

SENAT
DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION,
RÉDACTION ET ADMINISTRATION
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

COMPTE RENDU INTÉGRAL

9^e SÉANCE

Séance du jeudi 16 avril 1987

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

1. **Procès-verbal** (p. 241).
2. **Rappel au règlement** (p. 241).
MM. Geoffroy de Montalembert, le président.
3. **Conférence des présidents** (p. 242).
MM. le président, Charles Lederman.
4. **Candidatures à des organismes extraparlamentaires** (p. 244).
5. **Fonction publique territoriale.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 244).
Discussion générale : MM. Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales ; Paul Girod, rapporteur de la commission des lois.

Exception d'irrecevabilité (p. 250)
Motion n° 5 de Mme Hélène Luc. - Mme Paulette Fost, MM. le rapporteur, le ministre. - Rejet au scrutin public.

Question préalable (p. 255)
Motion n° 1 de M. René Régnauld. - MM. René Régnauld, le rapporteur, Charles Pasqua, ministre de l'intérieur. - Rejet au scrutin public.

Discussion générale (*suite*) (p. 260)

MM. Jean-François Le Grand, Jean-François Pintat, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Félix Ciccolini, Pierre Schiélé.

6. **Nominations à des organismes extraparlamentaires** (p. 269).

Suspension et reprise de la séance (p. 269)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX

7. **Fonction publique territoriale.** - Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 269).
Discussion générale (*suite*) : MM. Maurice Arreckx, René Régnauld, le rapporteur, Paul Caron, Jean Boyer, François Louisy, Pierre Salvi.
Clôture de la discussion générale.
MM. Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales ; René Régnauld, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. le rapporteur, Pierre Salvi.
Renvoi de la suite de la discussion.
8. **Dépôt d'une question orale avec débat** (p. 283).
9. **Dépôt de propositions de loi** (p. 283).
10. **Ordre du jour** (p. 283).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY, vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

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

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Geoffroy de Montalembert. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. de Montalembert.

M. Geoffroy de Montalembert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si j'étais un sage...

M. Jean-François Pintat. Mais vous en êtes un !

M. Geoffroy de Montalembert. ... je ne prendrais pas la parole. (*Sourires.*) Mais mon âge me prouve que je ne serai plus jamais sage et que je resterai ce que j'ai été toute ma vie, c'est-à-dire un patriote enthousiaste. Or, j'ai quelque chose sur le cœur dont je voudrais vous faire part, monsieur le président, mes chers collègues.

En cinquante ans de vie parlementaire, j'ai assisté à beaucoup de débats, les uns merveilleusement instructifs, les autres tristes, car cela se passait à des époques tragiques pour notre pays.

Hier soir, j'ai assisté à un débat qui m'a réconforté. En effet, j'ai retenu une phrase du président Méric : « Nous sommes ici pour parler des choses qui intéressent le pays », a-t-il dit. Ce n'était peut-être pas en ces termes, mais c'est ce que j'ai compris. Et d'ajouter : « Nous ne sommes pas là pour nous affronter, mais pour travailler ensemble ». Et il a tenu, lui, le chef de l'opposition ici, à ce que le Premier ministre soit à son banc, alors que celui-ci avait d'autres obligations, comme notre président, M. Alain Poher.

Cela m'a réconforté parce que chacun, à sa place, a fait son devoir, et si le président de mon groupe ne s'est pas étendu dans son explication de vote, c'est parce que - il l'a dit - nous voulions préserver cette atmosphère exceptionnelle qui doit être celle d'un grand débat parlementaire.

Quand j'ai entendu, par ailleurs, le benjamin de cette assemblée, M. de Raincourt, dire ce que moi-même j'avais griffonné et le dire avec autant de cœur et de chaleur, je me suis dit que la France et son Parlement étaient bien restés ceux que j'avais connus. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Mais, ce matin, après une nuit de veille, quand j'ai écouté les radios, regardé la télévision, lu la presse - je reconnais bien volontiers que celle-ci ne pouvait pas relater la dernière intervention du Premier ministre, ni celle de M. Méric en raison d'impératifs liés à l'impression - quand j'ai constaté, donc, que l'on mettait sur un même pied toutes les nouvelles et que notre débat était relégué à une place plus que modeste, j'ai réalisé que quelque chose n'était pas au point.

Lors de l'ouverture de la présente session, dans le discours que j'ai prononcé en qualité de doyen d'âge, j'ai insisté sur le fait que nous étions dans un siècle d'images ; mais l'image est fugace...

M. René Régnault. ... et privatisée !

M. Geoffroy de Montalembert. ... alors que l'écrit demeure.

Si personne n'en parle, comment faire comprendre au peuple que la situation est difficile, que l'opposition fait son métier, que le Premier ministre fait preuve d'un incroyable dévouement, lui qui était partout, hier, et que nous avons mis, si je puis dire, à toutes les sauces ?

Le débat qui a eu lieu hier a honoré le Parlement. Il a montré que nous avons un Premier ministre exemplaire et enthousiaste, que c'était un homme d'Etat. Il a montré aussi que l'opposition jouait le rôle qui doit être le sien, mais que nous étions tous unis pour faire savoir au peuple que le Parlement non seulement le défend, mais l'éduque.

Une démocratie ne peut survivre que si elle apprend, si on lui dit ce qui se passe, si on ne l'attaque pas. Il ne s'agit pas d'avoir du look, mais de servir, comme doit servir un représentant du peuple. J'espère l'être en ce moment en exprimant notre désir que les médias répercutent de façon plus objective et plus complète nos débats.

Veillez m'excuser, monsieur le président, de ce que vous jugerez peut-être comme un excès de fougue. Cette fougue, je la mets au service de la République et du Sénat. Telle est la raison pour laquelle je parle ainsi. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique et sur certaines travées socialistes.*)

M. le président. Monsieur le doyen, permettez-moi de vous appeler ainsi - je sais que vous n'aimez guère cette qualité tant il est vrai, d'ailleurs, que vous ne cessez de la démentir par votre dynamisme, mais vous venez vous-même de l'employer - monsieur le doyen, dis-je, je vous ai écouté avec l'attention que nous vous devons et l'intérêt que, comme toujours, méritaient vos propos.

Il est bien vrai que le débat d'hier honore le Sénat et, par conséquent, le Parlement. Il est bien vrai qu'il honore autant l'opposition sénatoriale, - et vous avez bien fait d'évoquer la dignité de l'intervention de M. le président Méric - que la majorité et, par conséquent, le Sénat tout entier.

Vous vous indignez avec « fougue » - c'est l'expression que vous venez d'employer - et vous voudriez que je vous en excuse. Il ne saurait en être question. Ce dont il peut être question, c'est de souhaiter vous voir, et pendant très longtemps, continuer à en faire preuve.

Vous venez donc, avec la fougue qui vous caractérise, de stigmatiser le peu d'intérêt que les médias ont prêté, ce matin, à un débat si important que M. le président du Sénat et M. le Premier ministre n'ont pas hésité à se libérer des obligations d'Etat qui les retenaient au Palais de l'Élysée pour revenir ici et permettre ce débat nocturne qui, encore une fois, a honoré cette maison.

Monsieur de Montalembert, je ne peux pas, aux fonctions qui sont les miennes présentement, vous répondre au fond. Ce que je peux vous dire, c'est que, dès la fin de cette séance, je rapporterai fidèlement vos propos à M. le président du Sénat ; je lui suggérerai de faire, tant auprès de M. le président de la Commission nationale de la communication et les libertés qu'auprès des présidents de chaînes, les démarches nécessaires pour qu'à l'avenir, lorsque des débats de la qualité de celui d'hier se terminent à une heure à laquelle ils savent que la presse du matin ne peut plus en faire état, ils aient doublement à cœur d'en informer le pays.

Je ne mets pas en doute, monsieur le doyen, que M. le président du Sénat saura donner à votre intervention la suite qu'il convient. (*Applaudissements.*)

3

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

M. le président. La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

A. - Mardi 21 avril 1987, à seize heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

Projet de loi relatif à la durée et à l'aménagement du temps de travail (n° 158, 1986-1987).

La conférence des présidents a précédemment fixé à la clôture de la discussion générale le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

B. - Mercredi 22 avril 1987, à quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

Suite du projet de loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale (urgence déclarée) (n° 80, 1986-1987).

La conférence des présidents a précédemment fixé au vendredi 17 avril, à quinze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

C. - Jeudi 23 avril 1987, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite de l'ordre du jour de la veille.

D. - Vendredi 24 avril 1987.

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite de l'ordre du jour de la veille ;

A quinze heures :

2° Sept questions orales sans débat :

- n° 153, de M. Charles Lederman à M. le Premier ministre (commémoration du génocide du peuple arménien) ;

- n° 160, de Mme Marie-Claude Beaudeau à M. le ministre des affaires sociales et de l'emploi (protection des salariés en congé de maladie contre les licenciements) ;

- n° 161, de Mme Marie-Claude Beaudeau à M. le ministre de l'éducation nationale (rentrée scolaire 1987 dans le Val-d'Oise) ;

- n° 164, de Mme Danielle Bidard-Reydet à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur (difficultés financières des universités françaises) ;

- n° 166, de Mme Danielle Bidard-Reydet à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur (troisième cycle de l'enseignement médical) ;

- n° 162, de M. François Autain à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales (taxe professionnelle des arsenaux) ;

- n° 139, de M. Jean Colin à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du budget (plafonnement du taux de l'impôt foncier).

E. - Mardi 28 avril 1987 :

A seize heures :

1° Eloge funèbre de M. Louis Caiveau ;

A vingt et une heures trente :

Ordre du jour complémentaire

2° Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier certaines dispositions relatives aux casinos autorisés (n° 128, 1986-1987).

La conférence des présidents a fixé au lundi 27 avril, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à cette proposition de loi ;

Ordre du jour prioritaire

Suite du projet de loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale (urgence déclarée) (n° 80, 1986-1987).

F. - Mercredi 29 avril 1987, à 15 heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances (n° 178, 1986-1987.)

La conférence des présidents a fixé au mardi 28 avril, à seize heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

Elle a également fixé à six heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de trente minutes. Les deux heures trente demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle.

Elle a, d'autre part, décidé que l'ordre des interventions dans la discussion générale sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé pour la session. En application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance avant le mardi 28 avril, à dix-huit heures.

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents qui ont été faites sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement, pour les jours de séance autres que mardi, jeudi et vendredi ?...

Y a-t-il des observations sur la proposition de la conférence des présidents concernant l'ordre du jour complémentaire ?...

Ces propositions sont adoptées.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, je souhaite intervenir sur la conférence des présidents et faire en même temps un rappel au règlement découlant de cette dernière, fondé sur l'article 32 qui dispose que « les séances du Sénat sont publiques ». J'ai à nouveau consulté le règlement du Sénat et je n'ai rien trouvé qui fut contraire, et je le comprends bien, à l'affirmation que j'ai rappelée.

Or - et c'est pourquoi je dis que c'est la suite de la conférence des présidents - j'ai appris, au nom de mon groupe, au cours de cette conférence, que la demande du groupe communiste de se voir attribuer cent cartes d'invitation, pour permettre au public d'accéder aux tribunes et de suivre un débat qui est particulièrement important, n'était pas agréée et qu'elle avait été réduite à vingt-cinq cartes.

J'ai alors posé la question de savoir si d'autres groupes avaient formulé une pareille demande. Je ne pense pas qu'il en était ainsi, mais on m'a dit qu'il pouvait arriver du monde.

Je constate, à l'heure actuelle, alors que la séance est déjà commencée depuis vingt minutes, qu'il n'en est rien et que de très nombreuses places sont encore libres dans nos tribunes, pour un public qui a manifesté depuis quelque temps la volonté d'être présent.

Notre doyen rappelait tout à l'heure les règles élémentaires de la démocratie. Ce n'est pas moi qui contredirait qui que ce soit lorsqu'il s'agit de l'application de règles conformes à l'esprit démocratique. Je suis obligé de constater que la décision prise par la conférence des présidents, sur proposition de M. le président Poher, n'a rien à voir avec la démocratie.

Dans ces conditions, je regrette qu'un certain nombre de citoyens, parfaitement libres de venir au Sénat pour assister à la séance publique, n'aient pas eu cette possibilité. Cela est d'autant plus regrettable, mes chers collègues - et ce n'est pas la première fois que je formule semblable remarque - que plus il y aurait de monde dans ces tribunes, moins on remarquerait les fauteuils vides de cet hémicycle. (*Sourires.*)

J'en reviens à la démocratie et à l'information des Français.

Permettez-moi de vous dire, monsieur le doyen, que j'apprécie beaucoup votre intervention sur la nécessité d'informer conformément à la vérité. Cependant, si, pour une fois, vous estimez que vous et certains collègues n'avez pas vu suffisamment vos images à la télévision, qu'on n'a pas suffisamment rapporté vos propos, reconnaissez que nous, communistes, sommes toujours traités ainsi par la radio et par la télévision. (*M. de Montalembert sourit.*)

Vous souriez, monsieur le doyen ; vous avez l'air de dire...

M. le président. Monsieur Lederman, vous m'avez demandé la parole sur la conférence des présidents. Je ne peux pas vous laisser poursuivre...

M. Pierre Schiélé. Très bien !

M. le président. ... vous vous en prenez au doyen de notre assemblée.

M. Charles Lederman. Pas du tout !

M. le président. Or, je vous ai donné la parole pour faire un rappel au règlement sur la conférence des présidents. Tenez-vous en là !

M. Charles Lederman. Monsieur le président, je suis persuadé que M. le doyen ne considère pas que je l'ai pris à partie. J'ai au contraire soutenu tout ce qu'il a dit à propos de la démocratie.

Je me tourne vers vous, monsieur le président.

M. Pierre Schiélé. Oh !

M. Charles Lederman. Vous nous avez dit que vous rapporteriez très fidèlement à M. le président Poher les propos tenus par notre doyen, alors que M. le président Poher est dans l'hémicycle à son fauteuil. Donc, dans ces conditions, lorsque vous verrez M. le président Poher et lorsque vous lui parlerez de la C.N.C.L., peut-être pourriez-vous lui dire que la C.N.C.L. devrait s'intéresser d'une façon beaucoup plus précise au pluralisme à la télévision, à la radio et dans tous les médias. Ainsi, je me trouverai, contrairement à ce que vous sembliez penser, monsieur le président, en parfait accord, une fois encore, avec notre doyen en ce qui concerne la démocratie et son application concrète aussi bien au Sénat qu'à la télévision et dans tous les médias. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

M. le président. Monsieur Lederman, vous connaissez mon souci, lorsque j'ai le privilège et l'honneur de présider une séance, de ne jamais laisser une question sans réponse, surtout lorsque c'est vous qui la posez.

Vous avez évoqué le fait dont nous avons entendu parler ce matin en conférence des présidents, à savoir que le groupe communiste avait demandé cent places dans les tribunes du public pour la séance publique de cet après-midi, et que les services, dans un premier temps, avaient cru devoir, dans leur mansuétude, vous en accorder cinquante. Cependant, la conférence des présidents - sur proposition de M. le président du Sénat - a pris la décision de ne vous en octroyer que vingt-cinq pour permettre aux cinq autres groupes politiques de ne pas être privés de toute place dans les tribunes réservées au public. Vous venez de vous élever contre cette décision en prétextant que quantité de places sont actuellement libres dans les tribunes. Je tiens dès lors à vous donner des informations qui vous manquent.

Vous le voyez, monsieur Lederman, la tribune du premier étage à gauche réservée au public est complète. A l'étage au dessus, toujours à gauche, la tribune également réservée au public l'est également.

Au centre, en face de moi, à l'étage supérieur, il y a de la place, certes, mais c'est la tribune de la presse. Elle est réservée aux journalistes.

M. Charles Lederman. Moi, je laisse l'information libre !

M. le président. Par conséquent, nous n'avons pas le pouvoir de faire occuper cette tribune par le public. Que dirait la presse ! Et elle aurait bien raison.

Au dessous, toujours au centre, c'est la tribune des anciens sénateurs puis celle du corps diplomatique, puis celle de M. le président du Sénat. Veuillez m'excuser d'avoir à vous rappeler qu'il a le droit d'avoir des invités personnels et même des invités de dernière minute. Il ne serait pas convenable, n'est-ce pas monsieur Lederman, d'en disposer.

Passons à droite, au premier étage c'est d'abord la tribune des vice-présidents - pardonnez leur ! (*Sourires.*) il leur arrive aussi de recevoir quelquefois des citoyens qui souhaitent assister aux séances - puis celle des députés et anciens députés à l'Assemblée nationale. Ils vont peut-être venir tout à l'heure. Qui sait ? Ils viennent souvent d'ailleurs, peu nombreux c'est vrai, mais ils viennent et la tribune leur est réservée. Quant au second étage, la tribune est réservée au public, mais regardez monsieur Lederman, elle est pleine !

