pas en cause la protection sociale des fonctionnaires, ni le principe de participation des employeurs publics. Seule la forme sous laquelle les aides sont octroyées est remise en question.

Un groupe de travail a été mis en place pour définir un nouveau cadre juridique qui puisse être validé par Bruxelles et pour engager une réflexion englobant à la fois les trois fonctions publiques, les employeurs locaux, ainsi que les représentants des mutuelles. La première réunion s'est tenue le 8 février dernier, sous l'autorité du directeur général de l'administration de la fonction publique.

Monsieur Collombat, vous avez évoqué l'idée de réserver les concours aux membres de cabinet. Comme je l'ai déjà dit, ce n'est pas possible, car ces fonctions sont, par nature, à la discrétion des élus.

En revanche, les agents bénéficieront, au premier chef, de la professionnalisation des concours, d'une meilleure prise en compte de l'expérience acquise et de la reprise d'ancienneté en cas de réussite.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les observations que je souhaitais formuler. (*Applaudissements sur les traversées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. Nous passons à la discussion des articles.

Division additionnelle avant le chapitre I^{er} (avant l'article 1^{er})

M. le président. L'amendement n° 174, présenté par MM. Vinçon et Cambon et Mme Mélot, est ainsi libellé :

Avant le chapitre I^{er}, ajouter une division additionnelle ainsi rédigée :

CHAPITRE ...

Dispositions relatives à la parité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'État

Cet amendement n'est pas soutenu.

**Articles additionnels avant le chapitre I^{er}
(avant l'article 1^{er}) ou avant l'article 31**

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 124 rectifié, présenté par MM. J.-L. Dupont, Deneux et les membres du groupe Union centriste-UDF, est ainsi libellé :

Avant l'article 31, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 13 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les statuts particuliers cités à l'alinéa précédent sont établis selon le principe intangible d'une parité de recrutement, de formation, de rémunérations principales et accessoires et de carrière. »

La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. Cet amendement a pour objet de donner une réalité au principe de la parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale.

Nous proposons d'inscrire dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires le principe de parité dans le recrutement, la formation, la rémunération et la carrière entre les deux fonctions publiques de telle sorte que la mobilité que nous souhaitons tous voir se développer devienne réalité.

M. le président. L'amendement n° 175, présenté par MM. Vinçon et Cambon et Mme Mélot, est ainsi libellé :

Avant le chapitre I^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 13 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ces statuts particuliers sont établis selon le principe intangible d'une parité de recrutement, de formation, de rémunérations principale et accessoire et de carrière. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. La commission des lois n'est pas favorable à l'amendement n° 124 rectifié, tout simplement parce que la stricte parité se ferait au détriment de la libre administration des collectivités locales.

En conséquence, je demande à M. Détraigne de bien vouloir le retirer.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Jacob, ministre. Je partage tout à fait l'analyse de Mme le rapporteur.

Vous le savez, nous sommes d'accord sur l'objectif visé par cet amendement puisque nous avons engagé, pour les trois fonctions publiques, des négociations portant aussi bien sur le volet social et statutaire que sur la rémunération. Nous voulons tendre vers la plus grande harmonisation possible.

Chacune des fonctions publiques ayant encore de nombreuses spécificités, votre proposition pourrait conduire à instaurer une certaine rigidité, notamment pour les maires ou les présidents de collectivités territoriales.

Pour cette raison, je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Détraigne, l'amendement n° 124 rectifié est-il maintenu ?

M. Yves Détraigne. Non, je le retire, monsieur le président.

J'ai bien entendu ce qu'ont dit Mme le rapporteur et M. le ministre, mais il serait souhaitable que la mobilité entre les fonctions publiques se développe. En effet, on en parle depuis longtemps, mais elle reste encore assez exceptionnelle.

M. le président. L'amendement n° 124 rectifié est retiré.

Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 123 rectifié, présenté par MM. J.-L. Dupont, Merceron et les membres du groupe Union centriste-UDF, est ainsi libellé :

Avant l'article 31, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 4 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Le principe de parité entre fonctions publiques s'applique en matière statutaire entre agents de corps et cadres d'emplois homologues.

« Un décret fixe la nomenclature des emplois et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Cette nomenclature s'inscrit dans un tableau d'homologie définissant la parité avec les emplois, cadres d'emplois et corps de la fonction publique de l'État.

« Le tableau d'homologie permet de définir les conditions de recrutement, de déroulement de carrière ainsi que de rémunération globale des fonctionnaires concernés.

« Un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale ne peut correspondre qu'à un corps de l'État pris dans sa totalité. »

La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. Par souci de logique, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 123 rectifié est retiré.

L'amendement n° 176, présenté par MM. Vinçon et Cambon et Mme Mélot, est ainsi libellé :

Avant le chapitre I^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 4 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Le principe de parité entre fonctions publiques s'applique en matière statutaire entre agents de corps et cadres d'emplois homologues.

« Un décret fixe la nomenclature des emplois et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Cette nomenclature s'inscrit dans un tableau d'homologie définissant la parité avec les emplois, cadres d'emplois et corps de la fonction publique d'État.

« Le tableau d'homologie définit les conditions de recrutement, de déroulement de carrière ainsi que de rémunération globale des fonctionnaires concernés.

« Un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale correspond à un corps de l'État pris dans sa globalité. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

CHAPITRE I^{er}**Dispositions relatives à la formation professionnelle des agents territoriaux****Article 1^{er}**

L'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 1^{er}.* – La formation professionnelle tout au long de la vie au sein de la fonction publique territoriale comporte :

« 1° La formation d'intégration et de professionnalisation, définie par les statuts particuliers, qui comprend :

« *a)* Des actions favorisant l'intégration dans la fonction publique territoriale, dispensées aux agents de toutes catégories ;

« *b)* Des actions de professionnalisation, dispensées tout au long de la carrière, notamment à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité.

« 2° La formation de perfectionnement, dispensée en cours de carrière qui intervient à la demande de l'employeur ou de l'agent ;

« 3° La formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale ;

« 4° La formation personnelle suivie à l'initiative de l'agent.

« Un décret en Conseil d'État précise les types de formations susceptibles d'être précédées, à la demande de l'agent, d'un bilan professionnel ainsi que les modalités de celui-ci. »

M. le président. Je suis saisi de onze amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 134, présenté par Mmes Mathon-Poinat, Assassi, Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

Mme Josiane Mathon-Poinat. L'article 1^{er} du projet de loi pose la première pierre de la nouvelle organisation de la formation des agents territoriaux, de manière à transposer la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie. C'est pourquoi nous en demandons la suppression.

Au lieu d'améliorer le dispositif existant en matière de formation, notamment dans son aspect financier, et de donner par conséquent un droit effectif à la formation tout au long de la vie professionnelle aux agents territoriaux, le Gouvernement fait une fois encore le choix de tirer vers le bas les droits des fonctionnaires. Ce fut déjà le cas pour les retraites. L'introduction du CDI dans les trois fonctions publiques constitue elle aussi une régression pour les agents contractuels, qui ne seront jamais titularisés.

Clairement, nous souhaitons dénoncer les risques que présente ce projet de loi pour l'avenir du statut : la durée de la formation initiale est réduite à sa portion congrue ; son contenu et son financement dépendront de la collectivité.

Nous ne pouvons accepter que soit, de fait, instaurée une inégalité dans la formation des agents selon leur lieu de travail.

Or ce projet de loi, en remettant en cause un droit à la formation garanti au niveau national, prend le risque de creuser un peu plus les inégalités entre les agents et entre les collectivités.

M. le président. L'amendement n° 283, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

A. – Au début du texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, ajouter un paragraphe ainsi rédigé :

I. – La formation professionnelle tout au long de la vie au sein de la fonction publique territoriale a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des agents, de permettre l'adaptation des intéressés au changement des techniques et à l'évolution de l'emploi territorial, de favoriser le développement de leurs compétences pour exercer, dans les meilleures conditions d'efficacité, les fonctions qui leur sont confiées en vue de la satisfaction des besoins des usagers, de favoriser leur accès aux différents niveaux de qualification professionnelle existants, leur maintien dans l'emploi, et de contribuer à leur promotion sociale.

B. – En conséquence, faire précéder le début du texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, par la mention :

II.

La parole est à M. Jacques Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Je ferai une courte remarque à titre liminaire.

Il ne faut pas faussement relater ce qui s'est passé lors des négociations avec les syndicats. Le Gouvernement, en consentant quelques mesures sociales, a en effet essayé de cacher le fait qu'il ne voulait pas discuter d'un accord salarial. Les syndicats ont accepté ces mesures sociales, mais ils n'ont pas signé d'accord salarial. En augmentant les fonctionnaires de 0,5 % alors que la hausse du coût de la vie est de 2 %, comment voulez-vous qu'intervienne un tel accord ? Les carrières de ces fonctionnaires se fondent maintenant sur le seul glissement vieillesse technicité. Ainsi, leur pouvoir d'achat n'augmente pas réellement. On peut même considérer que, en l'absence de toute promotion, il baisse.

J'en viens maintenant à l'objet de l'amendement n° 283, qui vise à réparer un oubli qui semble incompatible avec le concept de formation tout au long de la vie.

En effet, l'article 2 de la loi du 4 mai 2004 a modifié l'article L. 900-1 du code du travail en disposant, d'une part, que « la formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale », d'autre part, que « la formation professionnelle continue a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel et à leur promotion sociale » et, enfin, qu'« elle vise également à permettre le retour à l'emploi des personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants ou de leur conjoint ou ascendants en situation de dépendance. »

Cette modification avait repris la formulation retenue à l'article 5 de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la forma-

tion tout au long de la vie professionnelle qui prévoyait que celle-ci doit permettre au salarié « de développer, de compléter ou de renouveler sa qualification, ses connaissances, ses compétences et ses aptitudes professionnelles » par toute action de formation professionnelle, quelle qu'en soit la nature.

Cet amendement vise donc à reprendre cette définition, qui figurait d'ailleurs dans le texte adopté par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Cet ajout permet de clarifier les objectifs assignés par le présent projet de loi à la formation professionnelle en y inscrivant la reconnaissance d'un droit à la formation tout au long de la vie pour chaque agent, quelle que soit sa catégorie, ainsi que celle d'un réel droit individuel pour chaque agent, grâce à l'accord signé par l'ensemble des organisations syndicales et retranscrit dans la loi du 4 mai 2004, et en tenant compte du parcours professionnel, extraprofessionnel et scolaire de l'agent.

Dans la mesure où la traduction qui en est faite dans le présent texte n'est pas la hauteur de ces objectifs, nous proposons d'y inclure cette définition.

M. le président. L'amendement n° 156, présenté par MM. Retailleau et Darniche, est ainsi libellé :

Compléter le troisième alinéa (a) du texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 par une phrase ainsi rédigée :

La durée de ces actions favorisant l'intégration ne peut dépasser quatre semaines pour les fonctionnaires de la catégorie A, deux semaines pour les fonctionnaires de la catégorie B et une semaine pour les fonctionnaires de la catégorie C.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 1, présenté par Mme Gourault, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Dans le quatrième alinéa (b) du texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, remplacer le mot :

, notamment
par le mot :
et

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

M. le président. L'amendement n° 284, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le troisième alinéa (b) du 1^o du texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 par les mots :

, ainsi que des actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie.

La parole est à M. Jacques Mahéas.

M. Jacques Mahéas. En partie inspiré par le code du travail, cet amendement vise à affirmer que l'apprentissage de la langue française et la lutte contre l'illettrisme font partie intégrante des actions de formation.

En effet, la loi du 4 mai 2004 a complété l'article L. 900-6 du code du travail en inscrivant explicitement ces deux actions au titre de la formation professionnelle tout au long de la vie.

De plus, l'article L. 322-4-17-3 du même code, inséré par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, précise que pour « toute personne de seize à vingt-cinq ans révolus, dont le niveau de qualification est inférieur ou équivalent à un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel ou n'ayant pas achevé le premier cycle de l'enseignement supérieur et rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle, peut bénéficier d'un contrat d'accompagnement dénommé "contrat d'insertion dans la vie sociale", conclu avec l'État. Ce contrat prévoit les engagements du bénéficiaire pour la mise en œuvre de son projet d'insertion professionnelle, les actions engagées par l'État à cet effet et les modalités de leur évaluation. Il peut être précédé d'une période d'orientation de trois mois au cours de laquelle est élaboré le projet d'insertion. Les actions menées dans le cadre de ce projet comprennent des mesures de lutte contre l'illettrisme. »

Il n'est pas inutile de rappeler que, selon une étude de l'INSEE d'avril 2004, 12 % des personnes âgées de 18 à 65 ans, soit une personne sur dix vivant en France, éprouvent des difficultés face à l'écrit.

L'illettrisme met en difficulté les agents qui le subissent. Aussi, une remise à niveau est-elle nécessaire pour progresser. Elle est de plus la condition *sine qua non* pour intégrer la voie des examens professionnels et des concours qui seule garantit l'évolution des carrières.

L'action des trois fonctions publiques a toujours été exemplaire dans ce domaine. Elle doit le rester et même s'intensifier.

M. le président. L'amendement n° 96 rectifié, présenté par MM. Détraigne, J.-L. Dupont et C. Gaudin, Mme Létard, M. Merceron et les membres du groupe Union centriste-UDF, est ainsi libellé :

Après le troisième alinéa (b) du 1^o du texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ... Des actions de formation pour la prévention des risques professionnels. »

La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. Cet amendement a pour objet de compléter les catégories de formation professionnelle qui sont listées à l'article 1^{er} du projet de loi en ajoutant une formation à la prévention des risques professionnels. Ce serait cohérent avec les prescriptions du décret du 10 juin 1985, qui prévoit que l'autorité territoriale désigne le ou les agents qui sont chargés d'assurer la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité.

Pour que ce décret puisse être appliqué dans les meilleures conditions, il convient de prévoir des formations à la prévention des risques professionnels parmi les formations obligatoires.

M. le président. L'amendement n° 2, présenté par Mme Gourault, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Dans le cinquième alinéa (2^o) du texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, supprimer les mots :

qui intervient

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

M. le président. L'amendement n° 3, présenté par Mme Gourault, au nom de la commission, est ainsi libellé :

À la fin de l'antépénultième alinéa (3°) du texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, supprimer le mot :

territoriale

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Cet amendement prévoit que les fonctionnaires territoriaux pourront, comme les fonctionnaires d'État, bénéficier d'une préparation aux concours et examens professionnels de l'ensemble de la fonction publique, et pas seulement à ceux de la fonction publique territoriale.