Veuillez donc considérer, je vous prie, les tribunes avec moi et avec bonne foi : il n'existe aucune place disponible dans les tribunes réservées au public : tout est plein. Par conséquent, vous devriez monsieur Lederman, vous féliciter de la sagesse avec laquelle le président du Sénat a demandé à la conférence des présidents de ne vous octroyer que vingt-cinq places. Finalement, je me demande s'il n'aurait pas dû vous en donner seulement une vingtaine car, peut-être, y a-t-il des personnes qui font la queue devant la porte et qui n'auront pas de place parce qu'on vous aura donné les vingt-cinq places en question.

Monsieur Lederman, pour conclure, si les séances du Sénat sont publiques, elles le sont, c'est évident, dans la limite des places disponibles dans les tribunes réservées au public. Ces dernières sont pleines. Voilà la réponse à la question que vous m'avez posée.

M. Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, j'apprécie le calcul rapide que vous venez d'effectuer.

M. le président. Non, pas le calcul, la description des lieux.

M. Charles Lederman. Je ne voudrais pas, monsieur le président, un seul instant laisser penser que M. le président Poher et MM. les vice-présidents, dont vous êtes, n'ont pas ou n'auraient pas la possibilité d'accorder des cartes à telles ou telles personnes dont ils estiment qu'elles doivent occuper ces tribunes privilégiées. Mais lorsqu'il s'agit d'un débat particulièrement important...

M. Pierre Schiélé. Cela suffit !

M. René Rénault. Et la démocratie !

M. Charles Lederman. ... dont il a été indiqué à l'avance qu'un certain nombre de citoyens voulaient y assister, dans la mesure où M. le président lui-même et où MM. les vice-présidents étaient au courant de cette situation et dans la mesure donc où ils savent s'ils auront ou non des invités, j'estime qu'il reste quand même une centaine de places disponibles.

M. le président. Monsieur Lederman, ma réponse sera brève, mais je suis persuadé qu'elle vous convaincra et, en tout cas, qu'elle recueillera l'approbation de la majorité de cette assemblée.

M. Charles Lederman. C'est autre chose !

M. le président. M. le président du Sénat et les vice-présidents, comme tous ceux qui donnent des cartes d'invitation, sont responsables des personnes à qui ils les remettent et, eux, monsieur Lederman, ont à cœur de ne pas introduire au Sénat des personnes dont ils ne sont pas à même de pouvoir répondre. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Charles Lederman. Nous non plus !

M. le président. Par conséquent, ils ne peuvent les donner à n'importe qui, je veux dire à des gens qu'ils ne connaissent pas.

M. Charles Lederman. Je ne vous permets pas de dire que ceux que nous introduisons sont n'importe qui ! Ils ne sont pas n'importe qui, pas plus que vos invités !

M. le président. Monsieur Lederman, vous vous croyez visé par ma déclaration. Mais, vous l'avez bien compris, je ne fais référence à aucun fait récent et hélas ! connu.

Mme Paulette Fost. Ceux qui sont là vont juger !

M. Charles Lederman. Ils vont apprécier vos propos !

M. le président. Je n'ai, encore une fois, fait allusion à aucun fait connu. Je m'étonne vraiment, monsieur Lederman, de votre soudaine colère et du fait que vous vous sentiez visé par mes propos. Je m'étonne sans trop m'en étonner d'ailleurs ! (*Rires sur les mêmes traversés.*)

Pour ce qui nous concerne, nous ne donnons des cartes, M. le président comme nous-mêmes, qu'à des gens dont nous connaissons parfaitement l'identité et le but de leur visite !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Vous insultez les gens à qui vous donnez des cartes !

M. le président. L'incident est clos !

Mme Paulette Fost. Vous insultez les gens !

Plusieurs sénateurs R.P.R. et de l'U.R.E.I. Ça suffit !

M. le président. Je vous en prie ! Nous n'allons pas, au lendemain d'un débat comme celui qui a eu lieu hier et qui a été décrit avec tant de pertinence par M. le doyen, nous perdre dans des querelles qui n'ont rien à voir avec la séance d'aujourd'hui !

4

CANDIDATURES À DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Je rappelle au Sénat que M. le ministre chargé des relations avec le Parlement a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation :

- d'un représentant au sein du haut conseil du secteur public, en remplacement de M. Jean Colin dont le mandat est parvenu à expiration ;
- de son représentant au Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires ;
- ainsi que d'un membre titulaire du conseil supérieur des prestations sociales agricoles, en remplacement de M. Louis Caiveau, décédé.

La commission des affaires économiques et du plan a fait connaître à la présidence qu'elle propose la candidature de M. Jean Colin pour le premier organisme et celle de M. André Jarrot pour le deuxième.

La commission des affaires sociales a fait connaître à la présidence qu'elle propose la candidature de M. Pierre Louvot pour le troisième organisme.

Ces candidatures ont été affichées et seront ratifiées, s'il n'y a pas d'opposition, dans le délai d'une heure.

5

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 80, 1986-1987) modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

[Rapport n° 170 (1986-1987).]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 29 bis, alinéa 3, du règlement, aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi n'est plus recevable.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au vendredi 17 avril, à quinze heures.

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

M. Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, le débat qui s'ouvre aujourd'hui devant vous est, à bien des égards, significatif de la volonté du Gouvernement de faire des progrès importants et concrets sur la voie de la décentralisation.

Je ne doute pas un instant du fait que l'objectif fondamental de faire vivre et prospérer la décentralisation nous soit commun. Il était donc naturel que votre Haute Assemblée soit la première à délibérer des conditions d'emploi des agents des collectivités locales.

Dans les choix qui inspirent son projet, le Gouvernement a souhaité aller au-devant de vos préoccupations telles qu'il les avait comprises dès son entrée en fonctions.

En ce qui concerne la méthode, elle a été simple, écartant tout esprit de système : conserver ce qui est bon dans les textes actuels - car il y a du bon, je n'hésite pas à le dire - par exemple, l'affirmation du principe même d'une fonction publique territoriale, et ne corriger que ce qui s'est révélé inapplicable en pratique ou trop onéreux pour les deniers publics.

Voilà ce que nous avons voulu avec M. le ministre de l'intérieur, Charles Pasqua, qui s'est beaucoup impliqué dans ce projet qu'il vous aurait présenté...

M. le président. Je me permets de vous interrompre, monsieur le ministre, pour signaler simplement que M. le ministre de l'intérieur m'a fait savoir qu'il présentait ses excuses au Sénat pour son absence au début du débat. Il est actuellement retenu au ministère des affaires étrangères et il nous rejoindra tout à l'heure.

M. Yves Galland, ministre délégué... je voulais justement vous indiquer que M. le ministre de l'intérieur aurait lui-même ouvert ce débat si les devoirs de sa charge ne l'avaient pas retenu en dernière minute, ce dont il vous prie de bien vouloir l'excuser.

Avant de présenter les éléments détaillés de ce projet, je tiens à rendre hommage à tous ceux qui ont enrichi la réflexion et la concertation conduites par le Gouvernement : votre commission des lois, notamment votre rapporteur, M. Paul Girod, qui a mis au service de ce grand dossier sur la décentralisation toute son expérience d'élus et aussi toute sa sagesse ; de très nombreux membres de votre Haute Assemblée, éminents experts de la décentralisation, au premier rang desquels je souhaiterais citer M. Schiélé, ainsi que les représentants des grandes associations des élus et des personnels, qui ont, avec lucidité, recherché les voies de l'équilibre et de l'efficacité.

Pour construire la fonction publique de qualité dont les collectivités ont besoin et pour rendre aux élus les responsabilités qui sont les leurs, le Gouvernement vous propose trois novations essentielles : l'organisation de la fonction publique territoriale en cadres d'emplois ; l'allègement et la transformation des organes de gestion, qui deviennent de véritables organismes de service aux collectivités et à leurs fonctionnaires ; enfin, une nouvelle organisation de la formation.

Tout d'abord, mesdames et messieurs les sénateurs, pourquoi le cadre d'emplois ?

Comme votre commission des lois l'a précisé, « un cadre d'emplois est un ensemble de fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois ».

De surcroît, le cadre d'emplois, comme nous le verrons, est la structure juridique adaptée à l'existence de 40 000 employeurs, caractéristique originale de la fonction publique territoriale. Le cadre d'emplois permettra d'offrir des perspectives de carrière aux personnels en conservant aux élus souplesse de gestion et pouvoir de décision.

Ces fonctionnaires qui font le même « métier » seront régis par des règles homogènes, fixées au niveau national, entrant dans le cadre d'emplois. Ils connaîtront les fonctions qu'ils peuvent occuper, le déroulement de carrière dont ils peuvent bénéficier, à raison de leur mérite et de leur expérience. Ce « profil de carrière » constitue un élément essentiel de l'attractivité de la fonction publique territoriale et de la motivation de ses fonctionnaires.

Les collectivités employeurs pourront, pour leur part, puiser dans ce vaste « vivier de compétences » que constituera un cadre d'emplois, afin de pourvoir les emplois dont elles ont besoin dans les différentes spécialités.

Le Gouvernement a souhaité que les possibilités de choix offertes aux collectivités comme aux fonctionnaires soient les plus larges possible. C'est pourquoi il vous propose que ces cadres d'emplois soient communs à toutes les catégories de collectivités - communes, départements et régions - et à leurs établissements publics afin que les fonctionnaires puissent servir alternativement dans les uns et les autres, ce qui sera, à coup sûr, une source d'enrichissement des expériences.

C'est pourquoi aussi le Gouvernement se propose de constituer des cadres très larges : une vingtaine, ou une trentaine tout au plus, à chaque grande filière de métier - administrative, technique, sanitaire et sociale, culturelle et sportive, sécurité, etc. - et à chaque catégorie hiérarchique - A, B, C et D - correspondra un cadre d'emplois.

C'est pourquoi, enfin, le projet prévoit une organisation souple et aisée de la mobilité : la séparation du grade et de l'emploi permettra au fonctionnaire qui change d'emploi de conserver tous les acquis attachés à son grade, en matière de rémunération notamment ; au système lourd et complexe des tableaux de mutation qui avait été imposé par la loi de 1984 sera substituée une mobilité qui passera seulement par l'accord du nouvel employeur et du fonctionnaire, l'employeur d'origine disposant d'un délai de trois mois afin d'assurer la continuité du service public.

A ce point, je tiens à rappeler aussi la volonté du Gouvernement, qui a été affirmée à de nombreuses reprises, de favoriser la mobilité entre les fonctions publiques : celle de l'Etat et celle des collectivités territoriales. Les fonctionnaires territoriaux, regroupés dans des cadres d'emplois dont l'organisation même sera une garantie de rigueur, devront avoir accès, par la voie du détachement éventuellement suivi d'intégration, aux corps de la fonction publique de l'Etat. Pour être à même de concrétiser cette volonté, il convient d'éviter tout problème technique de fond pour l'avenir. C'est pourquoi une attention particulière devra ainsi être portée aux calculs des échelles indiciaires des futurs cadres d'emplois pour permettre des correspondances entre les deux fonctions publiques. Le Gouvernement s'y engage.

En tant que ministre chargé des collectivités locales, je constate combien la tâche des fonctionnaires territoriaux exige de qualités professionnelles et j'en ai tiré la conviction que les services de l'Etat ont intérêt à accueillir des fonctionnaires territoriaux, formés aux réalités du terrain.

Je sais combien leurs expériences et la diversité de leurs compétences seront très utiles et cette évidence s'imposera naturellement, en particulier lors de la déconcentration des administrations d'Etat, complément indispensable de la décentralisation.

Enfin, quelles que soient leurs qualités et leur souplesse, les cadres d'emplois ne pourront pas fournir aux collectivités la totalité des spécialistes dont elles ont besoin, en raison de l'extrême diversité des fonctions à remplir. Ce problème se pose d'ailleurs, dans des termes voisins, à l'administration de l'Etat.

C'est pourquoi le projet de loi vous propose, dans ce domaine, d'ouvrir aux collectivités les mêmes possibilités de recrutement de contractuels que celles qui s'appliquent aux services de l'Etat.

Cette organisation en cadres d'emplois conduit à modifier sensiblement les missions des centres de gestion définies par la loi du 26 janvier 1984. C'est le deuxième point que j'aborderai devant vous.

A la différence du corps, organisation qui prévalait dans la loi de 1984, le cadre d'emplois - c'est très important pour les fonctionnaires et pour les élus - permet une gestion entièrement locale. Toutes les décisions de carrière des fonctionnaires, qu'il s'agisse du recrutement, de l'avancement ou des mutations, sont prises par l'autorité d'emploi, car il n'est pas nécessaire, comme dans un corps, de prendre en compte la situation de tous les fonctionnaires de même grade pour prendre une décision relative à un fonctionnaire.

Dans ces conditions, les organismes de gestion n'auront pas à tenir les dossiers de l'ensemble des fonctionnaires et à établir, après avis de commissions administratives paritaires placées auprès d'eux, les tableaux d'avancement.

Ils n'auront pas non plus à prendre en charge les candidats aux concours non encore nommés dans une collectivité territoriale.

Allégés de ces tâches de gestion, ils pourront se consacrer à rendre aux collectivités et aux fonctionnaires les services qui ne peuvent être accomplis qu'à leur niveau : l'organisation dynamique de la transparence des offres et des demandes d'emplois, par la bourse de l'emploi, la prise en charge des fonctionnaires touchés par les incidents de carrière, ainsi que l'appui aux plus petites collectivités pour la gestion de leur personnel.

Obligatoirement informés des vacances d'emplois, les centres de gestion, et c'est une nouveauté, en assureront la diffusion, par des moyens qui, nécessairement, feront appel aux acquis modernes de l'informatique et de la télématique. Ils seront donc l'instrument de la mobilité, facilitant au surplus le reclassement professionnel des agents concernés par des incidents de carrière, je veux parler ici des décharges de fonctions, des suppressions d'emplois, des difficultés au retour de détachement.

Dans ce domaine, le projet de loi modifie les conditions de prise en charge financière des fonctionnaires afin d'assurer - c'est capital, croyons-nous, dans l'équilibre du projet - une meilleure responsabilisation de toutes les parties prenantes et de ne pas faire peser sur les plus petites collectivités le poids des décisions prises par d'autres.

La loi du 26 janvier 1984 prévoyait la prise en charge par le centre de gestion, c'est-à-dire en fait par l'ensemble des autres collectivités affiliées, la participation de la collectivité d'origine étant limitée à une seule année.

La redéfinition du rôle des centres de gestion et les nouvelles règles d'affiliation à ces centres qui visent les seules petites communes interdisent naturellement le maintien d'un tel mécanisme.

Le projet de loi organise une prise en charge financière dégressive par la collectivité d'origine. La durée et le montant de cette prise en charge diffèrent selon que la collectivité est ou non affiliée à un centre de gestion, le centre de gestion prenant progressivement le relais.

Ainsi, les plus petites collectivités ne paieront pas pour les plus grandes. Ainsi est assurée la responsabilisation de tous les échelons.

Parallèlement, le champ géographique des emplois qui peuvent être proposés au fonctionnaire est notablement élargi afin de faciliter un reclassement rapide tout en tenant compte naturellement des possibilités réelles de mobilité des agents en fonction du profil de leur fonction.

Dans un même souci de rationalisation des structures, le projet de loi révisé sensiblement l'organisation de la formation des personnels qui était prévue par la loi du 12 juillet 1984. C'est le troisième point que je voudrais aborder devant vous. Il s'agit de favoriser - ce doit être sans ambiguïté - une formation de qualité pour l'ensemble des personnels des différentes collectivités locales. Formation initiale et formation permanente de haut niveau sont, en effet, la condition nécessaire pour que, dans le cadre d'une grande fonction publique territoriale, des agents très compétents puissent assister avec efficacité les élus dans le cadre de leurs très importantes responsabilités, qui ont été sensiblement accrues par la décentralisation.

Quelle serait la qualité, l'utilité, l'efficacité des ingénieurs des villes de France s'ils ne pouvaient bénéficier d'un niveau de recrutement et d'une formation permanente comparable à celle que l'on trouve chez les ingénieurs du privé ou de l'Etat ? Cet exemple que je viens de vous donner sur les ingénieurs des villes de France vaut pour tous nos agents.

Les lois de 1984, en plus du centre national de gestion, créaient un centre national de formation, ainsi que des centres régionaux et interdépartementaux dotés chacun - on l'oublie trop souvent - de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Cette accumulation d'organismes de formation présente, de l'avis du Gouvernement, de nombreux risques : tout d'abord, un inévitable accroissement des coûts, ensuite, des difficultés réelles à assurer un minimum d'unité pédagogique, enfin, la remise en cause d'une certaine péréquation des ressources entre les différentes parties du territoire.

Pour éviter ces trois inconvénients, il vous est proposé d'instituer un établissement unique : le centre national de la fonction publique territoriale, chargé de la formation des personnels de toutes catégories, en même temps que de certaines attributions propres à la catégorie A ; je veux parler de l'organisation des concours, de la bourse des emplois et du reclassement.

Ce centre sera administré par un conseil d'administration, composé de trente élus locaux représentant les communes, les départements et les régions.

En matière de formation, ce conseil d'administration est assisté d'un conseil d'orientation composé de représentants des élus et des personnels.

Le conseil d'orientation est compétent pour définir le contenu des actions de formation à mener ; les décisions financières relatives à la mise en œuvre de ces actions de formation relèvent du conseil d'administration, le conseil d'orientation étant consulté pour avis.

Ce partage des responsabilités nous semble cohérent avec la nature de l'organisme proposé.

La loi de 1972 portant création du centre de formation des personnels communaux avait mis en place un conseil d'administration comprenant des élus, des représentants des personnels et, outre des personnalités qualifiées, des représentants de l'Etat. Mais, dans le même temps, il faut se rappeler que le budget du centre ainsi que le vote du taux de la cotisation qui s'impose aux collectivités étaient soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur.

Le centre qu'il est proposé de créer est un établissement public intercollectivités, soumis comme tel au seul contrôle de légalité. Dans un tel schéma, la responsabilité des décisions financières est apparue au Gouvernement devoir relever des seuls représentants des élus, les ressources du centre étant constituées des contributions des collectivités locales. Les élus locaux membres du conseil d'administration définiront ainsi le montant de ces contributions dans la limite d'un taux maximum fixé par le législateur.

Il est en effet apparu souhaitable de prévoir un taux maximum, dans la mesure où la décision d'un conseil d'administration de trente élus pourra être imposée à quelque 40 000 collectivités.

Enfin, le projet de loi permet la déconcentration de l'établissement et donc son adaptation aux réalités locales. C'est ainsi que le centre pourra disposer de délégations régionales ou interdépartementales, certains services de ces dernières pouvant même être implantés au niveau départemental ; mais seuls les élus - c'est l'esprit de la décentralisation - auront le pouvoir et prendront la décision.

Ces délégations sont placées sous l'autorité d'un élu désigné par le conseil d'administration du centre et sont assistées d'un conseil d'orientation compétent et paritaire pour définir le contenu des formations dont l'exercice a été déconcentré et qui est consulté sur les décisions budgétaires concernant la délégation.

En dehors de ces problèmes essentiels, je tiens, mesdames, messieurs les sénateurs, à ajouter que certains maires, dans le cadre de leur pouvoir de police municipale, ont recruté des agents de police municipale. Je ferai une petite parenthèse pour vous indiquer que le Gouvernement estime nécessaire en ce domaine - cela fait l'objet d'un amendement gouvernemental - de réparer dès à présent un oubli surprenant du code des communes, en reconnaissant juridiquement l'existence des policiers municipaux, comme est déjà reconnue l'existence de gardes champêtres en matière de police rurale. C'est la raison pour laquelle un amendement du Gouvernement a été déposé dans ce sens. Je demande à votre Haute Assemblée d'y souscrire, étant bien entendu qu'il ne préjuge en rien le débat de fond que le Gouvernement engagera,

s'agissant des compétences et des moyens des polices municipales, sur la base des propositions qui lui ont d'ailleurs été formulées par un groupe de travail réunissant des élus municipaux et différentes administrations concernées.

Telles sont, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, les modifications essentielles que le Gouvernement vous propose.

Il s'agit - qu'on ne s'y trompe pas ! - non pas d'une simple amélioration de forme ou de modifications strictement techniques, mais bien d'un grand projet ambitieux et juste pour cette fonction publique territoriale qui vous est proposée.

En effet, nous pouvons légitimement être fiers, dans ce texte, de préparer l'avenir en redonnant aux élus la pleine liberté du choix de leurs collaborateurs, en simplifiant les structures de gestion et de formation des personnels, en améliorant leur efficacité, en assurant ainsi des économies budgétaires à nos collectivités locales, en mettant en œuvre des bases saines de concertation entre les élus et leurs agents et en assurant à ceux-ci, dans ce projet d'une fonction publique territoriale ambitieuse et renouée, des perspectives de carrière, de formation et des garanties d'emploi.

Ces modifications sont - je vous le rappelle - le fruit d'une concertation que j'ai voulu exemplaire et qui a duré plus de six mois entre toutes les associations d'élus et les organisations représentatives des personnels qui ont apporté des contributions positives.

Ce projet est en effet le résultat d'un grand débat entamé sous l'égide et avec la volonté de M. le ministre de l'intérieur, Charles Pasqua, par mon prédécesseur, M. Bernard Bosson, à qui je tiens à rendre hommage pour le travail remarquable qu'il avait réalisé avec ses collaborateurs et avec la direction générale des collectivités locales en très peu de temps.

J'ai poursuivi ce qu'il avait engagé, recevant autant qu'il m'a paru nécessaire ou qu'ils le souhaitent les associations d'élus et les organisations représentant les personnels. Je me suis en particulier - pourquoi le cacher ? - appuyé sur la connaissance des dossiers, la réflexion et la compétence de très nombreux membres de votre Haute Assemblée, que je tiens ici à remercier pour le concours très utile qu'ils m'ont apporté.

C'est d'ailleurs en fonction du rôle capital qui est le vôtre pour tout ce qui touche à la vie des collectivités locales que le Gouvernement a tenu à déposer ce projet de loi devant le Sénat.

Sans esprit de système, avec - je le crois - une réelle ouverture d'esprit, j'ai cherché à corriger ce qui m'a paru nécessaire dans les lois de 1984.

Naturellement, il reste des différences d'appréciation sur certains aspects de la réforme qui existent encore avec le projet du Gouvernement. Le débat, la discussion et le vote des amendements devraient - j'en suis convaincu - nous permettre d'arriver à une large convergence, à une totale convergence. Il est en effet nécessaire, il est indispensable, il est urgent que 40 000 collectivités territoriales et 1 100 000 agents territoriaux sortent du vide juridique dans lequel ils sont du fait du caractère inapplicable d'une partie des lois de 1984.

Nous savons bien que nous devons mettre au point un texte équilibré et réaliste, qui ne donne pas prise aux demandes reconventionnelles ou aux impossibilités financières qui interdiraient de prendre, comme c'est nécessaire, les décrets d'application avant la fin de l'année.

Nous sommes, en effet, tous animés par la même volonté : réussir à mettre en œuvre une grande fonction publique territoriale sans que puissent être opposés à quelque moment que ce soit les personnels, qui ont des aspirations légitimes, et les élus, qui revendiquent justement les libertés et les responsabilités qui sont les leurs.

Nous voulons tous une fonction publique territoriale attractive, attractive pour la jeunesse - elle embauche 35 000 jeunes par an - qui y trouve des perspectives de carrière ; motivante pour des agents de qualité qui puissent seconder avec efficacité les élus dans les responsabilités très importantes qui sont les leurs et qui ont été accrues par la décentralisation.

C'est dans cet esprit que nous avons mené ensemble un dialogue et une concertation remarquable et très fructueuse entre le Sénat et le Gouvernement.

Tout simplement - je le crois - parce que nous avons en commun un objectif pour lequel ce projet de loi est essentiel : réussir la décentralisation. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au moment où je vais avoir à exprimer le sentiment de la commission des lois devant la Haute Assemblée sur ce projet de loi, modifiant la loi de 1984 et relatif à la fonction publique territoriale, je tiens, en exorde, à rendre hommage en mon nom personnel, au nom de la commission des lois et - j'en suis sûr - au nom du Sénat tout entier, à la grande cohorte des fonctionnaires territoriaux qui, dans les municipalités, dans les départements, dans les régions, dans les établissements publics, se dévouent au service non seulement de nos concitoyens, mais aussi de ces lieux essentiels d'expression de démocratie que sont nos collectivités locales. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Je voudrais qu'ils sachent que, s'il est nécessaire d'apporter des adaptations à la loi de 1984, le débat qui va s'ouvrir aujourd'hui n'est ni un débat de revanche ni un débat de mépris ; c'est un débat de construction vers quelque chose qu'ensemble nous essayons de définir malgré beaucoup de difficultés.

L'historique de cette affaire est long. Pour nous limiter à l'après-guerre, je rappelle le statut de 1952, le statut de 1972, la longue discussion au Sénat, entre 1979 et 1981, du projet qui émanait du gouvernement de M. Barre et qui était présenté par celui qui est devenu notre collègue, M. Bonnet. Au cours de ce débat, notre regretté collègue, le président de Tinguay, avait apporté toute la lumière de son expérience.

Puis est arrivé le projet de décentralisation en 1982, qui transformait fondamentalement le rôle des collectivités territoriales. Au cours de sa discussion, le Sénat avait fait remarquer au ministre de l'intérieur de l'époque qu'il était probablement imprudent de se lancer dans cette modification fondamentale sans en même temps réfléchir au statut des personnels qui auraient, aux côtés des élus, à mettre en œuvre cette réforme.

Il a fallu attendre 1983 pour voir sortir la loi dite des droits et obligations des fonctionnaires, qui couvre l'ensemble de la fonction publique ; puis, en 1984, furent promulguées deux lois, l'une sur le statut de la fonction publique territoriale, l'autre sur la formation, qui fut modifiée dès 1985 après s'être heurtée ici ou là à quelques difficultés constitutionnelles, sans aboutir pour autant - nous le savons bien - à une mise en œuvre très pratique.

Dès 1986, le secrétaire d'Etat aux collectivités territoriales de l'époque réengageait la réflexion tout en faisant suspendre par le Parlement certaines dates butoirs qui, prescrites en 1984, risquaient de mettre l'ensemble des personnels devant des vides juridiques. Après la réflexion engagée par M. Bosson, c'est maintenant notre ministre délégué chargé des collectivités territoriales qui vient nous présenter une modification de la loi de 1984, dont il espère - et nous avec lui - qu'elle rendra à peu près stable ce dossier difficile.

En effet, si les Français partagent la même notion de la nécessité de l'existence d'une fonction publique territoriale indépendante, il est vrai que nous souhaitons voir étendre la notion même de fonction publique aux fonctionnaires territoriaux, mais ce n'est pas si simple. Pourquoi ? Tout simplement parce que cela ressemble très fortement à la quadrature du cercle.

S'il est facile de concevoir la fonction publique en ce qui concerne l'Etat, qui est employeur unique, avec des missions extraordinairement diverses, par conséquent avec des facettes très variées de son action qui trouvent toujours ici et là un moyen de se concrétiser, c'est beaucoup plus délicat avec 80 000 centres de décision décentralisés, 36 000 communes, plus de 100 départements, 26 régions, un nombre incalculable d'établissements publics et de syndicats intercommunaux ou mixtes ou interdépartementaux, avec des collectivités territoriales fondamentalement différentes. Ici, à cette même tribune, s'exprimait hier le maire de la plus grande commune

de France. Moi, je suis l'élu d'une petite commune. La sienne compte 3 millions d'habitants. La mienne doit en avoir 72.

Les choses sont difficiles à réduire à la même conception, c'est évident. Cependant, cette disposition couvre plus de 1 100 000 de nos concitoyens, dont 300 000 contractuels, qui posent à eux seuls un problème particulier. Les approches sont nécessairement différentes entre, d'une part, le point de vue de l'élu, qui veut être efficace, qui a par conséquent besoin du maximum de souplesse, qui est responsable sur les plans financier, politique et moral vis-à-vis de ses concitoyens et de ses électeurs, et qui veut disposer de moyens de commandement réellement efficaces, et, d'autre part, le point de vue des personnels qui, tout à fait légitimement, veulent être indépendants des foudres personnelles ou politiques des élus, qui veulent avoir un minimum - parfois un maximum - de sécurité, qui veulent avoir une égalité de traitement interne dans le métier qu'ils ont choisi et qui entendent se faire reconnaître une dignité, laquelle passe, pour une bonne part, par le droit à la parole ou à la décision pour leur propre formation.

Là où tous se rejoignent, élus et personnels, même si quelques nuances séparent les approches, c'est sur la nécessité d'une politique aboutissant à une fonction publique territoriale capable d'attirer des hommes et des femmes de la plus grande qualité possible et dont les méthodes de recrutement et de gestion des personnels soient claires.

Or la loi de 1984 présentait à cet égard un certain nombre d'inconvénients. Elle contraignait exagérément les élus ; nous le savons bien car les réactions sont venues de tous les bords de l'opinion à ce sujet.

Sur le plan des recrutements, certains de nos collègues avaient le sentiment que, à la limite, on allait les punir s'ils n'acceptaient pas les décisions à eux imposées de l'extérieur sur le choix de leurs propres collaborateurs.

La loi de 1984 apportait aussi trop de contraintes en matière de gestion des personnels, ne serait-ce que sur le problème de l'avancement, à propos duquel M. le ministre faisait remarquer que le système des corps aboutissait à ce que, pratiquement, l'initiative de l'élu qui avait un collaborateur de grande qualité se heurtait pour le récompenser à des contraintes venant de très loin.

La loi de 1984 bloquait le recrutement des contractuels dans des conditions qui étaient difficilement supportées, surtout dans les grandes collectivités, dans la mesure où un certain nombre d'emplois ou de tâches trouvent difficilement les agents correspondants dans le cadre strict de corps prédéterminés.

Elle dessaisissait également beaucoup l'élu responsable des moyens disciplinaires de faire respecter la cohésion de ses services.

L'organisation des corps, qui avait été calquée sur celle de l'Etat - qui a, certes, sa justification dans le système de l'Etat, même si sa définition juridique est beaucoup plus floue que l'on veut bien le dire - débouchait sur des nécessités d'évolution de carrière qui, encore une fois, dépendaient de décisions et de contraintes très éloignées de la collectivité territoriale ; dès lors, la situation faisait apparaître une certaine confusion dans les rôles et responsabilités de chacun et manquait totalement de souplesse en matière d'adaptation aux tâches précises et aux caractéristiques internes tellement diverses des différentes collectivités territoriales.

Comme toujours en pareil cas, lorsque l'on impose trop de contraintes, ceux qui paient la note sont, en définitive, ceux que l'on prétend avoir voulu protéger.

En effet, il est arrivé exactement ce qui ne pouvait pas manquer de se passer. Ainsi, on a vu se multiplier, dans des collectivités de tous bords, des associations subventionnées par ces collectivités, dans lesquelles on faisait entrer ceux que l'on n'aurait pas pu placer autrement, et par lesquelles on essayait de rendre des services que les contraintes exagérées d'une fonction publique trop sclérosée aurait empêché de rendre dans les conditions souhaitées. On a vu disparaître ainsi nombre de déclarations de vacance de poste car les maires qui auraient dû les faire n'y procédaient pas de crainte de se voir imposer des collaborateurs qu'ils n'auraient pas pu apprécier préalablement.

Par ailleurs, des confusions sont apparues : multiplication des structures, deux centres nationaux, deux types de centres régionaux, dont un supprimé, des centres départementaux de

gestion, une foule de commissions, dont certaines avaient des rôles et des compositions variables, voire déformables, et un fonctionnement quelquefois contestable. Bien entendu, tout cela débouchait sur des coûts financiers dont nous savons tous qu'ils orientaient vers des perspectives explosives, dues en particulier à la multiplication des structures avec leurs frais indispensables et au fait que les centres allaient devoir prendre en charge certains personnels avant même leur intégration dans la fonction publique territoriale, ce qui ne pouvait pas ne pas peser lourdement sur les budgets.

De plus, les cotisations étaient calculées selon des systèmes totalement incompréhensibles pour les élus, et une crainte, qui a été émise mais qui ne s'est pas révélée fondée, était celle d'une certaine irresponsabilité dans le fonctionnement de l'organisme central de formation. Cette crainte avait raison d'être exprimée, mais la réalité sur le terrain, surtout dans les échelons décentralisés, a été moins délicate qu'on aurait pu le redouter.

Les orientations du Gouvernement, M. le ministre nous les a rappelées tout à l'heure, consistent à ne pas remettre en cause un certain nombre d'options fondamentales de la loi de 1984 dont on ne fait qu'une adaptation.

Nous gardons : l'unicité de la fonction publique territoriale ; la mobilité des agents avec la distinction du grade et de l'emploi et l'assurance du système des carrières qui se déploie à travers les cadres d'emplois ; l'affirmation des droits syndicaux ; la régularité et la normalité du recrutement par concours ; l'organisation collective de la gestion pour les petites collectivités territoriales ; la notion des emplois spécifiques ; le recrutement direct des collaborateurs de tête des différentes collectivités ; le système des emplois saisonniers ou vacataires à propos desquels on peut regretter, monsieur le ministre, que nous nous trouvions, pour les personnels, devant les mêmes difficultés qu'avant - mais des solutions se profilent à l'horizon - puisque les collectivités ne peuvent toujours pas, par ce projet de loi, adhérer à l'U.N.E.D.I.C., ce qui les met devant des difficultés considérables au moment où ces emplois saisonniers ou vacataires, de remplacement ou contractuels, arrivent à leur fin.