M. le président. L'amendement n° 285, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le sixième alinéa (3°) du texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 par les mots :

ainsi que les formations diplômantes nécessaires pour accéder à des promotions dans le cadre d'emploi ou la catégorie supérieure.

La parole est à M. Jacques Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Cet amendement vise les cas où la formation diplômante est la seule formation possible pour accéder à des promotions dans le cadre d'emploi ou dans la catégorie supérieure – tel est par exemple le cas des aides-soignantes qui veulent devenir infirmières, même si cela leur est difficile.

Des formations diplômantes sont parfois nécessaires pour bénéficier de promotions dans le cadre d'emploi ou dans la catégorie supérieure. Les exemples concernent principalement les filières technique et médicosociale.

Ainsi, les auxiliaires de puériculture peuvent devenir aides-éducatrices de jeunes enfants et puéricultrices. La marche est bien évidemment très haute, mais on manque de puéricultrices. En outre, les infirmières, dans nos collectivités, peuvent être directrices de crèches. C'est pourquoi cette formation diplômante d'infirmière est nécessaire. Plus généralement sont concernés les métiers auxquels la formation est dispensée en école spécialisée : assistante sociale, bibliothécaire, etc.

C'est pourquoi nous souhaitons mettre en place, au moyen de cet amendement, un droit à la formation diplômante, comme cela est le cas dans la fonction publique hospitalière.

Monsieur le ministre, vous nous disiez qu'on ne pouvait pas tout unifier d'un seul coup. Mais mon amendement vise seulement à faire un pas vers cette unification et à rapprocher la fonction publique territoriale de la fonction publique hospitalière. En l'occurrence, la formation diplômante est la seule formation professionnelle possible ; sans sa reconnaissance pleine et entière, le droit à la formation resterait un vain mot.

M. le président. L'amendement n° 197, présenté par M. Portelli, est ainsi libellé :

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 par un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret est pris pour instaurer le livret individuel de formation qui suit l'agent pendant sa carrière et qui retrace les formations et bilans professionnels dont il a bénéficié. »

La parole est à M. Hugues Portelli.

M. Hugues Portelli. Cet amendement vise à réintroduire dans la loi le livret individuel de formation pour l'agent.

Je n'ignore pas que cette proposition est de nature réglementaire, mais avant de le retirer, je voudrais que M. le ministre me garantisse que le livret figurera bien dans la partie réglementaire du dispositif. (*M. le ministre délégué acquiesce.*)

M. le président. L'amendement n° 286, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 par un alinéa ainsi rédigé :

« Le suivi des formations et bilans professionnels dont bénéficie l'agent tout au long de sa carrière est assuré par un livret individuel de formation dont les modalités de mise en œuvre sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

La parole est à M. Jacques Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Le Conseil d'État a considéré que les dispositions prévoyant la mise en place d'un livret individuel de formation retraçant le parcours de formation de l'agent pendant toute sa carrière, et dont il serait tenu compte pour le déroulement de celle-ci, étaient d'ordre réglementaire.

La mention de ce livret ne figure donc plus que dans l'exposé des motifs. Or la mise en place de ce livret nous paraît tout à fait essentielle.

Il s'agit, d'une part, d'un instrument de valorisation des actions de formation des agents s'inscrivant dans le développement de leurs compétences et de leur carrière, et, d'autre part, d'un outil de gestion des compétences pour les employeurs.

Cette modalité pratique garantit donc une véritable application du droit à la formation. Cette mention figurait d'ailleurs dans le texte adopté par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

On pourrait très bien ne pas suivre l'avis du Conseil d'État, excusez-moi du peu ! Il y a plus d'une loi où ce caractère réglementaire a été mis en exergue. Le livret est vraiment indispensable pour la valorisation des actions de formation. Le fait de le faire figurer dans la loi permet de marquer son caractère obligatoire, même si le dispositif lui-même relève du domaine réglementaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. L'amendement de suppression n° 134 est contraire à la position de la commission, qui se félicite des avancées du projet de loi en matière de formation des agents territoriaux. Elle y est donc défavorable.

L'amendement n° 283 vise à définir la notion de formation. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

Les actions visées par l'amendement n° 284 figurent déjà parmi la formation professionnelle. La commission souhaite connaître l'avis du Gouvernement.

Le principe d'une formation en matière d'hygiène et de sécurité, prévu par l'amendement n° 96 rectifié, figure déjà dans le décret du 10 juin 1985. Dans la mesure où cette disposition nous paraît redondante, il est inutile de l'insérer dans la loi. Par conséquent, la commission sollicite le retrait de cet amendement.

La précision apportée par l'amendement n° 285 nous semble également inutile et redondante, puisque les formations diplômantes figurent déjà parmi les actions de formation personnelle des agents. La commission sollicite donc aussi le retrait de cet amendement.

Les amendements nos 197 et 286 visent à réintroduire le livret de formation dans la loi. Cette préoccupation est partagée par tous les sénateurs – pas seulement par les socialistes, monsieur Mahéas –, y compris par les membres de la commission des lois. Dans la mesure où cette disposition est d'ordre réglementaire, comme l'a dit M. Portelli, la commission s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* Nous allons avoir un débat permanent sur le caractère réglementaire ou législatif des textes.

Lorsque le Conseil d'État joue son rôle et affirme que le dispositif relève du domaine réglementaire, le Gouvernement respecte en principe son avis pour un certain nombre de dispositions – MM. les ministres l'ont dit –, notamment celles qui concernent le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Néanmoins, on estime quelquefois que le Conseil d'État n'a pas eu totalement raison, et le texte du Gouvernement en témoigne. C'est ce qui s'est passé pour des dispositions importantes comme celles qui concernent les institutions et le rôle représentatif du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Mais il me semble paradoxal, pour certaines mesures, d'entrer dans le détail de leur application et de considérer qu'elles sont d'ordre législatif alors que, jusqu'à présent, ces dispositions relevaient du domaine réglementaire. J'estime qu'il faut être raisonnable. Sinon, il n'y aura plus aucune lisibilité.

Mes chers collègues, quand on pense – cela a été dit ce matin – qu'il faut un décret en Conseil d'État pour instaurer le livret individuel de formation ! Franchement, où s'embret-on ? Il s'agit au contraire d'une mesure purement réglementaire, qui s'inscrit dans le cadre des mesures générales qui ont été annoncées par le Gouvernement. D'ailleurs, on le sait, celui-ci a déjà prévu des mesures réglementaires pour des questions beaucoup plus importantes comme les quotas, les seuils, etc.

Il incombe à la commission des lois de dire que les mesures relevant du domaine réglementaire ne doivent pas dépasser ce cadre et que les mesures de nature législatives doivent être intégrées à la loi. C'est un équilibre qu'il faut essayer de trouver dans ce texte. Sinon, nous risquons de tomber dans des détails qui ne sont pas, à mon avis, du domaine de la loi.

M. René Garrec. Très bien !

M. le président. Monsieur le président de la commission, si je comprends bien, certains amendements auraient dû être retirés...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* En quelque sorte ! C'est une réflexion générale.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué.* Nous partageons totalement la position de M. le président de la commission des lois et estimons que la nécessaire distinction entre les domaines législatif et réglementaire doit dicter l'organisation de nos travaux.

Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 134, car ce qui n'était qu'une possibilité devient un droit. C'est donc à l'évidence un progrès.

L'amendement n° 283 vise à introduire la définition de la formation professionnelle tout au long de la vie. Sur le principe, nous sommes d'accord avec ces dispositions, mais elles ont été retirées par le Conseil d'État, compte tenu de leur caractère non normatif. Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur cet amendement, ce qui ne pose pas, à mon avis, de problèmes incommensurables. (*M. Jacques Mahéas s'exclame.*)

L'amendement n° 1 est un amendement rédactionnel, qui tend à améliorer la rédaction de l'article 1^{er}. Le Gouvernement y est donc favorable.

L'amendement n° 284 vise la lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française. Nous approuvons totalement, sur le principe, l'objet de cet amendement. Simplement, monsieur Mahéas, mentionner ces actions expressément dans le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale n'est pas indispensable pour qu'elles soient conduites. De plus, cela pourrait être mal interprété par les fonctionnaires et agents territoriaux, compte tenu de leur caractère un peu discriminant. Le Gouvernement demande donc le retrait de cet amendement.

L'amendement n° 96 rectifié a pour objet d'inscrire dans la loi le principe d'une formation pour la prévention des risques professionnels. Monsieur Détraigne, ces formations sont déjà intégrées dans les catégories de formation qui sont précisées au *a* et *b* du 1^o de l'article 1^{er} du projet de loi. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement sollicite également le retrait de cet amendement.

L'amendement n° 2 supprime une redondance. Le Gouvernement y est donc favorable.

L'amendement n° 3 tend à favoriser la mobilité entre les fonctions publiques, qui est l'un des objectifs visés par ce projet de loi. Le Gouvernement émet donc un avis tout à fait favorable sur cet amendement.

L'amendement n° 285 concerne les formations diplômantes. Comme vous le savez, monsieur Mahéas, ces formations sont le plus souvent très longues et s'inscrivent plutôt dans un projet professionnel personnel. À ce titre, elles se situent davantage dans le champ de la formation personnelle suivie sur l'initiative de l'agent. Cela signifie que l'employeur n'est pas tenu, comme c'est le cas pour les autres préparations aux concours, de prendre en charge ces formations. Cet amendement ne peut être retenu. C'est pourquoi le Gouvernement y est défavorable.

L'amendement n° 197, présenté par M. Portelli, figurait dans le texte initial du Gouvernement. Dans la mesure où un décret était indispensable en tout état de cause, je ne vois

aucune objection à ce que la loi y renvoie de manière explicite. Le Gouvernement est donc favorable à cet amendement. En conséquence, il sollicite le retrait de l'amendement n° 286.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 134.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jacques Mahéas, pour explication de vote sur l'amendement n° 283.

M. Jacques Mahéas. D'une façon générale, j'ai bien compris la position de M. Hiest : moins les élus de la nation en disent, mieux c'est !

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. Je ne vous permets pas de dire cela !

M. Jacques Mahéas. Mais si ! Moins les élus de la nation en disent, mieux c'est, parce que les dispositions envisagées deviennent d'ordre réglementaire ! Voilà où nous en sommes !

Vous connaissez globalement l'état d'esprit qui a présidé à l'élaboration de ce texte. Que s'est-il passé exactement ? Pour quelle raison le texte n'a-t-il été défendu par personne alors que nous avons rencontré tous les intéressés, qu'une discussion consensuelle a eu lieu avec les syndicats et que le Conseil d'État s'est prononcé ? En réalité, quelquefois, il ne suffit pas de dire que l'on est d'accord. Vous précisez que des décrets seront pris, mais pas nécessairement en Conseil d'État ; je suis prêt à ce qu'il en soit ainsi.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. Merci !

M. Jacques Mahéas. Vous dites que vous êtes d'accord avec nous. Mais ce qui nous intéresse, c'est que le Gouvernement nous précise la teneur des décrets. Nous pourrions ainsi nous prononcer.

J'accepte de retirer l'amendement n° 285, parce que j'ai été sensible aux arguments de Mme le rapporteur et de M. le ministre.

Il existe quelquefois des arguments forts. Vous avez accepté que le décret en Conseil d'État relatif au livret de formation soit mentionné dans la loi. Pourquoi, dans ce cas, refusez-vous de définir une orientation professionnelle, qui figure d'ailleurs – mon long exposé le prouve – dans certains textes de loi ? Pourquoi le rejetez-vous pour la fonction publique territoriale ?

De la même façon, l'amendement n° 284 a pour objet la lutte contre l'illettrisme, qui est d'une importance fondamentale, chacun d'entre nous le sait bien. D'après les dernières indications de l'INSEE, une personne sur dix en France éprouve des difficultés pour écrire et même quelquefois, hélas ! pour s'exprimer.

Cette préoccupation nous paraît essentielle. À cet égard, il faut saluer les efforts considérables réalisés par les municipalités pour lutter contre l'illettrisme, y compris chez des employés territoriaux. Ces personnels d'exécution ont parfois oublié, par manque de pratique, les règles fondamentales concernant l'expression écrite et orale ; il arrive même qu'ils ne les aient jamais apprises. Nous nous honorons d'inscrire ces dispositions dans la loi.

Je ne peux donc pas souscrire aux propos de M. Hiest, qui ne me semblent pas s'inscrire dans le cadre d'une discussion démocratique au sein de notre assemblée.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. Je ne veux pas que l'on me fasse dire que je refuse que le Parlement s'exprime !

Ce que je constate, c'est que nous avons maintenant des lois de trois cents pages. Regardez l'épaisseur du recueil des lois ! Nous n'élaborons plus la loi, nous ne cessons d'aller dans le détail, peut-être parce que nous ne sommes plus capables de réaliser de grandes synthèses.

Le pouvoir réglementaire est parfois autonome, mais le décret ne peut pas aller à l'encontre des grandes orientations de la loi.

Monsieur Mahéas, je ne veux pas vous fâcher ! Il m'est indifférent de mettre dans la loi cette phrase de sept lignes, sans respiration ni ponctuation véritable...

M. Jacques Mahéas. Si c'est une question de forme, ce n'est pas grave !

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. Certes, mais ce qui me gêne, c'est que cette disposition n'ait aucun caractère normatif.

Si nous légiférons uniquement en rédigeant des déclarations, en l'occurrence sur la définition de la formation professionnelle, – que le législateur n'aurait peut-être pas dû inscrire dans le code du travail –, le jour où l'on voudra modifier un mot, il faudra passer de nouveau par la voie législative et le dépôt d'amendements.

Contrairement à ce que vous dites, monsieur Mahéas, à continuer à alimenter ainsi les textes de loi, le Parlement sombre petit à petit dans le détail et n'a plus de grands débats sur les options ! *(Très bien ! sur les travées de l'UMP.)*

Je pensais que nous avions eu ce débat sur le présent texte et je m'aperçois que, en fin de compte, nous tombons, là encore, dans le détail ; il n'y a plus aucune structure !

Si vous tenez à cette disposition, c'est votre droit, mais, en ma qualité de président de la commission des lois, il est de mon devoir de vous dire qu'il ne faut pas poursuivre dans cette voie.

Je le répète, le contenu de votre amendement ne me dérange pas, mais il n'a rien de normatif !

M. Jacques Mahéas. Cela ne me dérange pas !

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. Si le Sénat l'accepte, pourquoi pas ?

Mais autant j'estime qu'il est important d'adopter des principes, par exemple celui ayant trait au caractère représentatif du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, autant je ne vois pas l'intérêt d'inscrire dans la loi la disposition que vous proposez. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

M. René Garrec. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet, pour explication de vote.

M. Jean-Claude Peyronnet. Tout en étant sensible aux arguments avancés par le président de la commission des lois, j'observe que l'appréciation de la notion réglementaire varie selon les cas.

J'en veux pour preuve le fait que la définition visée par l'amendement figure déjà dans la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Le législateur a peut-être commis une erreur en se montrant trop bavard dans le cadre de cette loi, mais

il n'en demeure pas moins que l'amendement reprend les dispositions législatives concernant la formation professionnelle pour les transposer à la fonction publique territoriale.

C'est la raison pour laquelle je souhaite qu'il soit adopté par le Sénat.

Permettez-moi d'ajouter un commentaire – qui nous fera gagner du temps – au sujet de la lutte contre l'illettrisme, qui est visée par l'amendement n° 284.

Je comprends bien votre argument, monsieur le ministre, selon lequel la disposition proposée stigmatiserait la fonction publique territoriale. Cependant, il faut bien commencer par un bout ! Si la fonction publique territoriale est la première à la mettre en œuvre, qui sait si l'effort en faveur de l'apprentissage de la lecture ne sera pas étendu à la fonction publique d'État ?

Cet effort me paraît majeur pour bon nombre d'agents relevant de la catégorie C, mais aussi au-delà – ce qui peut surprendre. La lutte contre l'illettrisme est un élément très fort d'intégration sociale pour certains personnels recrutés dans la fonction publique. C'est pourquoi il me semble très important d'inscrire cette disposition dans la loi.

M. le président. La parole est à M. Claude Domeizel, pour explication de vote.

M. Claude Domeizel. Je ferai une observation d'ordre très général à la suite des propos qui ont été tenus par le président de la commission et des réponses faites par M. le ministre.

Le Conseil d'État a bon dos ! En effet, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, soutenu par son président, M. Derosier, a émis un avis favorable sur ce projet de loi, modifié par quarante amendements que vous-même avez approuvés, monsieur le président.

Ensuite, le Conseil d'État a été saisi de ce texte, mais, contrairement à ce que vous affirmez, il n'a jamais rien dit sur le caractère réglementaire ou législatif de telle ou telle disposition du texte.

J'ai sous les yeux l'avis qu'il a rendu lors de sa séance du jeudi 5 janvier dernier : Le premierement concerne le centre de coordination ; le deuxièmeement a trait au centre de gestion coordonnateur créé par la loi ; le troisièmeement porte sur le Conseil supérieur de la fonction publique ; le quatrièmeement est consacré aux emplois fonctionnels ; enfin, le cinquièmeement traite de l'article 100 relatif aux décharges d'activité de service en faveur des délégués syndicaux.

Le Conseil d'État n'a donc jamais dit qu'il fallait retirer du texte toutes les dispositions pouvant relever du domaine réglementaire !

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* Ce que vous dites est faux !

M. Claude Domeizel. Pas du tout, monsieur le président, j'ai cet avis du Conseil d'État sous les yeux !

M. le président. La parole est à M. René Garrec, pour explication de vote.

M. René Garrec. Je souhaite vous dire, mon cher collègue, de façon aimable et conciliante, que l'avis du Conseil d'État étant destiné au Gouvernement, il n'a pas à dire à ce dernier si telle disposition relève du domaine législatif ou du domaine réglementaire. Il n'a pas non plus à expliquer au Parlement ce qu'il doit faire, puisqu'il nous revient, à nous,

de déterminer ce qui est normatif. Pour avoir siégé dans cette maison un certain nombre d'années, je n'ai jamais vu d'avis du Conseil d'État faisant état de cette question !

M. Claude Domeizel. Nous disons la même chose ! Vous allez dans notre sens !

M. René Garrec. En revanche, le Conseil constitutionnel nous a répondu très clairement sur ce point.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 283.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 284.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. Jacques Mahéas. Eh bien, bravo !

M. le président. L'amendement n° 96 est-il maintenu, Monsieur Détraigne ?

M. Yves Détraigne. Sensible aux propos qui ont été tenus par le président de la commission, je suis prêt à le retirer, à condition cependant que nous soyons cohérents avec nous-mêmes.

Le président de la commission des lois estime à juste raison qu'il faut cesser de faire « gonfler » les lois en y inscrivant des phrases inutiles et purement déclaratives, ou des dispositions d'ordre réglementaire qui n'y ont pas leur place.

S'agissant du livret individuel de formation, l'auteur de l'un des deux amendements a précisé lui-même que la disposition était de nature réglementaire. Or, j'ai cru comprendre que le Gouvernement ne voyait pas d'inconvénient à l'inscrire malgré tout dans la loi.

Il faut être cohérent ! Je retire mon amendement parce qu'il m'a été objecté qu'il relevait d'un décret, mais je souhaiterais que la même règle du jeu soit adoptée pour l'ensemble des dispositions du texte !

M. le président. L'amendement n° 96 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 285 est-il maintenu, monsieur Mahéas ?

M. Jacques Mahéas. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 285 est retiré.

La parole est à Jacques Mahéas, pour explication de vote sur l'amendement n° 197.

M. Jacques Mahéas. Gardons-nous d'adopter l'attitude du « tout ou rien ».

J'ai retiré l'amendement n° 285, à la suite de vos explications. Cela étant, n'oublions pas que la loi est sujette à interprétations, en particulier sur les points difficiles à trancher, et que les débats parlementaires permettent d'éclairer la justice dans bien des cas. Il est donc logique que nous demandions l'avis du Gouvernement sur des dispositions qui se situent d'ailleurs parfois à la limite de la loi et du règlement.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Oui !

M. René Garrec. C'est exact !

M. Jacques Mahéas. En outre, lorsque nous tenons très fort à une disposition, même si elle est d'ordre réglementaire, il nous paraît important de l'inscrire dans la loi, sans encombrer cette dernière pour autant.

C'est le cas du livret individuel de formation, qui constitue un facteur de promotion et un honneur pour son titulaire, un peu comme un bon livret scolaire, témoignant de la formation suivie. Il s'agit donc d'un dispositif extrêmement positif.

Le Gouvernement a indiqué qu'il n'était pas hostile à son inscription dans la loi, ce qui me semble aller dans le bon sens, puisque, au « tout ou rien », je préfère une attitude plus mesurée. Tout en comprenant que certaines dispositions ne peuvent figurer dans la loi, je souhaite que certains points qui nous paraissent importants y soient mentionnés.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué*. S'agissant du livret individuel de formation, Christian Jacob et moi-même comprenons parfaitement la symbolique qu'il représente et votre volonté d'affirmer son principe dans la loi.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a émis un avis favorable sur cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 197.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 286 n'a plus d'objet.

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

L'article 2 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 2. – Les fonctionnaires territoriaux sont astreints à suivre les actions de formation mentionnées au 1° de l'article 1^{er}.

« Sans préjudice de l'application des dispositions relatives au droit individuel à la formation prévues à l'article 2-1, les agents territoriaux bénéficient des autres actions de formation mentionnées à l'article 1^{er}, dans les conditions prévues à la présente loi et sous réserve des nécessités du service. L'autorité territoriale ne peut opposer trois refus successifs à un fonctionnaire demandant à bénéficier de ces actions de formation qu'après avis de la commission administrative paritaire. » – *(Adopté.)*

Article 3

Après l'article 2 de la même loi, sont insérés les articles 2-1 et 2-2 ainsi rédigés :

« Art. 2-1. – I. – Tout agent de la fonction publique territoriale occupant un emploi permanent bénéficie d'un droit individuel à la formation professionnelle d'une durée de vingt heures par an. Pour les agents à temps partiel et les agents nommés dans des emplois à temps non complet, ce temps est calculé au prorata du temps travaillé.

« Les droits acquis annuellement peuvent être cumulés sur une durée de six ans. Au terme de cette durée et à défaut

de son utilisation en tout ou partie, le droit individuel à la formation professionnelle reste plafonné à cent vingt heures.

« II. – Le droit individuel à la formation professionnelle est mis en œuvre à l'initiative de l'agent en accord avec l'autorité territoriale. Pour que l'agent puisse faire valoir ce droit, les actions de formation qu'il se propose de suivre doivent être inscrites au plan de formation prévu à l'article 7 et relever du 2° ou 3° de l'article 1^{er}. Seules les actions réalisées à la demande de l'agent s'imputent sur le crédit d'heures mentionné au I.

« Lorsque, pendant deux années successives, l'agent et l'autorité territoriale sont en désaccord sur l'action de formation demandée par l'agent, celui-ci bénéficie d'une priorité d'accès aux actions de formation équivalentes organisées par le Centre national de la fonction publique territoriale.

« III. – L'autorité territoriale détermine, après avis du comité technique paritaire, si et dans quelles conditions le droit individuel à la formation professionnelle peut s'exercer en tout ou partie pendant le temps de travail. Lorsque la formation est dispensée hors du temps de travail, l'autorité territoriale verse à l'agent une allocation de formation.

« IV. – Les frais de formation sont à la charge de l'autorité territoriale.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

« Art. 2-2. – Il peut être tenu compte des formations et bilans professionnels dont l'agent bénéficie tout au long de sa carrière en application de l'article 1^{er}, pour réduire la durée des formations obligatoires prévues au 1° du même article, ou dans les conditions définies par les statuts particuliers, pour l'accès à un grade, corps ou cadre d'emplois par voie de promotion interne. »

M. le président. Je suis saisi de sept amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 135, présenté par Mmes Mathon-Poinat, Assassi, Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

Mme Josiane Mathon-Poinat. L'article 3 inscrit le principe du droit individuel à la formation. Le DIF n'est pas sans poser plusieurs problèmes de fond et c'est ce qui motive cet amendement tendant à supprimer l'article.

Tout d'abord, il est prévu dans le projet de loi que la durée du DIF soit de vingt heures par an – ce droit pouvant être cumulé sur six ans – tout en restant plafonné à cent vingt heures.

Même si, aujourd'hui, le droit à la formation peut être considéré comme théorique, compte tenu du manque de moyens financiers dont souffre le CNFPT, il est inconcevable de penser que vingt heures de formation par an est une durée suffisante.

Un autre problème mérite d'être soulevé, celui de l'accord obligatoire de la collectivité sur le contenu de la formation. C'est inacceptable ! Si cette disposition était maintenue, on pourrait parler non plus de droit à la formation pour les agents, mais d'une simple possibilité qui leur serait offerte. Tout dépendra, en effet, de l'intérêt pour la collectivité de financer telle ou telle formation, dans tel ou tel domaine.

Ce DIF pourra s'exercer en tout ou partie pendant le temps de travail, voire totalement hors du temps de travail ; nous assistons, là encore, à un recul considérable par rapport au droit actuel.

Enfin, le dernier problème soulevé par le DIF reste, bien évidemment, celui de son financement.

M. le président. L'amendement n° 289 rectifié, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le I du texte proposé par cet article pour l'article 2-1 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de mutation, l'agent conserve le bénéfice des droits acquis. »

La parole est à M. Jacques Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Bien évidemment, monsieur le ministre, vous allez accepter cet amendement (*Sourires*), puisque son objet est de prévoir que les droits acquis en matière de droit individuel à la formation suivent l'agent en cas de mutation !

Ce qui est extraordinaire, c'est que c'est grâce, notamment, au livret de formation que la mention qu'il est proposé d'ajouter permettra, lors des changements d'affectation, de garantir le droit individuel à la formation et le suivi ! Cet amendement s'inscrit donc parfaitement dans la logique des choses.

M. le président. L'amendement n° 136, présenté par Mmes Mathon-Poinat, Assassi, Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi la première phrase du II du texte proposé par cet article pour l'article 2-1 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 :

La mise en œuvre du droit individuel à la formation professionnelle relève de l'initiative de l'agent après information de l'autorité territoriale.

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Cet amendement tend à préciser que le contenu de la formation relève de l'initiative de l'agent, sans le regard de la collectivité.

M. le président. L'amendement n° 287, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le II du texte proposé par cet article pour l'article 2-1 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 par un alinéa ainsi rédigé :

« Le comité technique paritaire est informé chaque année du nombre de demandes formulées au titre du droit individuel à la formation professionnelle et des suites données à ces demandes. »

La parole est à M. Jacques Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Cet amendement prévoit une information annuelle du comité technique paritaire du nombre de demandes de formation au titre du droit individuel à la formation et des suites qui leur sont données, afin de conforter ce nouveau droit à la formation que représente le DIF en l'identifiant au même niveau et indépendamment de la formation plus classique, qui relève déjà des compétences du comité technique paritaire.

Cet amendement vise en conséquence à réintroduire une disposition qui, au demeurant, figurait dans la version du texte adoptée par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Dans la pratique, la majeure partie des collectivités territoriales mentionnent lors des CTP l'ensemble des demandes de formation, leur nature et les suites qui leur ont été réservées, ce qui permet aux membres des comités techniques paritaires de se livrer à une analyse plus fine des moyens et des besoins en formation que lorsqu'ils se limitent à une comptabilisation du nombre des formations accordées. Cette communication, qui a prouvé son utilité, mérite donc d'être étendue, par la loi, à l'ensemble de nos collectivités.

J'insiste sur le fait que la plupart des collectivités territoriales jouent le jeu et informent largement le comité technique paritaire. Hélas, il en existe, notamment parmi les communes, pour qui la formation est le dernier des soucis.

Grâce à cette information, les délégués syndicaux seront en mesure de pointer du doigt les insuffisances et, le cas échéant, de mettre en garde les responsables des collectivités qui ne font pas d'effort en matière de formation et, de ce fait, ne permettent pas à leurs employés de progresser.

Généraliser ce qui est bien fait par un grand nombre de collectivités territoriales, tel est l'esprit de cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 288, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après la première phrase du III du texte proposé par cet article pour l'article 2-1 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, insérer une phrase ainsi rédigée :

Le temps consacré à l'exercice de ce droit individuel à la formation doit pouvoir être pris majoritairement sur le temps de travail.

La parole est à M. Jacques Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Cet amendement prévoit que le droit individuel à la formation doit pouvoir être exercé sur le temps de travail.

À nos yeux, le temps de formation est un temps travaillé. Il est nécessaire que la loi le rappelle afin que ce droit puisse être appliqué sans que l'agent soit obligé de prendre l'ensemble de son temps de formation sur son temps de repos. Nous défendons d'ailleurs d'autres amendements allant dans ce sens.