En revanche, deux aspects de la loi de 1984 sont remis en cause. D'une part, l'organisation en corps qui va être remplacée par les cadres d'emplois, dont M. le ministre vient de nous donner une définition un peu plus claire que celle contenue dans son projet de loi, et qui confie au niveau national la gestion des cadres de la catégorie A et au niveau local celle des cadres des catégories B, C et D.

D'autre part, sont également remis en cause un certain nombre d'aspects qui débouchaient sur des obligations excessives au détriment des élus à qui l'on rend le pouvoir de recruter, de faire avancer et, d'une certaine manière, de faire appel à des contractuels.

Sont réaménagées d'autres dispositions concernant l'affiliation au centre de gestion, les problèmes de décharge d'emploi et de détachement, la réorganisation de la formation.

Monsieur le ministre, la commission des lois accepte l'ensemble de ces options de fond. Elle a, comme vous, pour souci d'aboutir à ce que puisse se déployer la liberté des élus au service de l'efficacité dans le respect des personnels.

Elle approuve, par conséquent, le système des cadres d'emplois. Elle a proposé un amendement que vous avez bien voulu reprendre en partie à la tribune et qui tente de mieux définir ces cadres.

Elle approuve la restitution de l'essentiel de la gestion aux élus, avec, bien entendu, comme corollaire, la responsabilisation de ceux-ci.

En commençant mon propos, j'ai rendu hommage aux personnels. Je crois que le « grand conseil des communes de France » peut en faire de même à l'égard des élus locaux et de leur sens des responsabilités.

La commission des lois est d'accord pour que soit clarifiée la localisation de la gestion des personnels, ceux de catégorie A étant placés à l'échelon national et ceux des catégories C et D à l'échelon local. Elle n'est pas tout à fait d'accord avec le Gouvernement s'agissant de la gestion de ceux de catégorie B dont certains, tels les rédacteurs et les adjoints techniques, auraient probablement avantage à voir leur sort traité à l'échelon national plutôt qu'à l'échelon local compte tenu de leur nombre relativement restreint dans certains départements. Cette gestion à l'échelon national est donc nécessaire pour une bonne clarté de la situation et pour la qualité du recrutement de ces agents.

La commission donne son accord à la gestion collective locale des personnels des petites collectivités, encore qu'il faille s'entendre sur le mot « gestion » puisque les centres vont plutôt avoir un rôle d'assistance à l'administration.

Mais elle éprouve quelques scrupules à accepter le seuil de deux cents agents pour l'affiliation obligatoire des collectivités locales. Elle pense que la confusion existant actuellement entre les agents du centre communal d'action sociale et ceux de la caisse des écoles par rapport aux agents de la commune qui amène, dans le système en vigueur, certains, au sein d'une même collectivité, à être gérés par le centre de gestion départemental et d'autres par la collectivité elle-même, mériterait d'être clarifiée. C'est pourquoi la commission souhaite qu'une globalisation de l'ensemble de ces personnels soit opérée et que, corrélativement, le seuil d'affiliation soit remonté à 250.

Elle souhaite que la responsabilisation des communes non affiliées obligatoirement mais qui désireraient s'affilier soit concrétisée dans un engagement de six ans au moins, de telle manière que certaines pratiques de dégageant sur les autres communes de charges exceptionnelles ne risquent pas de s'instaurer.

La commission approuve le système proposé d'un recrutement sur une liste alphabétique issue du concours, liste ne faisant que proposer des candidats au recrutement.

Elle souhaite cependant que l'inscription sur chaque liste d'aptitude après succès à un concours soit valable deux années et non pas seulement jusqu'au concours suivant, ne serait-ce que pour ne pas décourager à la préparation de ces concours des personnels, qui, après avoir réussi, se verraient privés du bénéfice de leur succès au motif que, pour un incident quelconque, on serait amené à en ouvrir un autre six semaines ou six mois plus tard. Elle souhaite que cette validité soit de deux ans et que soient pris en compte dans toute liste établie après chaque concours ceux qui n'ont pas été intégrés après des concours précédents et dont l'inscription reste valide pour la durée en question. Pour les inscrits sur les listes, il faut aller probablement assez loin par rapport au nombre de postes à pourvoir ; la commission a avancé le chiffre de 130 p. 100 ; il sera évidemment tranché par le débat.

La commission souhaite un élargissement du recrutement direct aux directeurs généraux adjoints des départements et des régions.

Elle approuve le maintien des emplois fonctionnels sous réserve qu'y soient inclus les directeurs techniques, correspondant aux secrétaires généraux des villes de plus de 5 000 habitants mais elle souhaite que les éventuelles décharges de fonction de ces personnels occupant des « emplois fonctionnels » ne se produisent qu'une fois par mandat municipal.

La commission approuve le système d'avancement que le Gouvernement a proposé - tableau arrêté localement et prise de la décision d'avancement par le responsable sous réserve de la consultation des commissions administratives paritaires - mais elle souhaite que les communes communiquent leur tableau d'avancement au centre de gestion pour assurer une parfaite transparence de l'ensemble de ces opérations.

Elle approuve le système des mutations proposé mais elle souhaite une efficacité complète de la bourse de l'emploi et il reviendra évidemment aux centres de gestion de la mettre en place, ce qui ne sera pas facile car cela suppose une information parfaitement homogène sur tout le territoire.

Elle approuve le système de prise en charge des déchargés de fonction et des agents rentrant de détachement ou de disponibilité. Mais elle souhaite, pour les déchargés de fonction, qu'une certaine protection soit accordée aux personnels qui se trouvent dans cette situation. Il est prévu - ce n'est pas une nouveauté car cela figurait déjà dans la loi de 1984 - qu'ils seront licenciés de la fonction publique territoriale au troisième refus de poste à eux proposé par le centre de gestion ; la commission des lois tient cependant à ce que ces offres soient fermes, matérialisées par une lettre irrévocable de proposition d'engagement et que, dans le décompte des trois refus, une seule proposition de la collectivité d'origine soit prise en compte pour éviter des manœuvres subalternes de licenciement déguisé.

Elle est d'accord pour que soit assoupli le recrutement des contractuels. Elle constate que le texte du présent projet de loi n'est que la reprise littérale du statut de la fonction publique d'État avec la seule adaptation aux cadres d'emplois... (M. Régnault fait un signe de dénégation.)

C'est exactement le même texte, monsieur Régnault, que vous avez voté dans la loi du 11 janvier 1984.

La commission pense donc que, pour l'homogénéité du système et pour la clarté vis-à-vis de nos concitoyens, il est beaucoup plus simple de faire référence aux modalités de recrutement des contractuels de l'État. Au moins saurons-nous que la fonction publique est une vis-à-vis de ce problème, qui est d'autant plus réel qu'il est ressenti par tous les responsables des collectivités territoriales.

Cela étant, les communes de moins de 2 000 habitants connaissent, pour les emplois à temps partiel, un vrai problème de libéralisation dans le recrutement des contractuels temporaires. Nous devons en tenir compte car il s'agit sans doute d'une solution au problème de l'emploi plus efficace que certains T.U.C., qui sont des fonctionnaires déguisés exerçant des tâches subalternes.

La commission souhaite également que soit stabilisée la situation des contractuels en place - je pense spécialement à ceux des régions - qui ont accepté, dans des conditions souvent très difficiles, d'entrer au service de collectivités nouvelles aux tâches encore mal déterminées et qui ont permis que les régions puissent tenir leur rôle.

La commission des lois accepte également que soient simplifiées les structures, notamment par la création d'un seul organisme national couvrant à la fois la gestion des cadres A et de certains cadres B, ainsi que leur formation. Mais elle souhaite que soit clarifiée la question des cotisations aux centres de gestion locaux ou au centre national. Elle proposera notamment une assiette identique à celle de l'assurance maladie. En matière de liquidation - périodicité, moyens - et de taux, des aménagements doivent également être réalisés. La commission des lois se réjouit, d'ailleurs, de voir ces centres bénéficier du reversement du fonds de compensation de la T.V.A.

Elle s'interroge sur l'éligibilité à la D.G.E. de ces organismes, non pas tellement parce qu'elle conteste le droit de percevoir une aide à l'investissement, mais parce que, connaissant l'étroitesse de l'enveloppe de la D.G.E., la commission des lois ne peut que constater que la quantité d'argent déjà extraordinairement limitée affectée aux communes diminuera encore.

Enfin, la commission accepte la réorganisation de la formation que vous avez envisagée. Elle approuve le concept selon lequel seuls les élus ont à décider de la répartition et du montant des cotisations à lever. Encore faut-il que trente élus, quel que soit leur dévouement, ne se laissent pas griser ! C'est la raison pour laquelle elle a accepté l'idée de la limitation par la loi.

La commission estime néanmoins qu'il n'est pas convenable que ne soit pas mise en place une véritable expression paritaire pour ce qui est du contenu de la formation, d'où la rédaction qu'elle propose, tant pour le rôle que pour le statut du conseil d'orientation national, s'agissant des personnalités qualifiées dont elle estime qu'elles ne doivent, pour ne pas rompre un certain équilibre - et même si leur présence est souhaitable, compte tenu de leur expérience - être présentes qu'avec voix consultative.

Enfin, la commission des lois considère qu'en matière de formation la couverture décentralisée, envisagée comme une possibilité par le projet de loi, doit être une obligation pour le centre national et elle approuve la réincorporation des biens et des personnels du centre de formation des personnels communaux actuel, ce qui est la moindre des choses. On se demanderait d'ailleurs ce qu'ils deviendraient autrement !

La commission a entendu régler au mieux deux problèmes locaux, dont l'un est soulevé par le projet de loi et l'autre non.

En premier lieu, pour ce qui est de la petite couronne ; elle propose une solution différente de celle du Gouvernement, qui tend à un réalignement sur le droit commun. En effet, il n'y a pas de raison de priver les communes de grande dimension appartenant à la petite couronne de leurs responsabilités de gestion de leurs personnels.

En second lieu, la commission des lois vous propose, pour le personnel de la ville de Paris, un statut dérivé de la fonction publique territoriale mais partiellement dérogatoire, qui tient compte à la fois de l'histoire et du rôle que remplit la commune de Paris dans l'ensemble du pays.

La commission propose l'adjonction d'un certain nombre de dispositions complémentaires. Tout d'abord, elle entend rendre plus normal le recours au concours sur titres pour le recrutement de certains personnels, cette méthode se révélant plus adaptée que le concours sur épreuves, trop souvent axé sur les aspects juridiques des tâches locales alors que, bien souvent, il s'agit de tâches techniques.

Elle souhaite que soit introduit un chapitre absent de votre projet, monsieur le ministre, en ce qui concerne le rétablissement d'un minimum de moyens en matière de discipline. Elle a ainsi envisagé la possibilité de prononcer une mise à pied de cinq jours.

Elle vous propose de supprimer le droit d'appel devant le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui doit demeurer un organisme de conseil du Gouvernement. L'appel des sanctions disciplinaires doit - selon la commission - se faire auprès des conseils de discipline, sous le contrôle du juge administratif. La commission n'est pas favorable, pas plus ici qu'ailleurs, à un double système d'appel devant des juridictions éventuellement contradictoires.

Elle souhaite clarifier le mode de fonctionnement des comités techniques paritaires, dont certains ont quelque peu dévié de leur rôle en se transformant, ici ou là - à travers des règles bizarres prescrites par un décret, monsieur le ministre, sur lequel vous devriez vous pencher - en procureur mettant en question, voire en procès, tel ou tel chef de service.

Elle souhaite que nous réfléchissions ensemble à l'adaptation de ce projet, notamment en matière de mobilité des personnels, à la situation des départements et territoires d'outre-mer.

Elle souhaite associer les offices d'H.L.M., qui sont des établissements publics un peu particulier, à la formation.

Enfin, elle a procédé à une certaine toilette de la loi de 1983, ce qui est la conséquence même - peut-être inattendue mais réelle - de la suppression de la notion de corps dans la fonction publique territoriale.

Il reste, mes chers collègues, trois points sur lesquels la commission semble avoir des divergences d'appréciation - d'après ce que j'ai cru comprendre des propos tenus tout à l'heure par M. le ministre - avec le Gouvernement.

D'abord, sur le problème des rémunérations, rares sont les élus et les personnels qui voient revenir avec faveur un certain article 78 de la loi de finances pour 1938. On pourrait d'ailleurs presque se demander s'il n'y a pas prescription en la matière. Cet article limite étroitement les rémunérations pouvant être accordées aux agents, sa suppression pourrait entraîner une certaine responsabilisation des élus locaux à ce sujet.

Ensuite, la commission émet un autre vœu : lorsqu'un agent est arrivé au sommet de sa carrière dans une collectivité territoriale et que toute promotion lui est bouchée autrement que par la voie d'un concours suivi d'un déménagement - alors que la bonne adaptation entre cet agent arrivé à la tête de son service et la collectivité voudrait que cet agent pût bénéficier de promotions indiciaires sans changement de grade - il serait souhaitable que puisse lui être appliquée la disposition dite du « chevonnement ».

Enfin, reste la lancinante histoire du tableau indicatif des emplois, qui n'est soulevée nulle part dans ce projet de loi, ce tableau étant mort depuis 1984. Toutefois, c'est un mort qui se porte bien car, dans certaines provinces, nombre de nos collègues se voient opposer ledit tableau indicatif devenu normatif - supprimé mais toujours vivant - par certains commissaires de la République. Cette mort, selon nous, devrait devenir définitive et l'enterrement solennel devrait intervenir.

La redéfinition par voie réglementaire de certains postes assortis d'un *numerus clausus* ou d'autres critères de ce genre, la résurrection, au niveau des échelles indiciaires, de contraintes exagérées aux dépens des collectivités territoriales apporteraient plus de difficultés que d'avantages.

Cela m'amène, monsieur le ministre, à une réflexion finale. Notre rôle est d'élaborer la loi, par laquelle nous fixons les grands principes et les grandes voies, permettant ensuite à l'action du Gouvernement - ainsi que, dans ce cas particulier, à celle des collectivités locales - de s'accomplir. Mais il appartient ensuite à l'exécutif de prendre des décrets,

d'exercer son pouvoir réglementaire, dont aucun membre de la Haute Assemblée ne pourrait envisager qu'il puisse découler d'un esprit plus étroit que l'ouverture qui a présidé à l'élaboration des lois sur la décentralisation.

L'exemple de certains des règlements qui ont été mis en place - les quelques règlements parce que très rares, ce qui est d'ailleurs un aveu d'impuissance - condamne à soi seul tout le système des corps qui a été envisagé en 1984 : seuls les corps administratifs du cadre ont connu une matérialisation à travers deux décrets.

Les décrets peuvent parfois aboutir à certains désordres, dont je vais vous donner deux exemples.

La désignation des membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale - pour lequel le gouvernement précédent avait, bizarrement, pris des références locales alors qu'il s'agissait d'un organisme national - a abouti à ce que la représentativité des personnes désignées soit immédiatement contestée, certaines organisations pourtant importantes considérant qu'elles avaient été maltraitées.

Par ailleurs, pour ce qui est du fonctionnement des comités techniques paritaires, des inscriptions peuvent être portées à l'ordre du jour par une fraction de l'assemblée seulement et les résolutions y sont adoptées contrairement aux principes classiques : elles le sont en cas de non-rejet alors que c'est habituellement la non-adoption qui provoque un rejet, en vertu d'un décret qu'il faudrait revoir.

La commission des lois espère donc qu'à l'issue de nos débats vous aurez, monsieur le ministre, suffisamment d'indications pour prendre - le plus rapidement possible ! - vos décrets d'application.

Le véritable problème qui se pose à nous est de savoir si le jeu en vaut la chandelle - pardonnez-moi la trivialité de cette expression - c'est-à-dire s'il faut vraiment une fonction publique territoriale. La réponse de la commission des lois est affirmative et je suis persuadé que celle du Parlement le sera également. Mais, entre l'exagération de la contrainte et de la réglementation, qui était sous-jacente dans la loi de 1984, et l'autre extrême, qui existe dans d'autres pays avec la mise en place de conventions collectives de style privé par les responsables des collectivités locales, nous devons trouver un juste équilibre.

La loi dont nous discutons comporte des aspects positifs et des aspects négatifs. Elle va être crainte et par les uns et par les autres.

M. René Régnauld. Eh oui !

M. Paul Girod, rapporteur. Les uns, les élus, parce qu'ils trouveront que la loi contient encore trop de contraintes ; les autres, les agents, parce qu'ils considéreront que l'on a remis en cause certaines protections qu'ils avaient crues définitives en 1984 et auxquelles ils tenaient sans très bien discerner que, dans certains cas, elles risquaient de se retourner contre eux.

Arrêter le balancier au bon endroit, ce n'est pas une tâche facile. Ce que nous souhaitons, c'est que ce débat ne soit pas un débat manqué...