Quand on est maire d'une ville depuis de nombreuses années, on sait d'expérience que, pour nombre d'employés ayant une famille de plusieurs enfants – et, surtout, pour nombre d'employées, compte tenu de la double journée que les femmes assument souvent –, la formation, possible sur le temps de travail, devient complètement impossible si elle se déroule durant les temps de repos.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. C'est un *a priori* !

M. Jacques Mahéas. Il me paraît donc bon d'indiquer que, au moins majoritairement, et si possible totalement, la formation doit être prise sur le temps de travail.

M. le président. L'amendement n° 159, présenté par MM. Retailleau et Darniche, est ainsi libellé :

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 2-1 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 par un paragraphe ainsi rédigé :

« ... – La collectivité ou l'établissement public peut confier, par convention, au Centre national de la

fonction publique territoriale l'organisation et la mise en œuvre de tout ou partie de son plan de formation, y compris les actions relevant du droit individuel à la formation. Lorsque ces actions diffèrent de celles prévues par le programme du centre, la convention fixe la participation financière qui s'ajoute à la cotisation. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 158, présenté par MM. Retailleau et Darniche, est ainsi libellé :

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 2-1 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 par un paragraphe ainsi rédigé :

« ... – Les collectivités territoriales peuvent confier au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), par convention, la gestion du droit individuel à la formation. Le Conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale arrête chaque année le taux de la contribution additionnelle correspondante. Les fonds recueillis au titre de la contribution additionnelle et les actions qui en découlent sont retracés dans un budget annexe au budget général du CNFPT. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. La commission est évidemment défavorable à l'amendement n° 135, puisqu'elle est pour le droit individuel à la formation.

S'agissant de l'amendement n° 289 rectifié, d'après les informations données par le Gouvernement, il est déjà prévu que le DIF soit effectivement maintenu dans le cas d'une mutation ou d'un détachement de l'agent, comme je l'ai écrit dans mon rapport.

M. Jacques Mahéas. Exact !

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Là aussi, la commission pense que la disposition proposée n'est pas de nature législative ; elle souhaiterait néanmoins entendre le Gouvernement avant d'émettre un avis définitif.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 136, car la formation lui paraît impossible sans l'accord de l'employeur.

Par ailleurs, elle demande à M. Mahéas de retirer l'amendement n° 287, qui ne lui semble pas nécessaire. En effet, en vertu de l'article 33 de la loi de janvier 1984, la mesure envisagée figure dans le bilan social.

Quant à l'amendement n° 288, l'avis est également défavorable : la commission pense qu'il faut faire une place à la concertation et conserver une certaine souplesse.

Cet amendement repose sur un *a priori* : la formation se ferait non pas sur le temps de travail, mais en dehors. Or, mes chers collègues, dans ce dernier cas, vous le savez, une allocation est obligatoirement versée par la collectivité.

M. Jacques Mahéas. Ah ! mais c'est autre chose !

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Les collectivités n'ont donc pas forcément intérêt à ce que la formation se déroule hors du temps de travail.

M. Éric Doligé. Certains préfèrent même se former en dehors du temps de travail !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Jacob, ministre. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 135, qui vise à la suppression de l'article. Nous sommes bien évidemment en total désaccord avec l'argumentation sous-jacente : vingt heures de formation étant insuffisantes, on supprimerait le droit individuel à la formation ! Le DIF est précisément une avancée extrêmement importante du projet de loi qui fait suite à une demande des partenaires sociaux et apporte une réponse à la fois aux agents et aux collectivités.

Si nous y sommes favorables sur le fond, la mesure proposée à l'amendement n° 289 rectifié, qui porte sur la « transférabilité » des droits acquis, n'est pas de nature législative, comme Mme le rapporteur vient de le souligner. En outre, des négociations sont en cours avec les partenaires sociaux, négociations qui portent également sur d'autres aspects pour lesquels la question de la transférabilité se pose : le compte épargne-temps, les jours RTT... Nous demandons donc le retrait de cet amendement, ou, sinon, son rejet.

Le Gouvernement émet bien évidemment un avis défavorable sur l'amendement n° 136, car il n'est pas envisageable que le DIF soit mis en place sur la seule initiative de l'agent, sans un accord préalable de la collectivité territoriale.

L'amendement n° 287 est en effet redondant puisque la disposition envisagée, comme l'a rappelé Mme le rapporteur, figure déjà dans le bilan social ; en outre, l'article 18 fait expressément relever le DIF de la compétence du CTP. Nous sommes évidemment d'accord sur le principe, mais, souhaitant ne pas alourdir le texte, nous trouverions de bon ton que cet amendement soit retiré.

Enfin, le Gouvernement émet également un avis défavorable sur l'amendement n° 288, parce qu'il désire éviter les rigidités, favoriser la plus grande souplesse et conserver ouvertes le maximum de possibilités d'adaptation. Or, dans certains cas, il est de l'intérêt tant des agents que des collectivités que le droit individuel à la formation puisse s'exercer en dehors du temps de travail. (*M. Éric Doligé applaudit.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 135.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet, pour explication de vote sur l'amendement n° 289 rectifié.

M. Jean-Claude Peyronnet. Vous me permettrez, monsieur le président, de revenir sur ces notions de domaines de la loi et du règlement.

Monsieur le président de la commission des lois, il me semble que, contrairement à ce que vous avez affirmé, il ne suffit pas qu'un texte soit normatif pour qu'il ait immédiatement valeur législative.

Nous proposons une définition de la formation professionnelle : on nous oppose qu'elle est trop large, qu'elle n'est donc pas normative mais relève du domaine réglementaire. (*M. le président de la commission des lois proteste.*) Et voilà que, lorsque nous soumettons un amendement indiquant : « En cas de mutation, l'agent conserve le bénéfice des droits acquis », on nous rétorque que la mesure est d'ordre réglementaire ! Que diable ! En quoi est-elle plus réglementaire que l'article 3 lorsqu'il dispose : « Les droits acquis annuellement peuvent être cumulés sur une durée de six ans. Au terme de cette durée et à défaut de son utilisation en tout ou partie, le droit individuel à la formation professionnelle reste plafonné à cent vingt heures » ?

Quand le même article pose : « Tout agent de la fonction publique territoriale occupant un emploi permanent bénéficie d'un droit individuel à la formation profession-

nelle... », on est incontestablement dans le domaine législatif. (*M. le président de la commission des lois approuve.*) Mais quand il poursuit : « ... d'une durée de vingt heures par an », est-ce là du domaine législatif ou du domaine réglementaire ?

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. C'est une précision !

M. Jean-Claude Peyronnet. C'est une précision, si vous voulez, mais elle est plutôt réglementaire ! Sur ce point, le projet de loi pourrait renvoyer à un décret !

« En cas de mutation, l'agent conserve le bénéfice des droits acquis » : notre amendement apporte lui aussi une précision, et elle est d'importance, mais je ne vois pas en quoi elle serait plus réglementaire que l'article 3 lui-même ! (*M. Paul Raoult applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Mahéas, pour explication de vote.

M. Jacques Mahéas. Disons les choses comme elles sont : l'examen de ce projet de loi commence mal pour nos amendements, car il est clair que vous allez tous les refuser ! (*M. le président de la commission des lois proteste.*)

M. Christian Jacob, *ministre*. Nous avons accepté le livret !

M. Jacques Mahéas. Vous avez accepté le livret, c'est parfait, l'outil est désormais disponible. Nous proposons maintenant que la personne qui vient de changer de collectivité puisse faire valoir les droits qu'elle a acquis et que ses employeurs précédents ont inscrits dans son livret. Et voilà que vous refusez, au motif que ce serait d'ordre réglementaire ! Excusez-moi du peu ! Sauf à décorer la salle à manger de l'agent, à quoi va servir ce livret ? Notre amendement s'inscrit pourtant dans la logique des choses ! Je ne comprends pas votre position !

Avez-vous décidé, parce que nous présentons des amendements, de les refuser ? Ces amendements, en particulier celui-ci, sont pourtant d'extrême bon sens ! Je vous demande, au moins, de ne pas dire qu'une chose est blanche à un moment, noire à un autre, et grise quand cela vous arrange !

Puisque vous avez accepté ce livret, acceptez la possibilité qu'il soit présenté en cas de mutation et témoigne des droits acquis !

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Certaines dispositions ne sont pas normatives, qu'elles soient réglementaires ou législatives.

Ensuite, il y a les principes et leur application.

Tout à l'heure, le Sénat a adopté l'amendement n° 197 ainsi rédigé : « Un décret est pris pour instaurer le livret individuel de formation qui suit l'agent pendant sa carrière et qui retrace les formations et bilans professionnels dont il a bénéficié. »

Cela signifie donc que, quand l'agent changera de poste, on saura ce qu'il a fait, et il pourra ainsi bénéficier des droits acquis.

En fait, ce que vous souhaitez figure déjà dans l'amendement précédemment adopté, monsieur Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Ce n'est pas ce que dit le Gouvernement !

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Ce n'est pas la peine d'en rajouter, cette disposition figure déjà dans un autre amendement.

M. Jacques Mahéas. Si le Gouvernement le confirme, c'est très bien.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Pour ma part, je ne voterai pas l'amendement n° 289 rectifié, parce que je considère que le précédent amendement était plus général.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 289 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 136.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jacques Mahéas, pour explication de vote sur l'amendement n° 287.

M. Jacques Mahéas. Tout est donc pour le mieux dans le meilleur des mondes !

M. René Garrec. Ce n'est pas sûr !

M. Jacques Mahéas. D'après le Gouvernement, le bilan social existe dans toutes les collectivités territoriales, il n'y a aucun problème, et la loi ne doit pas prévoir que des informations soient communiquées au comité technique paritaire ! C'est bien là l'attitude habituelle des conservateurs ! (*Exclamations sur les travées de l'UMP*)

M. Éric Doligé. Tout de suite les gros mots !

M. Jacques Mahéas. J'ai dit « conservateurs », ce n'est pas méchant !

Il faut une commission, mais il ne faut pas trop discuter !

M. Éric Doligé. Nous ne sommes pas dans une République socialiste !

M. Jacques Mahéas. Donner l'information, c'est la démocratie !

J'ai dit que, d'après le Gouvernement, le bilan social existe dans toutes les collectivités territoriales, et que tout est donc pour le mieux dans le meilleur des mondes ! Pourtant, monsieur le président de la commission des lois, il me semble vous avoir entendu dire, lors d'un débat précédent, que toutes les collectivités sont loin de faire le bilan social.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. C'est vrai !

M. Jacques Mahéas. Mon amendement visait donc à inciter certaines collectivités territoriales à donner cette information et à établir un bilan social.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Ce n'est pas parce que vous l'inscrivez dans la loi que cela changera quelque chose !

Les missions du CTP sont extrêmement claires. Si une collectivité ne respecte pas les obligations légales, elle ne respectera pas plus celle-là que les autres. Tout figure déjà dans les textes, et vous le savez fort bien, monsieur Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Les vingt heures de formation sont un droit !

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Si une collectivité ne respecte pas la loi, c'est à tous ceux qui sont concernés de la faire respecter, et ce n'est pas votre amendement qui y changera quoi que ce soit !

M. Jacques Mahéas. Si, parce que les vingt heures sont un droit !

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. La formation est déjà un droit !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 287.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jacques Mahéas, pour explication de vote sur l'amendement n° 288.

M. Jacques Mahéas. Permettez-moi d'insister, mais je ne vais pas le faire très longtemps au rythme où l'on traite nos arguments ! Pourtant ce texte pourrait aboutir à un consensus, mais il me semble que l'on s'en éloigne.

Qui ne connaît pas dans sa collectivité des femmes ayant un long trajet à faire, ayant plusieurs enfants à élever, ne pouvant pas se permettre financièrement de demander un temps partiel à 80 % ou à 50 % ? Elles ont pourtant le désir de se former et d'évoluer parce que la vie est difficile et parce qu'elles pourraient ainsi être mieux rémunérées.

Le fait que le temps de formation ne puisse pas être pris sur le temps de travail les pénalise, ou alors il faut que le responsable de la collectivité territoriale accepte que telle personne parte en formation, ce qui n'est pas évident.

Nous demandons que ce droit individuel à la formation puisse être pris majoritairement sur le temps de travail.

Je vous demande de réfléchir à cette idée, en espérant vous voir adopter cet amendement en deuxième lecture afin d'établir une égalité d'accès à la formation même pour ces personnes qui sont quelquefois en difficulté.

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

M. Christian Jacob, *ministre*. Monsieur le sénateur, pourquoi faire ce procès d'intention aux maires en disant qu'ils refuseront systématiquement de prendre en compte la situation individuelle des agents ?

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. C'est très désagréable !

M. Christian Jacob, *ministre*. Vous êtes un élu comme moi – nous sommes nombreux dans ce cas, ici –, vous savez comment nous fonctionnons et vous savez que nous prenons en compte les situations individuelles des agents !

Certains agents souhaitent, pour le bon fonctionnement de leur service, accomplir ce temps de formation en dehors de leurs heures de travail. Par conséquent, laissons leur cette possibilité, qui existe dans le texte ; elle apporte de la souplesse plutôt que de la rigidité. Nous savons pertinemment que les maires prennent en compte les situations individuelles de leurs agents. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 288.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

Article 4

L'article 3 de la même loi est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans des conditions fixées par les statuts particuliers des cadres d'emplois, les fonctionnaires astreints à une formation prévue au 1° de l'article 1^{er} sont, sur leur demande, dispensés d'une partie de cette formation lorsqu'ils ont suivi antérieurement une formation sanctionnée par un titre ou diplôme reconnu par l'État ou à raison de la reconnaissance de leur expérience professionnelle » ;

2° Le troisième alinéa est supprimé ;

3° La première phrase du quatrième alinéa est remplacée par la phrase suivante :

« Le fonctionnaire suivant ou ayant suivi les formations mentionnées au statut particulier et précédant sa prise de fonction peut être soumis à l'obligation de servir dans la fonction publique territoriale. » – *(Adopté.)*

Article 5

Le premier alinéa de l'article 5 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le fonctionnaire qui bénéficie d'une action de formation prévue au 4° de l'article 1^{er} ou est engagé dans une procédure de validation des acquis de l'expérience peut bénéficier, à ce titre, d'un congé ou d'une décharge partielle de service, dans des conditions fixées par décret. »

M. le président. L'amendement n° 4, présenté par Mme Gourault, au nom de la commission, est ainsi libellé :

À la fin du texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article 5 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, supprimer les mots :

, dans des conditions fixées par décret

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur*. Il s'agit d'un amendement rédactionnel, qui vise à supprimer une mention inutile.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué*. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 5, modifié.