M. René Régnauld. Il l'est !

M. Paul Girod, rapporteur. ...car cela aboutirait, en cas d'échec, à faire disparaître à l'avenir la fonction publique territoriale que, encore une fois, la commission des lois - comme, je l'espère, le Sénat tout entier - souhaite préserver dans sa dignité et dans son efficacité, afin qu'elle soit bien vécue et par les élus et par les agents.

Sous réserve de l'adoption des différents amendements qu'elle vous propose, la commission des lois vous recommande donc l'adoption du projet de loi qui nous est présenté. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur celles de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. René Régnauld. Attention au redoutable retour du balancier !

Exception d'irrecevabilité

M. le président. Je suis saisi d'une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, présentée par Mmes Luc et Fost, MM. Vizet, Duroméa, les membres du groupe communiste et apparenté.

Cette motion a été distribuée sous le numéro 5.

Elle est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat considère le projet de loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale contraire à la Constitution et le déclare irrecevable. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement du Sénat ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à Mme Fost, pour défendre la motion !

Mme Paulette Fost. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le ministre délégué chargé des collectivités locales, mes chers collègues, chaque projet de loi, comme chaque mesure gouvernementale, doit être replacé dans un contexte général afin de bien saisir sa cohérence et sa portée.

Le projet de loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale qui nous est soumis aujourd'hui démontre, s'il en était encore besoin, l'ampleur des modifications que veut imposer le Gouvernement dans le fonctionnement et la mission des collectivités territoriales.

Avant d'aborder les motifs d'inconstitutionnalité qui ont conduit les sénateurs communistes et apparenté à déposer une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, il convient donc de replacer ce projet dans le contexte général pour bien en mesurer les objectifs.

M. le ministre et M. le rapporteur ont beaucoup parlé de décentralisation. Il est vrai qu'un certain nombre de droits, de pouvoirs et de compétences attribués aux collectivités territoriales étaient susceptibles de favoriser une avancée démocratique.

C'est pourquoi, tout en demandant que les moyens financiers soient accordés à ces collectivités, comme l'a fait à cette même tribune en son temps mon ami Camille Vallin, nous avons voté les lois successives de décentralisation. Mais force nous est de constater que ce processus a été stoppé et dévoyé.

La décentralisation s'est muée en une déconcentration de l'appareil d'Etat pour aboutir à des transferts de charges considérables sur les collectivités territoriales.

C'est ainsi qu'aux tutelles inscrites dans la loi s'ajoutent les mesures autoritaires des préfets, des chambres des comptes, de la Caisse des dépôts et consignations.

Par cette voie, le Gouvernement déploie tous ses efforts pour que la législation et les réglementations contraignent les collectivités à gérer une politique d'austérité, inégalitaire, toujours renforcée.

Les conflits entre le pouvoir central et la population sont ainsi déplacés vers les collectivités.

Dévoyée de son processus initial, la décentralisation participe donc à une restructuration de la vie politique et économique de notre pays, à un nouvel aménagement du territoire, comme le propose le rapport Guichard, au profit du capital.

Tel est bien l'enjeu de notre débat.

En effet, le capitalisme en crise s'efforce de remodeler l'ensemble de la vie sociale, de structurer la société selon ses objectifs propres, afin d'assurer partout sa croissance et ses profits.

A cette fin, il a besoin de faire des collectivités territoriales des instruments à son service, de les contraindre à rompre avec la volonté d'aménager harmonieusement le territoire en fonction des besoins des populations et du pays.

Au nom de ces « nouvelles dynamiques locales », le président de l'Association des maires de France, M. Michel Girod, les incite à créer ce qu'il appelle « le bon environnement ». Entendons sélection des infrastructures et des financements, mises à la disposition des entreprises de leurs services.

Les collectivités sont sollicitées pour des mesures de soutien à la rentabilité du capital et à son redéploiement.

Les conseils en matière de gestion sont aussi significatifs des évolutions en cours.

Vous avez, monsieur le ministre délégué chargé des collectivités locales, dans un récent discours, précisé ce que vous entendiez par « gestion locale moderne ».

Selon vous, si le service rendu à la population peut procurer des profits, on facilite le passage de la gestion au secteur privé ; si le service public ne procure pas de profit, il reste service public et l'usager doit payer le coût réel, quels que soient ses revenus.

Contrairement à ceux qui considèrent que les collectivités doivent se gérer selon les lois de l'entreprise privée - les lois qui font passer l'accumulation de l'argent avant les hommes qui produisent les richesses - nous, élus communistes, nous refusons de devenir des agents de cette politique d'abandon d'humanisation de la vie sociale, de cette politique de flexibilisation, de précarisation orchestrée au plan local ou régional par les milieux patronaux.

Votre Gouvernement veut interdire aux collectivités locales le droit de prendre des décisions ne s'inscrivant pas dans la logique de votre politique.

Tel est l'objet de votre projet de loi : remettre en cause, dans le cadre de la politique dite « libérale » et de privatisation, les principes mêmes du statut de la fonction publique, pour lesquels les communistes se sont battus, et que les lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984 avaient conservés. Son élaboration définitive, inscrivant les droits et les devoirs communs à tous les fonctionnaires était une nécessité majeure.

Dans votre exposé liminaire, monsieur le ministre, vous n'avez pas manqué de faire valoir que la législation de 1984 relative à la fonction publique territoriale n'était pas entrée en application. Selon vous, ce serait la preuve de son inapplicabilité, ce que vous avez d'ailleurs déjà répondu à ma collègue Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis en commission des lois.

Ainsi, en ne prenant pas les décrets d'application que n'ont cessé de demander ici mes amis MM. James Marson et Jacques Eberhard, membres du groupe communiste, le Gouvernement socialiste, qui disposait de toutes les majorités, de tous les pouvoirs, a grandement facilité les choses à son successeur.

Si, aujourd'hui, la droite n'applique pas en la matière son programme, qui se résumait en l'abrogation pure et simple des lois de 1984, c'est bien parce que la plupart des décrets d'application n'ont pas vu le jour ou que leur publication est restée sans effet. Nous le déplorons.

C'est là une démarche parallèle aux dispositions de la loi Delebarre sur la flexibilité du travail, qui ont ouvert la voie à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement et à l'offensive en règle contre le droit ouvrier.

Alors que, depuis 1984, le personnel des collectivités locales attend, comme le précise la C.G.T., (*Ah ! sur les traverses du R.P.R.*) un statut garantissant les droits et fixant les obligations des fonctionnaires, « s'inscrivant dans l'héritage du statut de 1946 et le patrimoine démocratique de la fonction publique en France », alors que, pour les élus locaux, il est souhaitable que ce statut leur permette de recruter un personnel de qualité pour assurer, dans les meilleures conditions pour la population, le fonctionnement du service public, vous nous présentez un projet qui remet en cause la conception même du service public et organise l'instabilité de l'emploi, la centralisation en matière de gestion et la mainmise du pouvoir sur la formation des fonctionnaires territoriaux.

La Confédération générale du travail s'est prononcée pour le retrait pur et simple de votre texte, le considérant inamendable, exigence qui s'est déjà exprimée notamment lors des manifestations des 2 et 9 avril derniers et qui répond aux intérêts de l'ensemble des administrés.

Centralisatrice, « libérale », inspirée par les organisateurs de la casse industrielle et de la dilapidation du patrimoine national, votre réforme est dirigée contre l'autonomie communale, principe reconnu par les articles 34 et 72 de la Constitution et, avant tout, contre les municipalités pratiquant une politique au service des gens dans tous les domaines.

Les élus locaux ont besoin à l'échelon communal, départemental et régional d'une véritable décentralisation au service des populations, thème que développera dans la discussion générale, au nom de mon groupe, Mme Fraysse-Cazalis.

Toutes les organisations syndicales que nous avons reçues, qu'il s'agisse de la C.G.T., de F.O., de la C.F.D.T., ou de la F.G.A.F., nous ont fait part de leur opposition à votre projet de loi, monsieur le ministre, opposition qui confirme et

appuie le vote négatif du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, vote émis dans sa séance du 30 octobre 1986.

Nous ne sommes pas surpris de retrouver dans l'intervention de M. le ministre délégué chargé des collectivités locales, comme dans celle du rapporteur, la position qui avait été celle de la droite, majoritaire au Sénat, lors des débats de la loi qui allait fonder le titre III du statut de la fonction publique.

Effectivement, monsieur le ministre, il vous est d'autant plus facile de revenir aujourd'hui sur les lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984 qu'elles n'ont pas, pour l'essentiel, été appliquées, et que les fonctionnaires territoriaux, régis par des règles ambiguës, ont été fragilisés.

Mais, le fait que le précédent gouvernement n'ait pas publié les décrets d'application ne prouve en aucune manière l'inapplicabilité des textes. Le raisonnement est un peu court !

La décentralisation est indissociable de la reconnaissance du caractère national de la loi, de la souveraineté du Parlement, de l'égalité de tous les citoyens français, non seulement en droit, mais dans leur recours concret au service public.

Par ce texte, vous vous attaquez, tout d'abord, au principe d'égalité d'accès aux emplois publics, ensuite, au principe d'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique conduisant à organiser les fonctionnaires en corps dotés de statuts particuliers nationaux, enfin au principe de pleine citoyenneté de l'agent public fondant la neutralité du service public sur le pluralisme reconnu et maîtrisé des idées et des engagements des fonctionnaires citoyens.

En s'attaquant à ces principes dans le domaine de la fonction publique territoriale, votre projet méconnaît plusieurs dispositions constitutionnelles.

Tout d'abord, vous nous dites que la notion de « corps » de fonctionnaires territoriaux, par les contraintes et les rigidités qu'elle impliquerait, serait peu adaptée à la spécificité des collectivités territoriales et se révélerait même, selon vous, contraire aux intérêts des agents.

Ainsi, l'article 2 de votre projet substitue à la notion de corps la notion de « cadres d'emplois ». C'est une définition assez floue, sur laquelle nous attendons toujours les éclaircissements que vous ne nous avez pas apportés à cette tribune, monsieur le ministre.

Le « cadre d'emploi » sonne le glas des possibilités de passage de la fonction publique territoriale à la fonction publique d'Etat et permettra « une ouverture plus large au marché du travail », c'est-à-dire l'embauche sans limite de contractuels et un recrutement discrétionnaire, qui résulte de l'article 1^{er} du texte.

Ces dispositions sont contraires au principe d'égalité d'accès aux emplois publics, posé par l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La Loi est l'expression de la volonté générale. ... Elle doit être la même pour tous. ... Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Ce principe est encore reconnu par le préambule de la Constitution de 1946. Enfin, l'article 2 de la Constitution de 1958 prévoit notamment que la France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens ».

Par votre texte, la contractualisation ne serait plus l'exception mais deviendrait une règle, en totale contradiction avec les dispositions constitutionnelles précitées en ce que les citoyens français ne seraient plus égaux pour accéder aux emplois publics.

Vous prévoyez de substituer une liste d'aptitude sur laquelle les candidats reçus aux concours seraient inscrits par ordre alphabétique et pourraient l'être en nombre plus élevé que celui des postes à pourvoir.

Avec un tel système, on s'écarte en réalité du principe du concours et, par là même, on s'écarte du principe constitutionnel de l'égal accès aux emplois publics.

Cela signifie que les fonctionnaires nommés pourraient être choisis discrétionnairement sur cette liste. Vous nous direz sans doute, monsieur le ministre, qu'ils le seront librement.

En réalité, forts de l'expérience passée, nous pouvons affirmer que cela ne se fera pas sans arbitraire.

Votre projet, c'est le retour au système des « reçus-collés » résultant des anciennes dispositions du code des communes. Votre loi est celle de l'arbitraire.

Les personnels féminins en seront certainement plus particulièrement victimes, au mépris de l'article 2 de la Constitution, au mépris du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Il faudrait encore mentionner les autres discriminations que votre projet rend de nouveau possibles, je veux parler des interdits professionnels.

Si ces comportements ne deviennent pas la règle, nous pouvons être néanmoins certains qu'ils se produiront car votre projet contient des dispositions dangereuses qui reviennent sur les verrous limitant l'arbitraire.

Ne nous dites pas qu'il y va de la libre administration des collectivités territoriales, car celle-ci ne saurait se satisfaire de l'inégalité de traitement des citoyens devant la loi.

Ensuite, vous remettez en cause, dès l'article 2 de votre projet, le principe d'indépendance. En remplaçant la notion de « corps » par celle de « cadres », c'est le système de la carrière qui est annihilé.

Contrairement à vos déclarations, la carrière n'aura plus la même reconnaissance sociale à l'échelon départemental et surtout à l'échelon national. Elle sera davantage soumise à l'appréciation discrétionnaire de celui qui nomme aux emplois avec tous les risques d'arbitraire que j'évoquais à l'instant.

Alors, pour tenter de donner le change, et compte tenu de l'opposition de toutes les organisations syndicales représentatives, vous vous voulez rassurant et déclarez que la réussite d'une véritable décentralisation implique la création d'une fonction publique territoriale attractive, régie par des règles garantissant aux agents concernés des possibilités réelles de carrière.

Mais, précisément, le ministre délégué chargé des collectivités locales sait bien que, sous des variantes différentes, il n'existe dans le monde que deux types de fonction publique : d'une part, le système que l'on peut appeler de « l'emploi précaire et discrétionnaire » et, d'autre part, le système de « la carrière publique ».

Le système de l'emploi précaire et discrétionnaire que vous nous proposez dans votre texte, système qui contient des dispositions contraires à la Constitution, trouve principalement son expression aux Etats-Unis, où les activités de la fonction publique sont considérées comme relevant des métiers « ordinaires ».

Les emplois sont pourvus en recourant, le plus souvent, et seulement pour la durée nécessaire, à des techniciens ou à des spécialistes, sans garantie particulière de recrutement ni de formation.

L'avancement n'est pas obligatoirement organisé et, partant, on ne fait pas carrière au service de la collectivité publique. Le lien qui unit celle-ci aux agents qu'elle emploie est dominé par la notion de contrat. L'emploi lui-même n'est pas garanti. On a même vu, voilà quelques années, le Président Reagan licencier quelques milliers de contrôleurs de la navigation aérienne qui s'étaient mis en grève.

M. Henri de Raincourt. Il avait bien raison !

Mme Paulette Fost. Sans doute vous prenez-vous à rêver ! monsieur le ministre. (*Ah ! sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Cette conception caractérise le système « des dépouilles » que vous tentez de nous imposer en France.

M. Jean-François Le Grand. Et en U.R.S.S. !

Mme Paulette Fost. Au contraire, dans le système dit de « la carrière » propre à la conception française, on ne sert pas l'Etat comme on sert une société privée. Il s'agit d'une fonction sociale qui doit produire un service public moderne possédant toute la gamme des technicités requises pour la mise en œuvre des fonctions collectives d'une société développée telle que la société française. Non seulement votre projet de loi ne contient pas une seule disposition garantissant la nécessaire attractivité de la fonction publique territoriale - bien au contraire - mais, de surcroît, il est rétrograde.

Quant à la mobilité, il est incontestable que la substitution des cadres d'emplois aux corps et l'abandon de la « comparabilité » en réduiront considérablement la portée, et cela,

malgré les termes maintenus de la loi du 13 juillet 1983 qui en font une garantie fondamentale pour tous les fonctionnaires.

Traitant de la mise en œuvre de la mobilité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat, le rapport annuel de la fonction publique annonçait, en 1985, qu'un projet de décret ayant pour objet d'ouvrir plus largement les concours internes aux fonctionnaires de ces deux fonctions publiques était à l'étude dans les ministères.

Toutefois, ce texte n'a pas vu le jour et le rapport annuel de 1986 contient un développement sur la suppression des « rigidités », thème favori des adversaires sournois ou déclarés du statut, dans lequel la mobilité est présentée sous la forme d'un exposé des dispositions nouvelles introduites par la loi du 11 janvier 1984 concernant la mise à disposition, le détachement et la disponibilité !

Ainsi, il ne faudrait pas croire que votre projet de loi ne s'attache qu'à la fonction publique territoriale, à son unicité, à son attractivité ; votre entreprise est plus vaste.

Vous avez conscience, bien entendu, que vous ne pouvez pas casser, de manière frontale, le statut général de la fonction publique auquel les fonctionnaires sont attachés. Aussi avez-vous décidé de vous y attaquer en commençant par démanteler « la territoriale ». En effet, l'article 14 du titre 1^{er} du statut général a posé le principe de la mobilité au sein de chacune des deux fonctions publiques de l'Etat et des collectivités territoriales et entre les deux fonctions publiques.

Le droit à la mobilité constitue une garantie fondamentale des fonctionnaires. Or, contrairement à ce que vous affirmez, cette mobilité est totalement compromise par la remise en cause des dispositions statutaires de la fonction publique territoriale qui fait l'objet du projet de loi que vous nous présentez aujourd'hui.