(L'article 5 est adopté.)

Article 6

L'article 7 de la même loi est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « qui prévoit les projets d'actions de formation correspondant aux objectifs à moyen terme pour la formation des agents » sont remplacés par les mots : « annuel ou pluriannuel, qui détermine le programme d'actions de formation prévues en application des 1°, 2° et 3° de l'article 1^{er} » ;

2° Le deuxième alinéa est abrogé. – *(Adopté.)*

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux organes de la fonction publique territoriale**Articles additionnels avant l'article 7**

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 5, présenté par Mme Gourault, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Avant l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au deuxième alinéa de l'article 8 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, après les mots : « Le conseil supérieur », sont insérés les mots : « , instance représentative de la fonction publique territoriale, ».

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Il s'agit d'un amendement important puisque, comme le prévoyait l'avant-projet de loi qui avait été présenté en conseil des ministres, il tend à préciser que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale est l'instance représentative de la fonction publique territoriale. Son paritarisme et ses compétences militent dans ce sens.

M. le président. L'amendement n° 250, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Au début du deuxième alinéa de l'article 8 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 sont ajoutés les mots : « Instance représentative de la fonction publique territoriale, »

II. – Dans le même alinéa, les mots : « de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux et de représentants des collectivités territoriales » sont remplacés par les mots : « de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux qui exercent la fonction de représentation des agents territoriaux et de représentants des collectivités territoriales qui exercent la fonction de représentation des employeurs publics territoriaux ».

La parole est à M. Jacques Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Cet amendement, qui vise à renforcer le rôle du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, est presque identique à l'amendement n° 5 de la commission des lois.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale est la clé de voûte de la fonction publique territoriale et la seule instance paritaire au niveau national. Ses missions, son fonctionnement et sa composition lui donnent un rôle stratégique et font de lui un partenaire privilégié et incontournable.

Pour autant, il ne dispose pas encore de cadre de discussion et de décision qui associe vraiment élus et fonctionnaires.

Nous avons d'ailleurs constaté, au cours des différentes auditions, qu'il s'agissait là d'une demande unanime.

Nous proposons donc, d'une part, de faire du conseil supérieur l'instance représentative de la fonction publique territoriale et, d'autre part, de mettre en place une représen-

tation collective des employeurs publics locaux, à partir de son collège employeur, aux côtés des organisations syndicales représentant les agents territoriaux.

L'objectif est de faire du conseil supérieur un lieu de discussions et de décisions – elles peuvent, bien évidemment, être ou ne pas être entérinées – qui, associant élus et agents territoriaux, permettra d'engager la responsabilité de chacune des deux parties sur toutes les questions qui lui sont soumises, notamment en matière de fonctionnement et de budget, par exemple.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 250 ?

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Monsieur Mahéas, je voudrais vous faire une proposition honnête.

Si vous retirez le II de votre amendement, qui sera satisfait ultérieurement par un autre amendement, votre amendement deviendrait identique à celui de la commission. Nous pourrions donc adopter conjointement l'amendement de la commission et le vôtre.

M. René Garrec. C'est honnête et généreux !

M. le président. Monsieur Mahéas, que pensez-vous de la suggestion de Mme le rapporteur ?

M. Jacques Mahéas. Je l'accepte, et je rectifie mon amendement en ce sens, monsieur le président.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 250 rectifié, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, identique à l'amendement n° 5, et ainsi libellé :

Avant l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au début du deuxième alinéa de l'article 8 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, après les mots : « le conseil supérieur », sont ajoutés les mots : « , instance représentative de la fonction publique territoriale, ».

Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements identiques ?

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Mme le rapporteur a su trouver les mots et le ton juste pour convaincre M. Mahéas ; le Gouvernement s'en réjouit et émet un avis tout à fait favorable.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 5 et 250 rectifié.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 7.

Article 7

Les deux derniers alinéas de l'article 9 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 sont supprimés.

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 137 est présenté par Mmes Mathon-Poinat, Assassi, Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

L'amendement n° 168 est présenté par MM. Hérisson et Jarlier.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat, pour présenter l'amendement n° 137.

Mme Josiane Mathon-Poinat. L'article 9 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale peut procéder à toute étude sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales. Il est également compétent pour constituer une documentation et tenir à jour des statistiques sur la fonction publique territoriale. Pour cela, les collectivités et leurs établissements publics doivent lui fournir les documents et les renseignements qu'il demande.

Le projet de loi prévoit de confier cette compétence au centre national de coordination des centres de gestion en vertu de l'article 10. Or nous souhaitons, comme la commission des lois d'ailleurs, la suppression de ce centre de coordination.

Par conséquent, il convient de maintenir en l'état les compétences du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

C'est globalement l'objet de l'amendement de la commission ; mais pourquoi vouloir réécrire une partie de l'article 9 de la loi du 26 janvier 1984 ?

Comment le CSFPT pourrait-il continuer à « procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales » ou encore faire « des propositions en matière statutaire » s'il ne peut pas constituer une documentation ?

Toutes ces raisons nous conduisent à demander la suppression de l'article 7.

M. le président. La parole est à M. Pierre Hérisson, pour présenter l'amendement n° 168.

M. Pierre Hérisson. Le projet de loi prévoit la suppression des dispositions en vigueur indiquant que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale « constitue une documentation et tient à jour les statistiques d'ensemble concernant la fonction publique territoriale » et que « les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de fournir les documents ou les renseignements demandés ». Il transfère au centre national de coordination des centres de gestion la mission relative à la documentation et aux statistiques et le bénéfice de l'obligation d'information.

Le CSFPT est consulté sur tous les textes qui concernent la gestion des agents territoriaux avant leur examen par le Conseil d'État. Il est également chargé de faire des propositions en matière statutaire et d'examiner toute question dont il est saisi ou se saisit lui-même. Il est regrettable de lui retirer des moyens lui permettant d'agir de manière pertinente. Il convient donc qu'il conserve ses moyens actuels, à charge pour lui de transmettre les données dont il dispose aux autres organismes statutaires.

J'ajoute que cet amendement reprend une proposition de l'Association des maires de France.

M. le président. L'amendement n° 6, présenté par Mme Gourault, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

L'article 9 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par les mots : « ainsi que des projets d'ordonnance pris en vertu d'une

habilitation législative, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution. » ;

2° Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« À cet effet, le Centre national de la fonction publique territoriale ainsi que les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de lui fournir les documents, statistiques et renseignements qu'il demande dans le cadre des travaux d'études et de statistiques qu'il conduit. » ;

3° Les deux derniers alinéas sont supprimés.

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Cet amendement a tout d'abord pour objet de préciser que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale est également saisi des projets d'ordonnance pris dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution.

Cette précision me paraît utile, car, si le texte actuel prévoit que le conseil supérieur est consulté pour les projets de loi et lors de l'élaboration des décrets, cela n'a apparemment pas toujours garanti qu'il soit saisi pour avis des projets d'ordonnance.

Cet amendement a également pour objet de préciser que le CSFPT pourra toujours disposer des documents et renseignements nécessaires pour mener à bien sa mission d'étude sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion des personnels territoriaux. Le CNFPT lui fournira les documents et statistiques dont dispose l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale.

Cet amendement précise enfin que le conseil supérieur peut conduire des travaux d'études et de statistiques.

M. le président. L'amendement n° 251, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

L'article 9 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est ainsi modifié :

I. – Le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est complété par les mots : « ainsi que sur les ordonnances prises sur habilitation législative en application de l'article 38 de la Constitution et comportant des mesures relatives à la fonction publique territoriale et aux fonctionnaires territoriaux »

II. – Au début du sixième alinéa de cet article, remplacer le mot :

Il

par les mots :

Le Centre national de la fonction publique territoriale

La parole est à M. Jacques Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Cet amendement a le même objet que l'amendement n° 6 de la commission ; il précise cependant que le CSFPT est compétent en matière d'études et de statistiques.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. C'est aussi ce que prévoit l'amendement de la commission !

M. Jacques Mahéas. En tout état de cause, si l'amendement de la commission est adopté, notre amendement n'aura plus d'objet.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. La commission souhaite le retrait des amendements n^{os} 137, 168 et 251. Ces derniers sont en effet satisfaits par l'amendement n^o 6, qui est en outre plus complet et qui va plus loin puisqu'il prévoit notamment que le Conseil supérieur de la fonction publique est saisi pour avis des projets d'ordonnance, comme le souhaite par ailleurs M. Détraigne à l'amendement n^o 97 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Sur le fond, le Gouvernement est favorable aux propositions de Mme Josiane Mathon-Poinat et de MM. Pierre Hérisson et Jacques Mahéas.

Mais si la rédaction de l'amendement n^o 6 leur convenait, le Gouvernement ne pourrait que s'en réjouir, car il y est très favorable.

M. le président. Madame Mathon-Poinat, l'amendement n^o 137 est-il maintenu ?

Mme Josiane Mathon-Poinat. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n^o 137 est retiré.

Monsieur Hérisson, l'amendement n^o 168 est-il maintenu ?

M. Pierre Hérisson. Non, je le retire également monsieur le président.

M. le président. L'amendement n^o 168 est retiré.

Monsieur Mahéas, l'amendement n^o 251 est-il maintenu ?

M. Jacques Mahéas. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n^o 251 est retiré.

La parole est à M. Alain Vasselle, pour explication de vote sur l'amendement n^o 6.

M. Alain Vasselle. Cet amendement préfigure la future rédaction du texte.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Non !

M. Alain Vasselle. Si, car il vise à attribuer au CSFPT l'une des compétences que le Gouvernement voulait confier au Centre national de la fonction publique territoriale, comme cela figurait dans l'exposé des motifs de l'amendement n^o 168 de MM. Hérisson et Jarlier.

La Haute Assemblée fait donc un pas dans le sens de la modification que propose la commission et que le Gouvernement est disposé à approuver puisque M. le ministre, et dans son intervention liminaire et dans sa réponse aux orateurs, a indiqué que le Gouvernement était prêt à aller dans la direction souhaitée par la Haute Assemblée.

J'en prends acte, mais je pense que l'article 10 donnera lieu à un débat très intéressant !

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Tout à fait !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 6.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 7 est ainsi rédigé.

Articles additionnels après l'article 7

M. le président. L'amendement n^o 7, présenté par Mme Gourault, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 10 de la loi n^o 84-53 du 26 janvier 1984, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :

« *Art. 10-1.* – Les membres siégeant au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en qualité de représentants des collectivités territoriales forment un collège des employeurs publics territoriaux qui est consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Cet amendement vise à créer un collège des employeurs territoriaux au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Ce collège serait associé aux négociations menées par le ministre de la fonction publique au niveau national.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Jacob, ministre. Le Gouvernement émet un avis très favorable sur cet amendement, qui vise à la création d'un collège des employeurs, création que M. Brice Hortefeux et moi-même avons d'ailleurs évoquée à l'occasion des différentes rencontres que nous avons eues aussi bien avec les représentants des collectivités territoriales qu'avec les organisations syndicales.

Ce collège constitue en effet, pour le ministre de la fonction publique, un bon outil relationnel et, pour les agents de la fonction publique territoriale, le moyen d'avoir un interlocuteur complémentaire. En outre, il répond à la volonté du Premier ministre d'associer les représentants des collectivités territoriales à toute mesure ayant une incidence sur leur budget.

M. le président. La parole est à M. Alain Vasselle, pour explication de vote.

M. Alain Vasselle. C'est une vieille revendication, non seulement de l'Association des maires de France mais également des autres associations représentatives d'élus, qui va trouver là un aboutissement.

Je ne sais pas s'il faut s'en féliciter, mais j'en prends acte. Il y aura dans cette affaire autant de coups à prendre que de coups à donner ! *(Sourires.)*

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Il faut savoir ce que l'on veut !

M. Alain Vasselle. La place ne sera pas très confortable. Jusqu'à présent, le Gouvernement assumait la responsabilité de ses choix après ses négociations avec les syndicats. Dorénavant, cette responsabilité sera partagée par les collectivités. Cela va, me semble-t-il, dans le sens de ce que chacun d'entre nous peut souhaiter.

Ce qui m'intéresse, c'est de savoir quelle sera véritablement notre marge de manœuvre. Au bout du compte, qui prendra la décision finale ? S'agira-t-il du collège représentant les différentes institutions, avec le Gouvernement, ou du seul Gouvernement ?

Par ailleurs, j'invite la première vice-présidente de l'Association des maires de France à veiller, lors de la désignation du collège des maires, à la meilleure représentation possible des différentes catégories de communes.

En effet, j'ai le sentiment que les grandes villes et les villes moyennes sont aujourd'hui mieux représentées que les communes rurales, lesquelles ne disposent que d'un ou deux sièges de président de centre de gestion.

Le texte prévoit que la représentation s'effectuera en fonction de la démographie des différentes collectivités locales et du nombre de fonctionnaires, mais par catégorie, c'est-à-dire par communes, par départements et par régions. En ce qui concerne le collège des maires, rien ne garantit qu'il y aura un bon équilibre entre les maires des communes rurales, affiliées ou non affiliées, et les représentants des autres collectivités.

Je tenais à appeler l'attention du Sénat sur ce point. L'AMF rencontre toujours des difficultés pour constituer ses collèges, parce que le poids politique de certains représentants de grandes villes ou de villes moyennes pèse souvent très lourd dans la constitution des listes.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 7.

L'amendement n° 97 rectifié, présenté par MM. Détraigne, J.-L. Dupont et C. Gaudin, Mme Létard, MM. Merceron, Deneux et les membres du groupe Union centriste-UDF, est ainsi libellé :

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est complété par les mots : « , ainsi que sur les ordonnances prises sur habilitation législative en application de l'article 38 de la Constitution et comportant des mesures relatives à la fonction publique territoriale ».

Cet amendement n'a plus d'objet du fait de l'adoption de l'amendement n° 6, à l'article 7.

Article additionnel avant l'article 8

M. le président. L'amendement n° 252, présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le septième alinéa de l'article 12 de la loi n° 84-53 est ainsi rédigé :

« Le conseil d'administration prend toutes ses décisions, y compris celles mentionnées du deuxième au dernier alinéa de l'article 12-1, celles portant sur le taux de cotisation, le prélèvement supplémentaire et la majoration prévus à l'article 12-2, à la majorité des membres présents ou représentés. En cas de partage égal des voix, le président dispose d'une voix prépondérante. »

La parole est à M. Jacques Mahéas.