En restaurant dans la loi les cadres d'emplois vous vous apprêtez à remettre en cause le titre 1^{er} du statut général, ce que vous avez d'ailleurs reconnu en commission des lois. Répondant à une question de Mme Jacqueline Frayssé-Cazalis sur ce sujet, vous avez déclaré qu'il faudrait effectivement par la suite revoir ce titre.

Enfin, votre projet de loi s'attaque à un autre enjeu essentiel : la formation des personnels territoriaux.

Ses articles 2 et 3 remettent les missions communes à l'ensemble des collectivités territoriales et établissements, tant en matière de gestion que de formation, à un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière : le centre national de la fonction publique territoriale, administré par un conseil de trente membres représentant les élus des communes, des départements et des régions.

Les fonctionnaires territoriaux ne sont représentés qu'au sein d'un organisme consultatif comprenant, en nombre égal, des représentants des collectivités territoriales et des fonctionnaires territoriaux, mais avec « cinq personnalités qualifiées, choisies par le conseil d'administration du centre national de la fonction publique territoriale ». Il s'agit du conseil d'orientation défini au chapitre II de votre texte.

Autant dire, monsieur le ministre, que le principe de la parité dans le domaine de la formation vole en éclat. Sans doute s'agissait-il, pour vous, d'un « verrou » insupportable, puisque désormais tout ce qui relève des droits légitimes et garanties des fonctionnaires est qualifié de « verrou » ou de « rigidité » par votre majorité.

Ainsi, se trouve bel et bien confirmé l'engagement d'un processus de démantèlement du statut de la fonction publique et, d'abord, de son titre 1^{er}, processus qui, si l'on en croit le rapport de M. Paul Girod et les amendements déposés au nom de la majorité de la commission des lois, sera considérablement aggravé encore par le Sénat, dans sa majorité. Malheureusement, il n'y a à cet égard aucun doute possible ni aucune illusion à avoir.

Vous parlez beaucoup du « tout Etat » ou du « trop d'Etat », mais je constate que votre projet de loi, si les mots ont un sens, constitue, dans l'ensemble, pour le moins, une centralisation au profit de ce centre national de la fonction publique territoriale.

Cela ne manquera pas de constituer une concentration et une étatisation.

Dans le même temps, bien entendu, le rôle des commissions administratives paritaires sera affaibli par le fait qu'elles seront constituées pour chaque collectivité ou établissement et à l'échelon de chaque catégorie, et non plus dans

chaque corps. Au total, l'étatisation d'un côté et le risque d'arbitraire de l'autre se nourrissent mutuellement. Vous avez beau tenter de vous retrancher derrière le terme de « décentralisation », vous cherchez bel et bien avec ce projet de loi à mettre en place une fonction publique territoriale compatible avec vos objectifs de privatisation et de gestion de la crise au détriment des populations et des personnels. De l'article 1^{er} à l'article 22, ce texte reflète la soumission totale à la loi du profit.

Vous parlez beaucoup aussi de « la libre administration des collectivités locales », mais encore faudrait-il qu'elles disposent des moyens financiers nécessaires à l'exercice de cette liberté.

Les nouvelles normes que vous voulez imposer à la société française se retrouvent tant dans les rapports Feuilloley-Guichard que dans les objectifs du Conseil de l'Europe, où le maître-mot est « réduction des dépenses publiques ».

Je cite, pour ce qui est du Conseil de l'Europe : « Les gouvernements centraux ont eu tendance à s'intéresser de plus en plus aux dépenses des collectivités locales au cours des années quatre-vingts. Ce vif intérêt s'explique, d'une part, par le souci d'éviter des crises financières imminentes au sein des systèmes d'administration locale et, d'autre part, par le désir des gouvernements de réduire l'ampleur du secteur public local. »

Je cite encore : « Dans la mesure où la responsabilité des collectivités locales existe, c'est-à-dire dans la mesure où il y a un lien réel entre ceux qui paient pour les services locaux et ceux qui votent aux élections locales - l'électorat local exigera probablement une réduction du niveau des services et, partant, des dépenses publiques des collectivités locales. »

Transformer l'usager en client et tant pis pour celui qui, n'ayant pas de moyens, ne pourra pas être client ! Quant M. Galland déclare : « ... dans de nombreux cas l'arbitrage entre l'usager et le contribuable doit faire l'objet d'une réflexion approfondie ». Est-il toujours normal de faire payer à l'ensemble des contribuables, et dans quelles proportions, des services qui bénéficient aux seuls usagers ? Je dois souligner que lorsque des milliards de francs sont prélevés dans la poche de l'ensemble des contribuables pour exonérer de la taxe professionnelle des entreprises qui licencient à tour de bras, on n'est pas si attentif à l'égard des contribuables, des chômeurs, ou des deux à la fois !

Rationaliser, optimiser, réduire les coûts en pesant sur les dépenses de fonctionnement, tout cela se veut avoir un air de gestion rigoureuse et moderne quand ce n'est que carcan pour les dépenses publiques et voie royale pour les dépenses et les profits parasitaires.

Nous ne pensons pas que l'on puisse lutter contre la bureaucratie, pour un service public efficace, en méprisant ceux qui en assurent la bonne marche.

A vous entendre, les fonctionnaires seraient les privilégiés de notre époque parce qu'ils auraient la garantie de l'emploi, votre objectif étant de diviser les victimes de votre politique et de faire accepter à tous flexibilité et précarité du travail, sous couvert de modernité.

Mais que doit être un homme, une femme dans la France d'aujourd'hui ?

Est-ce le chômeur qui est jeté sur le pavé ou celui qui a la garantie de l'emploi ? Est-ce le jeune allant de petits boulots en travaux précaires ou celui qui accède à une qualification préparant son avenir et servant les intérêts de l'ensemble de la population ?

La garantie d'emploi que confère le statut général aux fonctionnaires correspond à la fonction sociale qu'ils assument et à la continuité du service qu'ils assurent. Ce n'est que la simple reconnaissance de ce qui devrait être considéré comme un droit élémentaire, fondamental de la personne humaine : le droit au travail, droit d'ailleurs reconnu par le préambule de la Constitution de 1946.

Refuser au service public, notamment dans les collectivités territoriales, les moyens dont il a besoin n'est conforme ni à la modernité, ni à l'efficacité, ni au progrès social, et s'oppose par là même à une certaine idée de la dignité du fonctionnaire.

En voulant jauger le service public assuré par les collectivités territoriales à l'aune de la rentabilité financière et non à celle de l'efficacité sociale, répondant aux besoins des populations, votre projet de loi constitue un nouveau recul.

Selon la Constitution, le Gouvernement dispose de l'administration. Or, en s'attaquant à son statut général par le biais de ce texte, il ne la respecte pas.

Pour réussir, la véritable décentralisation doit aller jusqu'au citoyen, jusqu'au travailleur, et doit faire place à son intervention. Vous proposez tout le contraire.

Monsieur le ministre, je l'ai démontré, votre projet de loi est irrecevable. Il est irrecevable au regard de la Constitution, qui garantit notamment l'égal accès aux emplois publics. Il est irrecevable en ce qu'il organise la précarité de l'emploi à grande échelle pour « les territoriaux », que l'on aurait du mal à qualifier de fonctionnaires après l'application des articles 1^{er}, 2 et 3 de votre texte. Il est irrecevable en comparaison des besoins légitimes qui existent pour les populations de nos communes, de nos départements et de nos régions.

La réponse à ces besoins est conforme non seulement à leur intérêt, mais aussi à l'intérêt général. Lutter contre les inégalités et pour la justice sociale, c'est s'opposer au déclin du pays. C'est pourquoi nous sommes résolument aux côtés de ceux qui réclament des moyens financiers et des moyens techniques au service d'une politique moderne de progrès social. Ni l'autoritarisme d'Etat ni l'organisation de la précarisation dans la fonction publique ne sauraient répondre à ce critère.

Ce projet est irrecevable, enfin, pour qui souhaite une réelle décentralisation, avec une fonction publique territoriale attractive, moderne, répondant aux besoins que j'évoquais à l'instant, et qui suppose le système de la carrière et une gestion paritaire de la formation avec les moyens financiers correspondants.

Voilà pourquoi les sénateurs communistes et apparentés vous demandent à vous, monsieur le ministre, le retrait pur et simple de votre projet de loi, et à vous, mes chers collègues, d'adopter notre exception d'irrecevabilité, pour laquelle je demande qu'il soit procédé à un scrutin public afin que les responsabilités puissent être établies.

Enfin, je tiens à préciser qu'en annonçant le dépôt en dernière minute - il faut croire que, notamment à ce sujet, vous n'êtes pas très tranquille - un amendement sur les polices municipales, monsieur le ministre, vous donnez un motif supplémentaire à la motion d'irrecevabilité que je viens de défendre. Non seulement c'est un nouveau coup de force, mais surtout il s'agit d'un de ces cavaliers, que le Conseil Constitutionnel a si souvent qualifiés d'irrecevables. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Il n'y a pas d'orateur contre ?...

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lorsque j'ai appris le dépôt de cette motion d'irrecevabilité constitutionnelle, j'avoue que je me suis senti quelque peu en appétit. J'ai cru, en effet, qu'on allait enfin donner une définition claire de la fameuse notion d'égalité des citoyens devant la loi, qui est garantie par la Constitution.

Je dois dire, madame, que j'ai été un peu déçu. En effet, j'ai entendu une déclaration de politique générale. J'ai entendu attaquer des gouvernements passés et le gouvernement actuel, exposer un certain nombre de considérations sur la politique sociale et la politique économique, mais de démonstration constitutionnelle, point !

Peut-être, à la limite, certains d'entre nous ont-ils cru qu'il y avait dans le nouveau règlement du Sénat une nouvelle notion, celle d'irrecevabilité anti-organisation ? Or je ne pense pas qu'elle figure dans l'arsenal juridique.

Le problème de l'égalité des citoyens devant la loi est un vieux problème. Le principe d'égalité, invoqué plus de cinquante fois devant le Conseil constitutionnel en treize ans, a permis l'élaboration progressive d'une jurisprudence riche et nuancée dont il ressort que ni l'égalité, ni l'uniformité, ni la stricte identité de vie de tous les citoyens ne font partie de l'application constitutionnelle de 1958.

D'ailleurs, poussée jusqu'à l'absurde, l'application du principe devrait imposer à tous les citoyens d'avoir un système de vie pratiquement unique, ce qui amènerait, en définitive, les agents de la fonction publique à relever de règles et obligations identiques à celles des salariés du secteur privé !

M. Charles Lederman. Ne poussez pas, monsieur Girod !

M. Paul Girod, rapporteur. Si vous voulez qu'on pousse, monsieur Lederman, on va le faire, éventuellement même en donnant des noms.

Le Conseil constitutionnel, dans sa sagesse, confronté à la nécessité de tenir compte de la diversité des situations qui peuvent régir plus de cinquante millions de citoyens, a toujours affirmé qu'« il n'est pas porté atteinte au principe d'égalité, lorsque la différence de traitement est justifiée par la différence de situation » - Décision des 19 et 20 juillet 1983 sur la démocratisation du secteur public.

Il a également affirmé, dans sa décision du 25 juillet 1984, que l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution n'interdit pas l'application de règles différentes à des situations non identiques et qu'ainsi les compétences des départements et des régions d'outre-mer peuvent ne pas être exactement les mêmes que celles de leurs homologues métropolitains.

En matière de fonction publique, le Conseil constitutionnel ne retient pas l'égalité des citoyens devant la loi mais la notion d'égal accès aux emplois publics, posée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme, et je n'ai jamais entendu dire que la titularisation soit le seul moyen de rendre service au public.

Il a notamment considéré, dans sa décision du 14 janvier 1983 - cela devrait interpeller les membres du groupe communiste - que réserver une voie particulière à l'E.N.A. à des personnes justifiant de l'exercice de certaines fonctions pendant huit ans n'était pas contraire au principe d'égal accès aux emplois publics. Pourtant, dans cette troisième voie de l'E.N.A., certains titres étaient acquis grâce à la confiance accordée par des fractions de citoyens qui ne concourent pas directement au service du public.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Vous l'avez supprimée !

M. Paul Girod, rapporteur. Il y avait bien là, pourtant, rupture de l'égalité des citoyens devant la loi.

Le principe d'égal accès aux emplois publics n'est pas non plus violé par le seul fait qu'il est dérogé au principe de recrutement par concours, ainsi qu'il ressort d'une décision du 30 août 1984.

Dernier exemple : le Conseil constitutionnel a considéré que le principe d'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires n'était susceptible de s'appliquer qu'entre agents appartenant à un même corps - encore faut-il que le corps soit de nature constitutionnelle, ce qui n'est pas le cas ! - le législateur pouvant fixer les règles qui lui apparaissent les plus appropriées pour chaque corps en vertu d'une décision du 12 septembre 1984.

Il ressort clairement de ce bref rappel que le projet de loi ne remet pas en cause le principe d'égalité des citoyens devant la loi, car il n'établit aucune discrimination entre les personnes placées dans la même situation.

En effet, les emplois de la fonction publique territoriale s'exercent dans un cadre totalement différent de celui de l'Etat et 80 000 employeurs locaux ne sont pas assimilables à un employeur unique.

Dans l'ensemble de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les collectivités territoriales et sur leurs rapports avec leurs concitoyens et leurs agents, il faut se rappeler qu'il est un principe qui passe avant les autres : celui de la libre administration des collectivités territoriales.

Parmi les principes de valeur constitutionnelle, ce principe-là, posé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre de ceux auxquels le Sénat est le plus attaché et, semble-t-il, le Conseil constitutionnel aussi. C'est en particulier au nom de ce principe qu'il a été conduit à censurer la loi du 26 janvier 1984.

La valeur constitutionnelle de ce principe de libre administration remonte d'ailleurs loin dans le temps. Il a été affirmé pour la première fois de façon claire par la décision du 23 mai 1979. Puis il a été repris le 25 février 1982, le 28 décembre 1982, les 19 et 20 janvier 1984, sur la fonction publique territoriale, le 18 janvier 1985, sur les compétences de l'enseignement, et le 23 août 1985.

Tout cela a apporté de nombreuses précisions quant au contenu de ce principe, quant à sa conciliation avec d'autres principes de valeur constitutionnelle et quant à sa protection.

Le Conseil constitutionnel a souligné, en particulier, que la compétence de mise en œuvre du principe constitutionnel de libre administration appartient au législateur et que c'est également à ce dernier qu'il revient de procéder à la conciliation entre le principe de libre administration et les autres principes de valeur constitutionnelle.

Or, tout à l'heure, madame, je vous ai entendue retenir, comme motif de rejet constitutionnel, la contradiction de certains aspects de cette loi avec la loi de 1983. C'est bien le rôle du Parlement de concilier des textes pour les coordonner entre eux ! Le fait qu'une loi soit légèrement différente d'une autre ne met pas pour autant en cause la valeur constitutionnelle de la seconde.

La commission des lois n'en a pas délibéré, mais puisqu'elle a commencé la discussion du texte, elle en a admis la valeur constitutionnelle. Je demande donc, au nom de la commission des lois, le rejet de cette motion d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Yves Galland, ministre délégué. La réponse très complète de M. le rapporteur m'évitera de rappeler la jurisprudence, notamment un certain nombre de décisions du Conseil constitutionnel qui devraient naturellement s'imposer à tous.

Madame Fost, vous avez abordé certains problèmes qui n'avaient aucun lien avec l'exception d'irrecevabilité. S'agissant des problèmes généraux relatifs à la fonction publique territoriale, je vous répondrai à la fin de la discussion générale. S'agissant des aspects politiques de votre intervention, vous me permettez de rappeler qu'un débat de politique générale s'est tenu hier. De plus, je refuse la polémique. Seule m'intéresse la discussion technique sur ce projet, dans l'intérêt exclusif des personnels et des élus.

Dans cet esprit, je ne répondrai pas à vos critiques nihilistes, « stratosphériques » et souvent très éloignées de la fonction publique territoriale, pour me concentrer sur un certain nombre de points que vous avez abordés.

Auparavant, je tiens toutefois à faire une mise au point : je n'ai jamais déclaré que les usagers devaient payer le coût réel des services quels que soient leurs revenus ; j'ai dit beaucoup de choses mais pas cela.

S'agissant des organisations syndicales auxquelles vous avez fait allusion, madame, notamment en évoquant une réunion du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, permettez-moi de vous dire que je m'honore d'avoir défendu ce projet de loi, d'être allé pour ce faire devant le conseil supérieur de la fonction publique territoriale...

Mmes Paulette Fost et Jacqueline Fraysse-Cazalis. Qui l'a repoussé !

M. Yves Galland, ministre délégué. ... et d'avoir eu des discussions longues avant et après cette réunion avec l'ensemble des organisations syndicales.

Je vous rappelle que, le 18 février 1986, s'est tenue une deuxième réunion du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et que l'ensemble des organisations syndicales, sauf une, ont souhaité poursuivre le dialogue avec le Gouvernement ; cette organisation, par son absence, a empêché que le quorum fût atteint. Voilà ce que souhaitaient, en vérité, les organisations syndicales, sauf une.

Il est parfois étonnant d'entendre évoquer par certains, notamment par vos amis politiques, madame, et par vous-même, des principes auxquels la majorité de cette assemblée comme le Gouvernement sont fermement attachés.

Aucune disposition de ce texte ne méconnaît le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi. Il n'en a pas toujours été de même entre 1981 et 1986, s'agissant notamment des textes relatifs à la fonction publique. Je ne m'écarte pas du sujet.

Chacun ici se souvient probablement des dispositions initialement prévues en 1983 par le Gouvernement et son ministre de la fonction publique, M. Anicet Le Pors, pour créer une troisième voie d'accès à l'école nationale d'administration et les modifications que le Gouvernement fut contraint d'apporter à son projet initial, précisément pour respecter l'égalité des citoyens devant la loi.

On n'a pas oublié non plus cette disposition législative permettant l'accès de toute personne aux grands corps d'inspection de l'Etat sans autre condition qu'une condition d'âge. Le

Conseil constitutionnel, alors saisi, avait souligné que cette disposition réservait au Gouvernement un large pouvoir d'appréciation pour la nomination d'inspecteurs généraux, mais qu'elle ne l'autorisait pas à procéder à ces nominations en méconnaissant l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, laquelle, vous le savez, proclame que « Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

Dans la pratique, on a vu hélas ! ce qu'il en a été. La presse a largement commenté certaines de ces nominations qui jetaient quelque ombre sur la fonction publique.

Attachée au principe de l'égalité des citoyens, l'actuelle majorité est revenue sur ces dispositions lors de la dernière session parlementaire d'automne, et le présent projet qui vous est présenté respecte ces principes en prévoyant des concours pour accéder à la fonction publique territoriale. Ces concours donneront lieu à l'établissement de listes d'aptitude par ordre alphabétique. C'est à partir de ces listes que les élus recruteront les candidats dont les capacités, madame, auront été reconnues.

Veillez m'excuser de vous rappeler que c'est là un système qui vaut depuis de très nombreuses années pour le recrutement des agents communaux. C'est également un système qui respecte l'autonomie des collectivités locales. C'est, enfin, un principe constitutionnel auquel le présent Gouvernement est attaché, comme il est attaché au principe d'égalité.

Vous avez invoqué la situation des contractuels pour en souligner la contradiction avec le principe d'égalité. A ce sujet, je me dois de raviver votre mémoire : le texte gouvernemental en la matière est la reprise exacte, au mot et à la virgule près, de la loi du 11 janvier 1984 concernant la fonction publique de l'Etat, qui avait été présentée par M. Anicet Le Pors.

En ce qui concerne l'amendement relatif aux polices municipales, il ne s'agit pas du tout d'un cavalier.

Mme Paulette Fost. Si !

M. Yves Galland, ministre délégué. Les policiers municipaux sont des agents territoriaux ; c'est bien de cela que nous parlons ! Il s'agit tout simplement de reconnaître juridiquement leur existence et cela paraît opportun lors de la discussion d'un texte sur la fonction publique territoriale.

Cet amendement est déposé dans le respect de la procédure. C'est le début d'un processus qui interviendra ultérieurement pour faire en sorte que l'organisation des polices municipales permette de soulager les forces de police dans un certain nombre de domaines afin que ces dernières puissent mieux assurer la sécurité des citoyens.

Voilà, madame, quelques précisions qu'il était bon de vous apporter.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, les auteurs de l'exception d'irrecevabilité, en faisant appel à leur mémoire - j'ai mentionné un certain nombre de faits incontournables et très précis - auraient constaté qu'il eût été préférable qu'ils s'abstiennent sur un tel sujet. En faisant appel à l'observation objective, ils auraient tout simplement constaté que le Gouvernement, très attaché au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi, le respecte intégralement.

C'est pourquoi, mesdames et messieurs les sénateurs, vous remercierai, j'en suis certain, à une très large majorité, cette exception d'irrecevabilité. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 5, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et repoussée par la commission et par le Gouvernement.

Je rappelle que son adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 113 :

| | |
|--|-----|
| Nombre de votants | 317 |
| Nombre de suffrages exprimés | 317 |
| Majorité absolue des suffrages exprimés. | 159 |
| Pour l'adoption | 79 |
| Contre | 238 |

Le Sénat n'a pas adopté.

Question préalable

M. le président. Je suis maintenant saisi d'une motion n° 1, présentée par M. Régnauld, les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3 du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement du Sénat, « ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise. »

La parole est à M. Régnauld, auteur de la motion.

M. René Régnauld. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, de tout temps les responsables locaux ont considéré comme une absolue nécessité celle qui consiste à disposer de collaborateurs de qualité.

La loi du 2 mars 1982 portant réforme des droits et obligations des communes, départements et régions, dite loi de décentralisation, et modifiant la nature comme le champ des compétences des collectivités territoriales, appelait, pour sa réussite et son application, une réforme des moyens humains. C'était dès lors l'annonce de la nécessité d'un statut non seulement des élus mais aussi des personnels. Cette dernière réforme a été engagée immédiatement et a donné les lois dont les titres I et II intéressent l'ensemble des fonctionnaires d'Etat et territoriaux, alors que le titre III concerne exclusivement les fonctionnaires territoriaux. Les lois des 26 janvier 1984, 12 juillet 1984 et 22 novembre 1985, pour modification des précédentes, ont précisé le cadre général statutaire, les nouveaux droits et obligations des fonctionnaires territoriaux.

La loi du 26 janvier 1984 s'inspire des grands principes d'indépendance et de neutralité qui marquent la conception et la tradition française de notre fonction publique, laquelle est un modèle pour le monde entier.

La situation nouvelle faite aux responsables locaux appelle nécessairement la possibilité pour ceux-ci de disposer de collaborateurs de qualité, de formation améliorée et généralisée.

La fonction publique territoriale doit devenir attractive - je reprends volontiers l'expression que vous avez utilisée, monsieur le ministre délégué sans doute aussi, monsieur le rapporteur - elle doit même devenir performante. C'est une condition essentielle à la réussite de la décentralisation.

La pérennité de l'emploi, la parité avec la fonction publique de l'Etat, l'assurance d'une possibilité de carrière, la mobilité, la négociation et le dialogue social, le partenariat équilibré élus-personnels pour la formation, la décentralisation de la gestion de la fonction publique territoriale, le rôle prépondérant de l'autorité territoriale, elle-même confirmée, renforcée dans ses pouvoirs et prérogatives de nomination, de notation, d'avancement sont les éléments fondamentaux de la réforme de 1984.

Je précise d'ailleurs que la concertation la plus large fut conduite tant auprès des organisations professionnelles qu'auprès des associations représentatives des élus. L'association des maires de France, pour sa part, adhéra aux principales dispositions de la réforme. Or, que dites vous, monsieur le ministre délégué : « La réussite d'une véritable décentralisation implique la création d'une fonction publique territo-

riale attractive, régie par des règles garantissant aux agents concernés des possibilités réelles de carrière. » Tel est bien l'objet de ces lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984. Mais, vous ajoutez dès la deuxième phrase du premier paragraphe de l'exposé des motifs : « Le principe même de la décentralisation ne saurait être compatible avec une limitation des attributions que les autorités territoriales exerçaient antérieurement dans la gestion de leur personnel. »

Voilà une curieuse manière de poser le débat sur la fonction publique territoriale, démarche étonnante et paradoxale que celle qui consiste à opposer autonomie locale et liberté des élus au statut des fonctionnaires des collectivités locales, comme s'il y avait lieu d'opposer ces données fondamentales.

Les élus peuvent-ils, au nom de leur liberté, s'opposer aux droits et garanties des fonctionnaires ? Autonomie locale, liberté des élus, pour quoi faire si, par ailleurs, on refuse de se donner les moyens d'assumer de façon moderne et efficace les nouvelles missions confiées aux élus par la décentralisation ? La vérité, c'est que cette démarche s'inscrit tout à fait dans le cadre général de la politique libérale contre les fonctionnaires et le service public. C'est la poursuite du discours néo libéral sur la privatisation des services publics locaux, sur l'excès de protection dont bénéficieraient les salariés de la fonction publique, observations qui reviennent souvent depuis le 16 mars 1986. C'est aussi la remise en cause de la décentralisation. Voilà bien l'enjeu politique de ce débat. Il s'agit d'un débat idéologique et non technique comme vous aimeriez et comme la présentation qui nous en a été faite tout à l'heure par M. le ministre délégué et par M. le rapporteur voudrait nous y faire croire.

Le statut de 1984, loin de dessaisir les élus de leurs pouvoirs, leur donne au contraire une plus grande souplesse dans la gestion de leur personnel. Ils ont enfin la possibilité de modifier, s'ils l'estiment nécessaire, les structures administratives pour les adapter aux besoins réels ressentis par la collectivité sans être entravés par des considérations de personnes. Que le tableau des effectifs disparaisse complètement dans les faits ! Après un démarrage quelque peu fastidieux sous les coups de freins de ce qui était l'opposition politique de l'époque, le conseil supérieur de la fonction publique territoriale a conduit un travail très soutenu sous la présidence de notre collègue Pierre Tabanou.

Au 31 décembre 1985, quoi qu'on ait pu en dire et quoi qu'on en dise encore, trente sept réunions de formations spécialisées et treize réunions plénières avaient été tenues, deux projets de lois, ainsi que soixante décrets et vingt-cinq arrêtés, avaient été examinés. Les centres de gestion pouvaient s'installer et ils se sont installés, de même que les quatre nouveaux comités techniques paritaires. Le droit syndical s'appliquait : pour la première fois, il était inclus dans la loi. Les structures nécessaires à la gestion de la formation pouvaient se mettre en place. Les premiers décrets portant statut particulier des attachés, directeurs et administrateurs étaient prêts.

Vint le 16 mars. Le nouveau gouvernement, au lieu de poursuivre la mise en œuvre de la réforme engagée - elle serait aujourd'hui achevée ou bien avancée - décida d'une « pause dynamique », pour reprendre l'expression d'un de nos collègues. Cette pause intéressait toute la décentralisation et, au passage, notamment, la fonction publique territoriale.

Encore heureux, monsieur le ministre délégué, que votre « pause dynamique », qui, un temps, nous a fait beaucoup craindre, ait été arrêtée là où elle l'a été. En effet, dans un rapport d'orientation sur la décentralisation, dont notre rapporteur est cosignataire, je lis : La situation des personnels d'encadrement - catégorie A et secrétaires généraux des communes de plus de 500 habitants n'est pas comparable à celle des personnels d'exécution - catégorie B, C et D. Le système des corps et de la carrière paraît justifié pour les premiers, mais il n'a pas grand sens, en revanche, pour les seconds. Aussi paraît-il opportun de dissocier les politiques applicables à chacune de ces deux grandes catégories d'agents : le personnel de catégorie A et l'ensemble des secrétaires généraux communaux ont le statut de fonctionnaires, ils sont soumis à la loi du 13 juillet 1983, droits et obligations ; ils sont gérés par l'établissement public national ; ils sont recrutés à un haut niveau et bénéficient de carrières attractives, quant aux personnels d'exécution, à savoir les catégories B, C et D, ils ne sont pas soumis au statut de la fon-

tion publique : ils sont recrutés par voie contractuelle et relèvent de conventions collectives conclues entre les représentants des élus et les organisations syndicales.

Voilà qui prouve bien les intentions qui se sont, depuis, concrétisées et qui montrent à l'évidence que le projet, dans un premier temps et dans son élan, envisageait bien de créer une « minifonction publique » territoriale pour la catégorie A et rien du tout pour les personnels d'exécution, à savoir les catégories B, C et D.

La fonction publique territoriale fait l'objet, c'est vrai, de dispositions complexes, parfois même difficiles à comprendre en première analyse. On ne dira jamais assez qu'il s'agit d'une réforme dont l'ambition est de répondre à des situations d'une extrême diversité : plus de 1 100 000 agents dans des collectivités de toute taille, placés sous l'autorité de quelque 80 000 exécutifs locaux aux charges très contrastées et très variées.

Votre prédécesseur, puis vous-même, monsieur le ministre délégué, aviez décidé de geler l'application de textes promulgués, de stopper la procédure de mise en place des centres national et régionaux de formation, de retenir des textes examinés par le conseil supérieur et le Conseil d'Etat. Vous annonciez la remise en cause de la réforme engagée et le dépôt prochain d'une nouvelle réforme sur le bureau du Parlement - c'était il y a un an.

Vous aviez d'ailleurs, vous et votre prédécesseur, annoncé le dépôt en urgence de ce texte et précisé qu'il serait examiné et promulgué avant la fin de 1986. S'il nous est présenté aujourd'hui seulement, sans doute, monsieur le ministre délégué, est-ce parce que, finalement, après vous être concerté avec les différents partenaires concernés, y compris probablement avec ceux qui vous sont le plus proches, vous vous êtes aperçu que le dispositif de 1984 était bien équilibré et que vouloir y porter atteinte n'était pas simple. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

Vos motivations essentielles sont, selon vous, l'inapplicabilité, le coût et l'autonomie des élus.

Vous affirmez et répétez sans cesse - il est vrai que pour y croire il faut que vous vous le répétiez souvent - que vous voulez réussir la décentralisation et que votre projet garantit l'unité de la fonction publique territoriale, la carrière, la mobilité, bref, que vous maintenez les garanties principales de la loi de 1984 aux agents en renforçant la liberté des élus. Dès lors, pourquoi vouloir les réformer et pourquoi avoir versé dans l'inapplication pendant près de quinze mois ?

A la vérité, vous vous désintéressez des conditions de la réussite de la décentralisation ; vous vous obstinez dans une conception passéiste de la gestion locale au nom de votre conception de l'autonomie qui, elle, ne peut s'extraire de votre philosophie ultralibérale.

Votre projet de loi est tout à fait trompeur, tant dans sa présentation que dans son contenu. En effet, il ne faut pas s'y laisser prendre, car, même s'il se présente sous forme d'amendements aux lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984 et même si, tout à l'heure, vous avez essayé de nous montrer que, finalement, il s'agissait de modifications mineures, c'est plus de 50 p. 100 du dispositif qui se trouve modifié, et cela dans ce qu'il a de plus fondamental. Il ne s'agit pas d'un simple aménagement technique. C'est le problème de l'existence même de la fonction publique territoriale qui est posé.

C'est pourquoi nous considérons qu'il n'y a pas lieu de débattre et qu'il faut appliquer les lois de 1984. Elles répondent à l'attente non seulement des personnels, mais aussi des élus qui ont besoin de personnels compétents et indépendants pour mettre en œuvre la décentralisation.

L'unité de la fonction publique, je suis pour. C'est une condition essentielle. Mais, monsieur le ministre, je dois le dire, si celle-ci était voulue et organisée par les textes de 1984-1985, il n'en est plus de même avec le projet de loi que vous nous soumettez.

Alors que vous proposez une organisation en cadres d'emplois, vous maintenez pour Paris et ses établissements publics une « structuration » en corps. A moins que vous ne me disiez que c'est la même chose - je vous démontrerai alors que ce n'est pas vrai - force est de constater que voilà une première brèche dans l'unité ; cela concerne 70 000 agents. Votre projet de loi exclut également les départements d'outre-mer, soit plus de 45 000 agents. Ainsi, plus de 10 p. 100 de l'effectif échappent à votre projet et est alors rompue l'unité théoriquement promise.

Je peux comprendre, monsieur le ministre, que l'élu de Paris que vous êtes ait conservé l'organisation en corps, preuve flatteuse pour vos prédécesseurs qu'elle était meilleure et que, de surcroît, elle rapprochait les deux fonctions publiques d'Etat et territoriale. Mais alors pourquoi proposez-vous pour les autres collectivités et les personnels une organisation différente ?

En ce qui concerne le recours aux contractuels, alors qu'un bon équilibre - difficilement atteint, certes - avait été trouvé en 1984, vous l'avez rompu par la loi du 19 août 1986. Non satisfait, vous renforcez encore le recours aux agents contractuels par votre projet qui n'est pas le même que celui de 1984. En réponse à une observation formulée tout à l'heure par notre rapporteur, j'indiquerai que l'introduction dans la loi de 1984 du seul adjectif « notamment » change considérablement la portée de l'article 3 de cette loi.

Mais, insatiables, vos amis au Sénat proposent finalement de faire de la contractualisation la règle essentielle du recrutement dans les communes de moins de 2 000 habitants. En effet, monsieur le rapporteur, vos propositions pour ces communes peuvent demain les amener à ne plus avoir un seul fonctionnaire territorial. Telle est la portée du dispositif que vous nous proposez. Nous sommes très inquiets, car il ne s'agit pas seulement d'aménagement technique. Se cachent derrière une remise en cause fondamentale non seulement de la fonction publique territoriale, et, par conséquent, de l'ensemble des moyens de nos collectivités locales, mais aussi du rôle qui est le leur au travers du service public local qu'elles développent, renforcent et mettent à la disposition de nos administrés.