M. Jacques Mahéas. Cet amendement vise à rétablir le paritarisme intégral au conseil d'administration du CNFPT. Jusqu'alors, seuls les représentants des collectivités territo-

riales participaient au scrutin lorsque le conseil d'administration délibérait sur les questions relatives à la gestion du personnel, au taux de cotisation et au budget du CNFPT.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. La commission n'est pas favorable à cet amendement, car les questions relatives à la gestion des personnels, au taux de cotisation et au budget du CNFPT n'ont pas à être abordées par le conseil d'administration de façon paritaire, certaines décisions relevant des seuls collèges des employeurs.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Le Gouvernement partage l'avis de la commission. La modification des missions du CNFPT ne nécessite pas un changement des règles de fonctionnement de son conseil d'administration. Je suis d'ailleurs persuadé que, dans son for intérieur, M. Mahéas comprend cette position. *(Sourires.)*

M. Jacques Mahéas. Si vous lisez dans mes pensées...

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 252.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. Brice Hortefeux, ministre délégué. Monsieur le président, je demande une brève suspension de séance.

M. le président. Nous allons donc interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à minuit, est reprise le mercredi 15 mars 2006, à zéro heure quinze.)

M. le président. La séance est reprise.

Le Sénat va maintenant examiner l'article 10, appelé par priorité.

Article 10 (priorité)

I. – La section 3 du chapitre II de la même loi, intitulée « Commissions administratives paritaires et comités techniques paritaires », devient la section 4.

II. – Après l'article 12-4 de la même loi, il est inséré une section 3 intitulée : « Le Centre national de coordination des centres de gestion et les centres de gestion ».

III. – Avant l'article 13 sont insérés les articles 12-5 à 12-9 ainsi rédigés :

« Art. 12-5. – Le Centre national de coordination des centres de gestion est un établissement public à caractère administratif qui regroupe l'ensemble des centres de gestion mentionnés aux articles 13, 17 et 18.

« Il est dirigé par un conseil d'administration composé de représentants des centres de gestion, élus par les présidents de ceux-ci parmi les membres des conseils d'administration de ces centres.

« Le conseil d'administration élit, en son sein, son président et deux vice-présidents.

« Art. 12-6. – Le Centre national de coordination des centres de gestion est chargé des missions suivantes :

« 1° La coordination des centres de gestion. Il leur apporte une assistance technique et juridique lors de l'élaboration des chartes prévues à l'article 14 et des conventions prévues à l'article 22-1. Il assiste les centres de gestion coordonnateurs prévus à l'article 14 dans la mise en œuvre des procédures de

transfert des missions et de compensation financière définies à l'article 22-1 ;

« 2° L'organisation, pour l'ensemble des collectivités et des établissements publics mentionnés à l'article 2, des examens professionnels prévus à l'article 39-1° pour les cadres d'emplois de catégorie A, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, ainsi que l'établissement et la publicité des listes d'aptitude correspondantes ;

« 3° La publicité des créations et vacances des emplois de catégorie A qui doivent leur être transmises par les centres de gestion, et la gestion de la bourse nationale des emplois ;

« 4° La gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, ainsi que du répertoire national des emplois de direction énumérés aux articles 47 et 53. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de fournir les documents et les renseignements demandés par le Centre national dans le cadre des travaux statistiques et d'études qu'il conduit ;

« 5° La prise en charge dans les conditions fixées par les articles 97 et 97 *bis* des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emplois ;

« 6° Le reclassement selon les modalités prévues aux articles 81 à 86 des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;

« 7° La gestion de ses personnels et de ceux qu'il prend en charge en vertu de l'article 97. Il est tenu de communiquer les vacances et les créations d'emplois des catégories B et C auxquelles il procède au centre de gestion mentionné à l'article 18.

« *Art. 12-7.* – Les ressources du Centre national de coordination des centres de gestion sont constituées par :

« 1° Une cotisation obligatoire versée par chaque centre de gestion ;

« 2° Le produit de la compensation financière versée par le Centre national de la fonction publique territoriale conformément aux dispositions de l'article 22-1 ;

« 3° Les remboursements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée ;

« 4° Les redevances pour prestations de services ;

« 5° Les dons et legs ;

« 6° Les produits divers.

« Le conseil d'administration vote le taux de la cotisation qui ne peut excéder 1 %. Son assiette est constituée, pour chaque centre de gestion, du produit de la cotisation reçue des collectivités et établissements publics qui leur sont affiliés. Le conseil d'administration peut moduler le taux de la cotisation en fonction du montant de l'assiette de cotisation de chaque centre de gestion.

« *Art. 12-8.* – Le contrôle administratif du Centre national de coordination des centres de gestion est exercé, dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, par le représentant de l'État dans le département où est situé le siège du Centre. Le représentant de l'État met en œuvre les procédures de contrôle budgétaire suivant les modalités prévues au chapitre II du titre I^{er} du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales.

« Les actes du Centre national de coordination des centres de gestion relatifs à l'organisation des examens profes-

sionnels, à l'inscription des candidats déclarés aptes par le jury sur une liste d'aptitude, à la publicité des créations et vacances d'emplois ainsi que les conventions qu'il passe avec des tiers sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'État et leur publication dans les conditions prévues à l'article L. 2131-1 à L. 2131-4 du code général des collectivités territoriales. Le contrôle de légalité de ces actes intervient dans les conditions prévues à l'article L. 2131-6 du même code.

« *Art. 12-9.* – La Cour des comptes juge les comptes et assure le contrôle de la gestion du Centre national de coordination des centres de gestion.

« Par dérogation aux articles L. 1617-1 et L. 3241-1 du code général des collectivités territoriales, le comptable du Centre national de coordination des centres de gestion est un agent comptable nommé par le ministre chargé du budget après information préalable du conseil d'administration.

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article et fixe notamment le régime financier et comptable du Centre national de coordination des centres de gestion. »

M. le président. Je suis saisi de dix amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 139, présenté par Mmes Mathon-Poinat, Assassi, Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Le présent amendement tend à la suppression de l'article 10, qui instaure un centre national de coordination des centres de gestion, organe supplémentaire de la fonction publique territoriale.

Ce nouvel organe aurait pour principal objectif de coordonner l'action des centres de gestion et de garantir, pour certains personnels, un recrutement et une gestion de carrière au niveau national. Il devrait également gérer la bourse de l'emploi.

Je le dis d'emblée, nous ne comprenons pas l'utilité de créer un centre national de coordination des centres de gestion dont les missions reprennent celles qu'exerce actuellement le CNFPT. Nous la comprenons d'ailleurs d'autant moins que nous ne voulons pas que soient séparés les compétences dévolues aujourd'hui au CNFPT et aux centres de gestion.

Ce centre national aurait également d'autres missions : gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale ainsi que du répertoire national des emplois de direction, travaux statistiques, études, prises en charge, et j'en passe.

L'article 10 précise également les modalités de financement de ce nouveau centre dont les ressources se composent d'une cotisation obligatoire, du produit de la compensation financière versée par le CNFPT du fait du transfert de certaines de ses missions, des remboursements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, des redevances pour prestations de services, des éventuels dons et legs ainsi que de produits divers.

Nous craignons que la création d'un tel centre ne s'accompagne, dans la pratique, d'une hausse du coût de gestion des personnels territoriaux. Malgré les déclarations de MM. Hortefeux et Jacob, qui affirment que cette réforme interviendra à coût constant, nous estimons que le risque

d'un accroissement du coût supporté par les collectivités territoriales, déjà asphyxiées financièrement, notamment par la dernière loi de décentralisation, existe bel et bien.

Voilà pourquoi je m'interroge sur les avantages réels susceptibles d'être apportés par la création du centre national de coordination des centres de gestion. Je vous propose donc de voter cet amendement de suppression, qui devrait fournir, je pense, matière à une grande discussion.

M. le président. Je suis saisi de trois amendements identiques.

L'amendement n° 12 est présenté par Mme Gourault, au nom de la commission.

L'amendement n° 98 rectifié est présenté par MM. Détraigne et J.-L. Dupont, Mme Férat, MM. Dubois et C. Gaudin, Mme Létard, MM. Merceron, Deneux et les membres du groupe Union centriste-UDF.

L'amendement n° 261 est présenté par MM. Mahéas, Domeizel, Collombat et Peyronnet.

Ces trois amendements sont ainsi libellés :

A. – Dans le II de cet article, supprimer les mots :

le Centre national de coordination des centres de gestion et

B. – Supprimer le III de cet article.

La parole est à Mme le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 12.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. L'amendement n° 12 a pour objet de supprimer le Centre national de coordination des centres de gestion.

M. le président. La parole est à M. Yves Détraigne, pour présenter l'amendement n° 98 rectifié.

M. Yves Détraigne. Cet amendement est identique à celui que vient de présenter Mme le rapporteur. Compte tenu de tout ce qui a déjà été dit sur cette question lors de la discussion générale, je considère qu'il est défendu.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mahéas, pour présenter l'amendement n° 261.

M. Jacques Mahéas. L'amendement est défendu.

M. le président. Nous en venons à l'amendement n° 208 rectifié *bis*.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Monsieur le président, cet amendement vient d'être rectifié. Par conséquent, pour permettre à tous les sénateurs présents de disposer de la version définitive de ce texte, je vous demande une brève suspension de séance.

M. le président. Mes chers collègues, nous allons donc interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à zéro heure vingt, est reprise à zéro heure trente.)

M. le président. La séance est reprise.

L'amendement n° 208 rectifié *bis*, présenté par M. Portelli et les membres du groupe Union pour un mouvement populaire, est ainsi libellé :

A. – Dans le II de cet article, supprimer les mots :

Le Centre national de coordination des centres de gestions et

B. – Rédiger comme suit le III de cet article :

III. – Avant l'article 13, sont insérés les articles 12-5 à 12-7 ainsi rédigés :

« *Art. 12-5.* – Outre les compétences prévues par l'article 14, un centre de gestion désigné par décret est chargé des missions suivantes pour les fonctionnaires de catégorie A mentionnés à l'article 45 et les ingénieurs territoriaux :

« 1° L'organisation, pour l'ensemble des collectivités et des établissements publics mentionnés à l'article 2, des examens professionnels prévus à l'article 39-1° pour les cadres d'emplois, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, ainsi que l'établissement et la publicité des listes d'aptitude correspondantes ;

« 2° La publicité des créations et vacances des emplois qui doivent leur être transmises par les centres de gestion, et la gestion de la bourse nationale des emplois ;

« 3° La prise en charge dans les conditions fixées par les articles 97 et 97 *bis* des fonctionnaires momentanément privés d'emplois ;

« 4° Le reclassement selon les modalités prévues aux articles 81 à 86 des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;

« 5° La gestion des personnels qu'il prend en charge en vertu de l'article 97.

« *Art. 12-6.* – L'exercice des compétences mentionnées à l'article 12-5 est confié à un conseil d'orientation composé de trois représentants des centres de gestion, élus par le collège des présidents de ces centres, et de deux représentants des collectivités non affiliées, dans des conditions fixées par décret.

« Le conseil d'orientation élit, en son sein, le président et le vice-président.

« *Art. 12-7.* – Pour l'exercice des compétences mentionnées à l'article 12-5, les ressources du centre de gestion sont constituées par le produit de la compensation financière versée par le Centre national de la fonction publique territoriale conformément aux dispositions de l'article 22-1.

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. »

La parole est à M. Hugues Portelli.

M. Hugues Portelli. Cet amendement tend à remplacer le Centre national de coordination des centres de gestion par une organisation plus simple et moins coûteuse. Le coût non négligeable du dispositif prévu dans le projet de loi est d'ailleurs l'une des raisons ayant incité la commission des lois à proposer la suppression pure et simple de l'organisme proposé.

L'amendement n° 208 rectifié *bis* vise donc à confier l'ensemble des compétences attribuées par le projet de loi au Centre national de coordination des centres de gestion – l'organisation, pour l'ensemble des collectivités et des établissements publics mentionnés à l'article 2, des examens professionnels, ainsi que l'établissement et la publicité des listes d'aptitude correspondantes, la publicité des créations

et vacances des emplois, la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emplois et le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions – à un centre de gestion désigné par le collège des présidents des centres de gestion. Ce centre serait sous la tutelle d'un conseil d'orientation composé de trois représentants des centres de gestion, qui seraient élus par le collège des présidents des centres, et de deux représentants des collectivités non affiliées. Les conditions d'application de ce dispositif seraient fixées par décret.

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements présentés par M. Vasselle.

L'amendement n° 58 est ainsi libellé :

I. – Dans le II de cet article, remplacer les mots :

Centre national de coordination des centres de gestion

par les mots :

Centre national de coordination de la fonction publique territoriale

II. – En conséquence, procéder à la même modification dans l'ensemble de l'article.

L'amendement n° 60 est ainsi libellé :

Rédiger ainsi le texte proposé par le III de cet article pour l'article 12-5 de la loi du 12 juillet 1984 :

« *Art. 12-5.* – Le Centre national de coordination de la fonction publique territoriale est un établissement public à caractère administratif qui regroupe les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2.

« Il est dirigé par un conseil d'administration de vingt-cinq membres composé de représentants des collectivités locales. Ceux-ci sont respectivement élus par des collèges représentants des maires des communes non affiliées, des présidents de centres de gestion au titre des communes et des établissements publics affiliés, des présidents de conseil général, des présidents de conseil régional et des présidents d'établissements publics non affiliés. La représentation de chacune des collectivités et des établissements publics est fonction de l'effectif des personnels territoriaux.

« Le conseil d'administration élit en son sein le président du Centre national de coordination.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

L'amendement n° 61 est ainsi libellé :

Rédiger ainsi le texte proposé par le III de cet article pour l'article 12-6 de la loi du 12 juillet 1984 :

« *Art. 12-6.* – Le Centre national de coordination de la fonction publique territoriale est chargé d'une mission générale de régulation des procédures relatives à l'emploi public. En outre, en tant que de besoin, il assure des prestations de service aux centres de gestion. Enfin, il contribue à mutualiser les moyens nécessaires à la gestion des personnels. A ce titre, il assure notamment :

« 1° L'organisation des concours de fonctionnaires de catégorie A mentionné à l'article 45 ainsi que l'organisation, pour l'ensemble des collectivités et des établissements publics mentionnés à l'article 2, des examens professionnels prévus à l'article 39-1° pour les cadres d'emploi de catégorie A, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, ainsi que l'établissement et la publicité des listes d'aptitude correspondantes ;

« 2° La régulation des procédures de concours de catégorie A organisés par les centres de gestion. À ce titre, le conseil d'administration désigne les centres compétents au niveau régional ou interrégional et le président du Centre fixe le calendrier, le nombre de postes ouverts, contrôle la nature des épreuves et établit au plan national la liste des candidats admis.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

« 3° La coordination, l'assistance technique et juridique des centres de gestion ;

« 4° La publicité des créations et vacances des emplois de catégorie A qui doivent lui être transmises par les centres de gestion, ainsi que celle de catégories B et C de ses personnels et de ceux du CNFPT, et la gestion de la bourse nationale des emplois ;

« 5° La gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, ainsi que du répertoire national des emplois de direction énumérés aux articles 47 et 53. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de fournir les documents et les renseignements demandés par le Centre national dans le cadre des travaux statistiques et d'études qu'il conduit ;

« 6° La prise en charge dans les conditions fixées par les articles 97 et 97 *bis* des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emplois. Il peut déléguer la mise en œuvre des procédures de reclassement aux centres de gestion ;

« 7° Le reclassement selon les modalités prévues aux articles 81 à 86 des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. Il peut déléguer la mise en œuvre des procédures de reclassement aux centres de gestion ;

« 8° La gestion de ses personnels et de ceux qu'il prend en charge en vertu de l'article 97. »

L'amendement n° 188 est ainsi libellé :

Après le septième alinéa (6°) du texte proposé par le III de cet article pour insérer un article 12-7 dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« ... ° les subventions ;

« ... ° les emprunts affectés aux opérations d'investissement.

La parole est à M. Alain Vasselle.

M. Alain Vasselle. Je présenterai assez rapidement ces quatre amendements. En effet, les choses ont été annoncées dès le départ, lors de la discussion générale et dans la réponse de M. le ministre aux différents intervenants. De même, Mme le rapporteur et M. le président de la commission des lois ont exprimé avec une grande clarté leur volonté de faire disparaître le centre national de coordination des centres de gestion, initialement prévu dans le texte.

Pour ma part, j'avais déposé des amendements visant à conforter et à améliorer ce centre, que je proposais, par l'amendement n° 58, de dénommer « centre national de coordination de la fonction publique ». Cet amendement deviendrait sans objet si l'amendement n° 208 rectifié *bis* de M. Portelli était adopté.

L'amendement n° 60 visait à ce que les vingt-cinq membres du conseil d'administration dirigeant ce centre national soient élus par les collèges des différentes collectivités locales, à savoir des collèges représentants des maires

des communes non affiliées, des présidents de centres de gestion au titre des communes et des établissements publics affiliés, des présidents de conseil général, des présidents de conseil régional et des présidents d'établissements publics non affiliés.

Cet organisme se voyait confier l'ensemble des missions qui sont reprises dans l'amendement n° 208 rectifié *bis*, complétées de trois missions – cela répond d'ailleurs à l'observation faite par Mme le rapporteur lors de la discussion générale –, notamment la régulation des procédures des concours de catégorie A organisés par les centres de gestion.

À ce titre, mes amendements visaient à apporter plusieurs précisions.

D'abord, le conseil d'administration devait désigner les centres compétents à l'échelon régional ou interrégional. Le président du centre devait fixer le calendrier, le nombre de postes ouverts, le contrôle, la nature des épreuves, et établir à l'échelle nationale la liste des candidats admis. Il avait donc un véritable rôle de régulation nationale pour le compte de l'ensemble des collectivités. Un décret en Conseil d'État définissait les modalités de mise en œuvre de cette disposition.

Ensuite, une nouvelle compétence, la coordination et l'assistance technique et juridique des centres de gestion, était ajoutée. Pour le moment, une telle mission est plus ou moins assumée soit par les centres de gestion eux-mêmes, soit par un centre de gestion chef de file, soit par la Fédération nationale des centres de gestion. Or nous pouvions profiter de la clarification des compétences pour confier cette mission à ce centre national.

Enfin, le centre national se voyait également confier la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, ainsi que du répertoire national des emplois de direction énumérés aux articles 47 et 53, les collectivités territoriales et leurs établissements publics étant tenus de fournir les documents et les renseignements demandés par le centre national dans le cadre de ses travaux statistiques et d'études.

C'est la raison pour laquelle je me suis permis de réagir lors de la discussion sur l'article 7, relevant que cette mission était à nouveau confiée au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Ainsi, les modifications du projet de loi étaient déjà amorcées.

Je prends acte de la volonté de la commission et du Gouvernement d'opter pour une autre rédaction, qui est celle de l'amendement n° 208 rectifiée *bis*.

Je précise cependant que le texte proposé comporte, à mon sens, une petite erreur rédactionnelle, car il n'est pas conforme à la présentation que M. Portelli vient d'en faire. Il faudrait donc le rectifier.

S'agissant de l'amendement n° 60, qui concerne le conseil d'administration de vingt-cinq membres, nous avons trouvé un compromis qui, me semble-t-il, n'est pas complètement satisfaisant. Toutefois, la composition du conseil d'orientation pourra être améliorée lors de la navette parlementaire.

Mais ce qui importait, à mes yeux, était que l'ensemble des collectivités soient représentées dans cette mission de coordination à l'échelon national.

Monsieur le président, je prends date sur toutes les propositions que je viens de développer devant vous. Nous verrons à l'usage comment fonctionnera le nouveau dispositif.

Je ne veux pas faire de pari aujourd'hui, mais il me semble que nous percevons assez rapidement la nécessité d'améliorer le système imaginé dans le cadre de la discussion entre les différents groupes de la Haute Assemblée.

Il faut bien que nous avançons. Comme ce texte fera l'objet de deux lectures, nous pourrions sans doute mûrir l'ensemble du dispositif à l'occasion de la navette, afin que, à l'issue de la dernière lecture du projet de loi, celui-ci soit cohérent, solide, ne souffre d'aucune ambiguïté et ne donne pas à certaines collectivités locales le sentiment d'avoir été flouées dans l'opération.

M. le président. L'amendement n° 268, présenté par MM. Domeizel, Mahéas, Collombat, Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

I. – Dans la deuxième phrase du huitième alinéa du texte proposé par le III de cet article pour l'article 12-7 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, après le mot :

cotisation

insérer les mots :

au taux maximum autorisé par la loi

II. – Supprimer la dernière phrase du même alinéa.

La parole est à M. Claude Domeizel.

M. Claude Domeizel. Cet amendement est défendu, car je connais son sort : si l'amendement n° 208 rectifié *bis* est adopté, mon amendement deviendra sans objet.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. Je suis très contente de ce qui se passe actuellement, et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, conformément aux souhaits de la commission des lois, si l'amendement n° 208 rectifié *bis*, auquel je me rallie, est adopté, une nouvelle structure ne sera pas créée.

Ensuite, nous avons réparti de façon logique, me semble-t-il, les missions qui étaient anciennement dévolues au centre national de coordination des centres de gestion.

Nous avons redonné au niveau régional ou interrégional la gestion des personnels de catégorie A, ce qui semble tout à fait légitime, dans la mesure où il y a également des concours à ce niveau.

En outre, nous connaissions la nécessité d'une gestion nationale des personnels de catégorie dite « A + ». Cela était demandé par les représentants des personnels, et j'y étais tout à fait favorable. Il fallait donc trouver une solution nationale, ce que permet l'amendement n° 208 rectifié *bis*.

Monsieur Vasselle, j'adhère totalement à vos propos. Nous sommes pleinement dans notre rôle de parlementaires lorsque nous discutons et améliorons les textes dans le cadre de la navette. C'est parfaitement normal, et cela évite des votes contraints qui ne satisfont personne.

Par conséquent, je le répète, je suis très contente du travail parlementaire qui est en train d'être réalisé, conformément aux souhaits de la commission des lois.

La commission, même si elle aurait pu être favorable, sur le principe, à l'amendement n° 139 – ce texte vise en effet à supprimer le centre national de coordination des centres de gestion – en demande le retrait au profit de l'amendement n° 208 rectifié *bis* de M. Portelli.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois*. Monsieur le président, presque tous les groupes souhaitent la suppression du centre national de coordination des centres de gestion. Le seul problème, comme l'a très bien expliqué Mme le rapporteur, concerne les personnels de catégorie A+, pour lesquels il faut trouver un système de gestion nationale. L'amendement de M. Portelli vise à en proposer un.

Par conséquent, dès lors que l'amendement n° 208 rectifié *bis* sera adopté, tous les amendements de suppression seront sans objet. Pour la clarté de nos débats, je demande donc que le Sénat se prononce par priorité sur ce texte.

M. le président. Je suis saisi par la commission d'une demande de priorité en faveur de l'amendement n° 208 rectifié *bis*.

Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande ?

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué*. Le Gouvernement, ayant entendu la position de la commission, ainsi que les positions unanimes qui ont été exprimées sur cette restructuration, émet un avis favorable sur l'amendement n° 208 rectifié *bis*. Il est donc favorable à la priorité de mise aux voix de ce dernier.

M. le président. La priorité est ordonnée.

La parole est à M. Charles Revet, pour explication de vote sur l'amendement n° 208 rectifié *bis*.

M. Charles Revet. Je souhaite obtenir une précision : les collectivités locales non affiliées seront-elles associées à ce centre ?

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois*. Oui !

M. Charles Revet. Cette réponse figurera donc au *Journal officiel* !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Le travail de réflexion auquel nous venons de procéder me conduit à déposer deux sous-amendements tendant à préciser un certain nombre de points dans l'amendement n° 208 rectifié *bis*.

Tout d'abord, il faudrait, dans le premier alinéa du texte proposé par le B de l'amendement 208 rectifié *bis* pour l'article 12-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, remplacer les mots : « par décret » par les mots : « par le collège des présidents des centres de gestion ». Une telle modification s'inscrit d'ailleurs dans la logique exposée par M. Portelli.

Ensuite, il faudrait apporter différentes corrections au texte proposé par l'amendement n° 208 rectifié *bis* pour l'article 12-6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

En premier lieu, il serait souhaitable que le conseil d'orientation soit composé de quatre représentants des centres de gestion, au lieu de trois, et de cinq représentants des collectivités non affiliées, au lieu de deux. Cela permettrait de prendre en compte la proportion existante, les collectivités non affiliées étant majoritaires par rapport aux autres. De plus, si les collectivités non affiliées disposaient de cinq représentants, cela permettrait d'assurer une représentation des différents niveaux que constituent les communes, les départements et les régions.

En second lieu, je propose de prévoir que les quatre représentants des centres de gestion, élus par le collège des présidents de ces centres, le soient « dans des conditions fixées

par décret ». Il faudra bien en effet qu'un décret précise les modalités de l'élection des représentants des centres de gestion.

En troisième lieu, je suggère que les cinq représentants des collectivités non affiliées soient « désignés dans des conditions fixées par décret ».

Dans ces conditions, une collégialité étant instaurée entre l'ensemble des représentants des centres de gestion, toutes les collectivités étant largement représentées au sein du conseil d'orientation, nous voterions bien entendu l'amendement n° 208 rectifié *bis*, ainsi sous-amendé.

M. le président. Je suis donc saisi de deux sous-amendements, déposés par M. Sueur.

Le sous-amendement n° 321 est ainsi libellé :

Dans le premier alinéa du texte proposé par le B de l'amendement 208 rectifié *bis* pour l'article 12-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, remplacer les mots : « par décret » par les mots : « par le collège des présidents des centres de gestion ».

Le sous-amendement n° 322 est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par le B de l'amendement 208 rectifié *bis* pour l'article 12-6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 :

« L'exercice des compétences mentionnées à l'article 12-5 est confié à un conseil d'orientation composé de quatre représentants des centres de gestion, élus par le collège des présidents de ces centres dans des conditions fixées par décret, et de cinq représentants des collectivités non affiliées désignés dans des conditions fixées par décret. »

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur*. Je me demande s'il ne faudrait pas instituer la parité entre les centres de gestion et les collectivités non affiliées, afin d'instaurer un équilibre.

M. Jean-Pierre Sueur. Les collectivités non affiliées représentent 60 %.

Mme Jacqueline Gourault, *rapporteur*. Toutefois, je suis d'accord sur le principe, et j'émetts donc un avis favorable sur ces deux sous-amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Brice Hortefeux, *ministre délégué*. J'ai bien entendu les propositions de Mme le rapporteur – à savoir cinq représentants dans les deux cas – et celles de M. Sueur.

Comme Mme le rapporteur, j'émetts, sur le principe, un avis favorable sur ces deux sous-amendements, quitte à ce qu'il soit procédé à des ajustements au cours de la navette.

M. le président. La parole est à M. Alain Vasselle, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 321.

M. Alain Vasselle. Monsieur le président, je souhaitais déposer un sous-amendement, mais le Gouvernement et la commission ayant, sur le principe, émis un avis favorable sur les deux sous-amendements de M. Sueur, et sachant que le texte sera affiné au cours de la navette, je ne le ferai pas.

Tout à l'heure, j'ai fait remarquer que l'amendement de M. Portelli devait être rectifié. En effet, alors que notre collègue avait évoqué, en présentant son amendement, « un centre de gestion désigné par le collège des présidents des centres de gestion », la rédaction initiale : « un centre de

gestion désigné par décret » avait été maintenue par erreur. Avec son sous-amendement n° 321, M. Sueur répare cette erreur, ce dont je me félicite.

En revanche, s'agissant de l'article 12-6, je trouve que nous sommes allés un peu vite en besogne en répartissant déjà les sièges entre les présidents de centres de gestion et les autres collectivités. La rédaction initiale était déjà loin d'être satisfaisante.

M. Sueur s'en est d'ailleurs rendu compte puisque les propositions qu'il présente pour l'article 12-6 constituent une modification de la proposition que j'ai moi-même faite et qui a été reprise dans l'amendement de M. Portelli. Je ne tiens pas particulièrement à ce que l'on m'en attribue la paternité, mais je me permets tout de même de le signaler !

Il aurait été plus prudent, me semble-t-il, de confier l'exercice des compétences mentionnées à l'article 12-5 à un conseil d'orientation composé de dix membres représentant les élus du collège des présidents des centres et des représentants des collectivités non affiliées, et ce dans des conditions fixées par décret. C'est alors le décret qui aurait précisé la répartition entre les différents collèges. En effet, nous allons à mon avis rencontrer une difficulté quant à la bonne proportion de la représentation des différentes collectivités.

Il est vrai que la rédaction initiale, qui ne prévoyait que deux représentants pour les communes non affiliées, aurait posé un problème majeur. Il aurait alors fallu que les départements, les régions et les grandes villes s'entendent sur la désignation de deux de leurs représentants. Cela sera plus facile avec cinq représentants qu'avec deux.

Cela étant dit, la navette devra à mon avis être mise à profit pour trouver la bonne rédaction qui permettra la mise en œuvre du conseil d'orientation.

Sous ces réserves, je suis bien entendu prêt à voter les sous-amendements déposés par M. Sueur. Qu'il n'y ait aucun malentendu entre nous, c'est bien le fond que nous adoptons. Nous améliorerons la rédaction au cours de la navette.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 321.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 322.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Alain Vasselle, pour explication de vote sur l'amendement n° 208 rectifié *bis* modifié.

M. Alain Vasselle. Je voterai cet amendement tel qu'il a été modifié, en considérant qu'il s'agit d'un amendement de compromis ayant fait l'objet d'une très large concertation entre les différents groupes politiques, et nous verrons, au cours de la navette, s'il est confirmé ou infirmé. Je pense, compte tenu des propositions présentées au travers des amendements que j'ai moi-même déposés, qu'il peut encore être amélioré.

Enfin, je fais confiance aux membres de la commission des lois, à son président et à son rapporteur, ainsi qu'à la commission mixte paritaire, pour avancer encore un peu dans la direction que j'ai indiquée. D'autres amendements seront tout à l'heure présentés...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Demain !

M. Alain Vasselle. ... – mais nous sommes déjà demain puisqu'il est près d'une heure ! – qui montreront la nécessité d'aller plus loin en ce qui concerne les missions confiées au centre de gestion.

Je fais remarquer que le texte de cet amendement opère une distinction claire – c'est une question de sémantique, mais il faut bien s'entendre sur le sens des mots – entre les missions et les compétences. En effet, il est bien dit que le centre de gestion auquel vont être confiées les missions qui sont déclinées exercera lesdites missions, mais, en fait, les compétences correspondant à ces missions seront exercées par le conseil d'orientation.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Tout à fait !

M. Alain Vasselle. Les choses sont donc claires : c'est bien le conseil d'orientation qui exercera les compétences correspondant à ces missions.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Certains décident et d'autres exécutent !

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. C'est clair !

M. Alain Vasselle. Je tiens à ce qu'il n'y ait aucune ambiguïté entre la notion de missions et celle de compétences. C'est une question de sémantique.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 208 rectifié *bis* modifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements n°s 139, 12, 98 rectifié, 261, 58, 60, 61, 188 et 268 n'ont plus d'objet.

Je mets aux voix l'article 10, modifié.

(L'article 10 est adopté.)

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

7

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi, le 10 mars 2006, de la question orale avec débat suivante :

N° 11. – Suite à la publication, le 15 février 2006 du rapport du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe « sur le respect effectif des droits de l'homme en France », M. Jacques Pelletier attire l'attention du M. le Premier ministre, d'une part, sur le diagnostic préoccupant que dresse ce rapport en matière de respect des droits de l'homme dans notre pays et, d'autre part, sur les recommandations très précises du commissaire aux droits de l'homme adressées aux autorités françaises.

Le rapport identifie un certain nombre de problèmes concernant le manque de moyens de la justice, les conditions de détention, l'internement des jeunes ou des malades psychiatriques, le traitement des étrangers arrivant sur le territoire, l'asile et les procédures d'expulsion, la discrimination et la xénophobie, les violences domestiques, les gens du voyage ou encore la traite des humains. Le commissaire aux droits de l'homme fait part de son impression que la France ne se donne pas toujours les moyens suffisants pour traduire

concrètement un arsenal juridique de haut niveau et qu'il semble exister « un fossé qui peut s'avérer très large entre ce qu'annoncent les textes et la pratique ».

Aussi, concernant plus précisément la situation des prisons françaises et conditions de détention dans les établissements pénitentiaires de notre pays, il apparaît comme inquiétant de constater que le récent rapport du commissaire aux droits de l'homme rejoint en grande partie les observations et les conclusions déjà alarmantes des rapports parlementaires de juin 2000 des commissions d'enquête du Sénat (n° 449, 1999-2000) et de l'Assemblée nationale (n° 2521, 1999-2000).

Dans ces conditions, M. Jacques Pelletier souhaiterait connaître de la part du Premier ministre son évaluation de la situation actuelle en matière de respect effectif des droits de l'homme dans notre pays. Il lui demande, enfin, s'il entend suivre tout ou partie des recommandations formulées par le commissaire aux droits de l'homme dans son rapport.

Conformément aux articles 79, 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

8

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. Claude Biwer une proposition de loi tendant à rendre plus efficace la lutte contre le surendettement des ménages.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 250, distribuée et renvoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

9

TEXTES SOUMIS AU SÉNAT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Projet d'action commune 2006/.../PESC du Conseil du ... concernant le soutien aux activités de la commission préparatoire de l'Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) dans le domaine de la formation et du renforcement des capacités de vérification et dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3095 et distribué.

J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le renforcement de

la sûreté de la chaîne d'approvisionnement. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3096 et distribué.

J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3097 et distribué.

J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République des Seychelles.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3098 et distribué.

10

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Valade, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programme pour la recherche.

Le rapport sera imprimé sous le n° 251 et distribué.

11

DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Jacques Hiest un rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur « Class actions » : Éléments du débat – Une journée d'auditions publiques de la commission des Lois.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 249 et distribué.

J'ai reçu de M. Philippe Marini un rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur un projet de décret d'avance transmis le 10 mars 2006 à la commission, en application de l'article 13 de la LOLF.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 252 et distribué.

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 15 mars 2006 à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 155, 2005-2006), relatif à la fonction publique territoriale ;

Rapport (n° 243, 2005-2006) de Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Le délai limite pour le dépôt des amendements est expiré.

Délai limite pour les inscriptions de parole et pour le dépôt des amendements

Projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés (n° 200, 2005-2006) ;

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : lundi 20 mars 2006, à dix-sept heures ;

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 20 mars 2006, à onze heures.

Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, préalable au Conseil européen des 23 et 24 mars 2006 ;

Délai limite pour les inscriptions de parole dans le débat : mardi 21 mars 2006, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 15 mars 2006, à une heure.)

*La Directrice
du service du compte rendu intégral,
MONIQUE MUYARD*

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Enfouissement des lignes électriques

984. – 16 mars 2006. – **M. Raymond Courrière** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie** sur la répétition des sinistres que subissent les lignes électriques à chaque tempête de vent ou de neige, dont la conséquence est de priver de courant de larges parties du territoire parfois pendant plusieurs jours, et de créer ainsi, en plus des dommages au confort et à la qualité de vie de nombreux citoyens, des pertes importantes dues à l'impossibilité pour nombre d'entreprises de poursuivre leur activité et à l'impossibilité de faire fonctionner les classes dans les établissements scolaires. Le rétablissement des lignes électriques est source, en plus pour EDF, de dépenses considérables dues à la nécessité de mobiliser de nombreux agents de jour comme de nuit, parfois venus de très loin. Il lui demande en conséquence s'il ne serait pas temps de remplacer, dans le souci d'une bonne administration des finances publiques, un mode de fonctionnement à la fois onéreux et sans avenir par un investis-

sement à long terme, ayant le mérite de donner du travail à de nombreuses entreprises, de ne pas priver EDF de ressources ou de lui éviter des dépenses totalement improductives. Cet investissement consistant dans l'enfouissement des lignes électriques, dont la preuve de l'efficacité n'est plus à faire, devrait faire l'objet de crédits spéciaux provenant du budget national. Il lui demande si l'exemple de pays soumis régulièrement aux fortes chutes de neige, aux pluies verglaçantes et aux tempêtes, et qui pourtant ne voient jamais leur réseau électrique en panne, ne devrait pas être pris en compte.

Compétence voirie des communautés de communes

985. – 16 mars 2006. – **M. Michel Mercier** attire l'attention de **M. le ministre délégué aux collectivités territoriales** sur la compétence voirie des communautés. En effet, par une circulaire en date du 23 novembre 2005, le M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et le M. le ministre délégué aux collectivités territoriales ont mis en place dans des délais fixés une procédure de rationalisation et de simplification de l'intercommunalité qui s'articule autour de quatre axes prioritaires : les périmètres, la définition de l'intérêt communautaire, l'exercice effectif des compétences transférées et la clarification des relations financières EPCI-communes. Pour les communautés de communes et s'agissant de la compétence voirie, la position nouvelle de l'Etat pose de réels problèmes. Très souvent, le partage de la compétence s'est fait entre l'investissement, les travaux neufs étant pris en charge par la communauté de communes dans le cadre d'un programme annuel de voirie et le fonctionnement qui reste à la charge des communes membres. Ce partage est clair et peut parfaitement se contrôler et se justifier : 1. Se contrôler : les communes ne peuvent plus avoir de crédits voirie inscrits en section d'investissement de leur budget, la communauté ne peut pas avoir de crédits en section de fonctionnement pour la voirie ; 2. Se justifier : les communes sont les plus à même de fixer les niveaux d'entretien de leur voirie, notamment en matière de viabilité hivernale. Par ailleurs, les personnels affectés au fonctionnement de la voirie sont souvent de vocation mixte : les mêmes agents peuvent entretenir les places après le marché, les cours des écoles primaires, etc. Ce partage est clair et logique, il respecte les conditions de vie locale, il est facilement contrôlable par le trésorier de la commune et de la communauté de communes et par l'autorité préfectorale. Aussi, il lui demande pourquoi vouloir revenir sur ce qui est bien vécu et bien accepté pour utiliser par exemple des critères financiers, comme cela est suggéré par l'Etat. Il lui demande enfin d'affirmer au Sénat que les règles claires qui ont fait leur preuve pour le développement de l'intercommunalité doivent être conservées.

Rachat par les agriculteurs des périodes accomplies en qualité d'aide familial

986. – 16 mars 2006. – **Mme Françoise Henneron** appelle l'attention de **M. le ministre de l'agriculture et de la pêche** sur la possibilité pour les agriculteurs de continuer à prendre leur retraite agricole de manière anticipée par le biais du rachat de certaines périodes accomplies en qualité d'aide familial. En effet, l'article 100 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoyait la possibilité de rachat des périodes accomplies en tant qu'aide familial dans les exploitations agricoles. Le décret n° 2004-862 du 24 août 2004, confirmé par une lettre n° 2005-144 du 6 avril 2005 de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (MSA), est venu préciser les modalités de ce dispositif alors applicable jusqu'au 31 décembre 2005. Il a d'ailleurs permis à un nombre significatif d'anciens aides familiaux de bénéficier de ces possibilités de rachat, tout en ne compromettant pas l'équilibre de nos régimes de retraite. Cependant, depuis le 1^{er} janvier 2006, ces dispositions ne sont plus applicables. Ainsi, les personnes qui ont souhaité déposer un dossier de demande de rachat de trimestres auprès de la MSA ont vu, pour celles qui ont effectué leurs démarches après le 1^{er} janvier, leur demande mise en attente, faute de texte actuellement en vigueur. Cette situation est pénalisante pour certains de nos concitoyens qui ne peuvent

actuellement pas bénéficier de cette mesure, alors même qu'ils ont commencé à travailler très tôt et souvent dans des conditions pénibles. En conséquence, elle lui demande de bien vouloir lui préciser les mesures qui sont éventuellement en préparation à ce sujet, ainsi que leur calendrier d'application.

Contribution des communes aux dépenses des écoles privées

987. – 23 mars 2006. – **M. André Rouvière** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** sur les conséquences financières qui peuvent résulter de l'application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Pour les communes de résidence, cet article élargit l'obligation de participer aux frais de scolarisation des écoles publiques, aux écoles privées. Ce texte pose de graves problèmes principalement aux communes rurales et notamment : celui du maintien d'un effectif suffisant pour éviter la fermeture de classes ; celui d'avoir à régler des sommes importantes pour des décisions que le maire et son conseil municipal n'ont pas prises et ont parfois combattues. Il lui demande : 1. Si le maire de la commune de résidence est obligatoirement consulté pour l'inscription d'un élève dans un établissement public et un établissement privé dans une autre commune ; 2. S'il est normal d'avoir à supporter des dépenses résultant d'une décision prise par d'autres. En règle générale, le principe décideur/payeur devrait être respecté. Il lui demande donc si, compte tenu de ces anomalies, il ne pense pas reconsidérer la législation en donnant plus de poids à la décision du maire et en limitant les motifs de dérogations scolaires.

Contribution des communes aux dépenses de fonctionnement des écoles privées

988. – 23 mars 2006. – **M. Yannick Bodin** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** sur les modalités selon lesquelles une commune contribue, pour les élèves originaires de son territoire, aux dépenses de fonctionnement des classes des écoles privées situées sur une autre commune. L'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est de plus en plus remis en question par des maires qui s'interrogent sur le bien-fondé du paiement d'une redevance à destination d'une école privée, même si elle est sous contrat d'association. Il est juste que dans une logique de réciprocité une commune ait à payer une contribution aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles publiques d'une autre localité où sont scolarisés des élèves de cette commune. Il n'est, en revanche, pas normal que les communes aient à payer une contribution aux dépenses de fonctionnement concernant les classes des écoles privées même lorsqu'elles sont sous contrat d'association. Une telle disposition contrecarre les efforts notamment de petites communes qui ont déjà beaucoup de mal à entretenir leur école publique. De plus, les maires voient également remis en cause les efforts qu'ils ont accomplis en matière de regroupement intercommunal pour maintenir une école publique à destination de tous les enfants de quelques communes, d'un canton etc. De plus en plus de maires, de tous bords politiques, refusent d'appliquer les circulaires et avisent les préfets qu'ils ne paieront pas. Les contentieux risquent de s'accumuler. Il lui demande donc si le Gouvernement a l'intention de proposer à l'ordre du jour du Parlement l'abrogation de l'article 89 de la loi du 13 août 2004.

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
03	Compte rendu..... 1 an	149,60
33	Questions..... 1 an	87,00
83	Table compte rendu.....	22,80
93	Table questions.....	22,60
	DÉBATS DU SÉNAT :	
05	Compte rendu..... 1 an	125,00
35	Questions..... 1 an	65,30
85	Table compte rendu.....	18,00
95	Table questions.....	11,50
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
07	Série ordinaire 1 an	703,30
27	Série budgétaire..... 1 an	84,30
	DOCUMENTS DU SÉNAT :	
09	Un an.....	602,70

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

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 30 décembre 2005 publié au *Journal officiel* du 31 décembre 2005

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15
STANDARD : **01-40-58-75-00** – RENSEIGNEMENTS DOCUMENTAIRES : **01-40-58-79-79** – TÉLÉCOPIE ABONNEMENT : **01-40-58-77-57**

Prix du numéro : 1,50 €