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. René Régnault. Sur le recrutement, le blanc-seing quasi général offert à toute collectivité - commune, département, région - dont le nombre d'agents est supérieur à 200, d'organiser ses propres concours au niveau B, C et D implique un éclatement des règles relatives à la conformité et à la régularité des épreuves et ouvre, aujourd'hui, la porte à un clientélisme insupportable dans un contexte de crise généralisée de l'emploi.

Rappelons qu'un des premiers objectifs de la réforme de 1972 - dont le rapporteur est encore parmi nous - était, pour reprendre son expression et son intention, de moraliser l'accès aux emplois communaux, permettant ainsi l'égalité du recrutement.

Deuxième disposition intéressant le recrutement : la multiplication des « concours maison » au niveau communal, départemental et régional. Elle va très exactement à l'encontre du principe de l'unité de la fonction publique territoriale pourtant réaffirmé par le projet de loi.

Techniquement, cela se traduit par des obstacles à la mobilité intercollectivités et entraînera des différences sensibles de niveau de formation, puisqu'on prévoit de 500 à 600 concours différents pour les seuls rédacteurs adjoints techniques.

En ce qui concerne les carrières, la loi du 26 janvier 1984, en consacrant la séparation du grade et de l'emploi, a reconnu pour la première fois le droit et les garanties de carrière. Cela se concrétise dans deux dispositions essentielles à mes yeux que sont, d'une part, les modalités de recrutement et d'intégration dans la fonction publique territoriale, elle-même remise en cause par votre texte et, d'autre part, l'organisation de l'ensemble fonction publique territoriale en sous-ensembles aussi peu nombreux que possible et appelés corps.

Cela implique, d'une part, chaque autorité territoriale en matière de propositions, car, dans le dispositif de 1984, les propositions émanent de l'autorité territoriale et d'elle seule, mais, d'autre part, les propositions des centres de gestion intercollectivités territoriales pour la formulation d'avis selon des règles dont l'inspiration fondamentale est l'objectivité et qui, il est vrai, représentent quelques obligations pour les maires et pour les présidents.

Monsieur le rapporteur, je me tourne maintenant vers vous, vous dont la conclusion était tout à l'heure articulée autour de la notion de balancier. Lorsque vous avez fait ce développement, n'aviez-vous, finalement, pas à l'esprit, qu'on le veuille ou non, le fait suivant : celui qui se donnera le soin et le temps de réfléchir à la construction de cette fonction publique territoriale ne conclura-t-il pas qu'il faut effectivement trouver l'équilibre entre, d'une part, des autorités terri-

toriales diverses en taille, en responsabilités, en nature et en nombre et, d'autre part, un ensemble de fonctionnaires territoriaux ? Par conséquent, le fait d'arriver à l'équilibre, comme vous l'avez dit, ou à un compromis suppose bien, effectivement, que d'un côté comme de l'autre il y ait non seulement des droits, des libertés et des garanties, mais aussi des devoirs.

Ces corps, dont je viens de parler, sont des regroupements par filière professionnelle. Ils offrent un déroulement de carrière sans obstacle autre que le mérite.

Vos cadres d'emplois à gestion locale regroupent horizontalement, au niveau de la collectivité, voire d'un ensemble limité de collectivités, des possibilités de déroulement de carrière. Toutefois, force est d'observer que plus le sous-ensemble des emplois groupés dans le cadre d'emplois - comparable au sous-ensemble des emplois regroupés en corps - sera riche au niveau de la collectivité et plus les chances - de mobilité, de déroulement de carrière - seront grandes pour l'agent. Mais, *a contrario*, l'agent qui débutera dans une petite collectivité ne disposera pas de possibilités comparables à celles de son collègue qui aura commencé dans une grande collectivité, s'agissant de sa carrière ou encore de sa mobilité.

Permettez-moi de prendre deux exemples : une commune de soixante-douze habitants - la vôtre - et une commune de 1 200 habitants - la mienne - et de comparer les chances qu'aurait un jeune qui commence avec le grade de commis dans la voie administrative dans une commune de 1 200 habitants avec celles qu'aurait un autre jeune commençant dans le chef-lieu de mon département - Saint-Brieuc.

Les deux candidats, s'ils sont valeureux, peuvent prétendre accéder au grade de rédacteur, puis d'attaché, que sais-je encore ! Or, le système de cadre d'emplois ne permet pas à celui qui commence dans la petite commune - la vôtre ou la mienne - d'accéder aux différents grades de sa carrière avec les mêmes chances que celui qui aurait commencé dans une grande collectivité, à moins, effectivement, que vous ne considériez qu'il faille fondamentalement prendre en compte le « système D » et les « coups d'épaule » dont il faudra que l'un surtout use pour réussir à se promouvoir dans la carrière.

Une telle construction n'est pas équitable : vous introduisez une inégalité de chances entre les candidats selon qu'ils commencent leur carrière dans une grande ou dans une petite commune.

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. René Régnault. Ainsi se fragilise l'intérêt, l'attractivité pour la fonction publique territoriale, ainsi se crée la différence de moyens entre les villes et les communes.

En ce qui concerne la mobilité, s'il s'agit de la mobilité interne à la carrière, à la fonction publique territoriale, les observations que j'ai faites voilà un instant valent et je ne les reprendrai donc pas. S'il s'agit de la mobilité géographique à l'intérieur de la fonction publique territoriale - d'une collectivité à une autre du groupe de communes ou d'une commune vers le département ou la région - le système que vous proposez est alors, là aussi, nettement affaibli par rapport à la loi aujourd'hui en vigueur : les fonctionnaires intéressés devront faire preuve de hardiesse, parfois de système D. Et là, le problème devient éminemment politique ou plutôt parfois, sinon trop souvent, politicien.

C'est à la désintégration, à la balkanisation de la fonction publique que vous nous invitez.

Votre projet de loi remet fondamentalement en cause l'unité du statut, la comparabilité, la mobilité comme le principe de la carrière ; nous aurons l'occasion d'y revenir et nous prendrons alors des exemples. Mais, monsieur le ministre, nous serons l'un comme l'autre jugés, certes par les maires, mais aussi par les fonctionnaires territoriaux.

M. Yves Galland, ministre délégué. Tout à fait !

M. René Régnault. De ce côté-là, prenons ensemble pour l'instant rendez-vous avec leur histoire.

Dès lors qu'unité, comparabilité, mobilité, carrière, gestion paritaire ne sont plus garanties, la fonction publique territoriale elle-même s'en trouve affaiblie, désorganisée et remise en cause.

En effet, parlons objectivement de l'enjeu de la fonction publique territoriale : ce n'est pas, comme certains voudraient le laisser croire, une structure artificielle. Non, la fonction

publique territoriale a pour objet de réussir la décentralisation. C'est le moyen humain mis à la disposition des élus locaux pour assumer leurs nouvelles responsabilités et leur nouvelle autonomie. C'est également le moyen nécessaire à une indispensable modernisation de la gestion des collectivités territoriales et des services publics locaux.

Ce dernier point est important. En effet, on a trop tendance à limiter la notion de service public à l'Etat et à l'administration de l'Etat. C'est oublier un peu vite que le titre I de la loi du 16 janvier 1983 dispose que les communes, départements et régions concourent, avec l'Etat, à l'administration du territoire.

Le service public s'exprime également à travers la voirie, l'état civil, les crèches, l'aide sociale, les maisons de jeunes, les bibliothèques et les foyers du troisième âge. Vouloir remettre en cause la fonction publique territoriale, c'est remettre en cause les services publics locaux.

Il existe une contradiction fondamentale, monsieur le ministre, entre vos intentions et les moyens que vous voulez mettre en œuvre. Seules les dispositions des lois de 1984 et 1985 peuvent assurer la concordance entre vos déclarations de principe et vos actes.

Parfois, enfin, votre projet dénote un quiproquo. C'est notamment le cas s'agissant du paritarisme de gestion, de la formation ou encore de la réussite de la décentralisation.

S'agit-il de décentralisation quand on supprime le niveau régional de la formation instruite sur le principe de la décentralisation de la formation professionnelle au bénéfice des régions territoriales ?

Que je sache, les présidents de région n'ont pas remis en cause le principe de la décentralisation de la formation professionnelle, ni le principe de leur autorité, de l'opportunité d'être responsables délibérant sur la formation professionnelle.

Or, voilà que, s'agissant de celle des personnels des collectivités territoriales intéressant plus directement les élus, y compris à l'échelon des régions, le principe de la décentralisation régionale est remis en cause ! C'est bien tourner le dos à la logique de la décentralisation, c'est bien s'y opposer, c'est bien la remettre en cause.

Voilà pourquoi je dis que, derrière votre projet, monsieur le ministre, se cache quelque chose que vous n'avez pas encore jusqu'à présent avoué. (*M. le ministre délégué lève les bras au ciel.*)

C'est à un hypercentralisme, à une hyperconcentration que vous nous invitez à travers notamment du centre national de la fonction publique territoriale, un centre national dont le président devient, dans votre projet, un véritable empereur de la fonction publique territoriale. En effet, les responsables dans les régions ne seront pas choisis. Ils seront désignés par le président du centre national de la fonction publique territoriale. Belle confiance faite aux Françaises et aux Français et à ces 55 millions d'hommes et de femmes qui aspirent effectivement à plus de responsabilités et à gérer eux-mêmes, ensemble et collectivement, les services qui intéressent leur quotidienneté de vie !

Le paritarisme de gestion de la formation a d'abord été introduit par les lois de 1970 et de 1971, alors que l'un de vos amis, toujours haut responsable national, était Premier ministre. Ce paritarisme a été confirmé par la loi de 1972 sur le C.F.P.C. Or voilà que, par un esprit que je n'hésite pas à qualifier de rétrograde, de libéralisme outrancier, ou encore un besoin de revanche ou, enfin, tout à la fois, vous remettez le paritarisme intégral en cause, jetant le doute, l'anathème, le discrédit sur les fonctionnaires territoriaux, interdits que vous voulez qu'ils soient de participer à la gestion de leur salaire différé réservé à leur formation.

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. René Régnauld. Drôle de façon de vouloir le meilleur usage de l'argent public, drôle de méthode de valorisation de la formation de nos collaborateurs alors qu'elle conditionne notre action pour un service public local meilleur.

L'autonomie des élus, c'est la garantie du choix, c'est la qualité des moyens, sa valorisation. Puisque vous parlez de la liberté de l'élu, qu'est-ce que la liberté de l'élu ? N'est-ce pas d'avoir des moyens suffisants, un personnel compétent ? N'est-ce pas la possibilité de pouvoir pratiquer une gestion des personnels rationnelle, débarrassée de toute contingence locale ?

Qu'est-ce qui est le plus important pour un élu ? Se voir proposer un candidat qui donne toutes les garanties de compétences par le centre de gestion ?

M. le président. Monsieur Régnauld, le plus important pour un sénateur est de respecter son temps de parole. Je suis obligé de vous signaler, pour vous permettre de vous organiser tout à loisir, qu'il ne vous reste que trente secondes.

M. René Régnauld. Monsieur le président, ma démonstration s'en trouverait inachevée. M. le ministre délégué me reprocherait de ne pas lui avoir tout dit... (*Sourires.*)

M. Yves Galland, ministre délégué. Non ! Je ne vous reprocherais rien. (*Nouveaux sourires.*)

M. René Régnauld. ... le rapporteur également.

Monsieur le ministre délégué, je voudrais attirer également votre attention sur ce problème de la liberté de l'élu. Ce qui est important pour lui, c'est de se voir proposer un ou des candidats compétents, même s'ils sont proposés par le centre de gestion, à moins que vous ne considériez qu'il vaut mieux qu'il se voie imposer un candidat en fonction de critères purement subjectifs dictés par des considérations psychologiques de proximité.

Cette réforme bouscule certaines habitudes de gestion. La droite a développé une campagne démagogique sur le dessaisissement des élus, la complexité de la réforme ou encore son coût. Les centres de gestion ont suscité la crainte chez les élus que ces organes ne soient dotés d'un pouvoir de décision s'imposant à eux. Ils proposent, l'autorité territoriale dispose. En outre, ces centres de gestion sont dirigés par un conseil d'administration exclusivement composé d'élus. Or, à moins que vous ne reveniez sur certaines dispositions, je ne vois pas dans votre texte ce qui peut justifier la réduction des coûts. Le remplacement d'un certain nombre de cotisations par une cotisation unique n'en fait pas la preuve. Dès lors que les missions - seules les missions comptent - sont maintenues, voire que certaines sont accrues, le coût risque, monsieur le ministre, d'être tout à fait comparable.

Je souhaite donc, parce que les éléments de votre projet ne me convainquent pas de l'opportunité de celui-ci, que vous vouliez bien nous dire quelles sont les réelles motivations qui vous ont poussé à déposer un tel projet, qui - je le répète - remet en cause la décentralisation. En effet, il met en cause la possibilité pour les élus de trouver objectivement les fonctionnaires territoriaux dont ils ont besoin et qui sont le gage de la réussite de leurs nouvelles responsabilités.

M. le président. Voilà, monsieur Régnauld.

M. René Régnauld. Je termine, monsieur le président.

M. le président. Vous avez parlé déjà deux minutes de trop.

En réalité, j'ai trouvé que c'était une bonne fin et je vous propose de conclure là-dessus.

M. René Régnauld. Encore une phrase, monsieur le président !

M. le président. Une phrase !

M. René Régnauld. Je voudrais dire à M. le ministre qu'il peut encore retirer son texte. Il est de bonnes décisions qui, quoique prises tardivement, sont d'intérêt général et honorent ceux qui les prennent.

Pour vous y aider, dès à présent, j'invite la Haute Assemblée à adopter la question préalable que nous avons déposée et que je viens de développer, insuffisamment encore, mais je me réserve tout à l'heure d'y revenir dans la discussion générale si vous me condamnez, monsieur le ministre, et vous, mes chers collègues, à devoir poursuivre malheureusement ce débat. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Quelqu'un demande-t-il la parole contre la motion ?...

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs les sénateurs, après une exception d'irrecevabilité constitutionnelle, nous voici

maintenant devant une question préalable déposée par un groupe différent, suivant des axes également différents, mais avec une conclusion sensiblement identique, que la commission des lois va demander au Sénat de repousser comme elle a demandé que soit repoussée l'exception d'irrecevabilité précédente.

En préalable, je dirai à l'orateur qui vient de défendre la motion qu'il ferait bien de se méfier d'une certaine citation de Talleyrand sur ce qui est excessif. J'ai eu l'impression, en effet, qu'à un certain moment il s'est laissé prendre par un peu de vertige, car, en définitive, si nous en sommes là aujourd'hui, c'est en grande partie parce que les lois de 1984 n'ont pas été appliquées, que nous sommes devant des quasi-vides juridiques et que cela ne peut pas être imputé au seul gouvernement actuel, ni à la seule majorité actuelle.

M. Raymond Courrière. Il y a quinze mois qu'ils sont là !

M. Paul Girod, rapporteur. Les lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984, Monsieur Courrière, celles dont M. Régnauld a parlé tout à l'heure en disant à plusieurs reprises : « la loi actuellement en vigueur », sont des lois qui ont précisément pour caractéristique de ne pas être en vigueur puisqu'une loi n'a d'effet que dans la mesure où les décrets d'application sont pris.

Vous avez donc imputé à crime quinze mois de non-application de ces textes au gouvernement actuel, mais les vingt-six mois de non-application sous le gouvernement précédent, personne n'en parle. C'est tout de même curieux !

M. Raymond Courrière. C'est l'héritage !

M. Paul Girod, rapporteur. Il a fallu deux ans pour sortir un seul statut particulier, le plus facile, celui de la catégorie A de statut administratif. Et encore, le décret n° 86-417 du 13 mars 1986 relatif au statut des administrateurs territoriaux et le décret n° 86-479 du 15 mars 1986 relatif aux statuts des attachés et directeurs de service n'étaient pas d'application immédiate, des mesures réglementaires complémentaires devant intervenir ensuite pour les rendre applicables.

M. René Régnauld. Qu'avez-vous fait en quinze mois ?

M. le président. Monsieur Régnauld, vous n'avez pas la parole.

Ont seuls droit à la parole l'auteur de la motion, un orateur contre, la commission et le Gouvernement. Il n'y a de place pour aucune interruption, d'où qu'elle vienne.

Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Ce qui revient à dire que la loi actuellement en vigueur n'est justement pas en vigueur. Elle l'est d'autant moins qu'un certain nombre de textes à caractère de repentir sont intervenus et qu'un certain nombre de dispositions du code des communes abrogées par la loi du 26 janvier 1984 ont été rétablies par la loi du 22 novembre 1985. C'est M. Joxe lui-même qui reconnaissait devant le Sénat le 15 octobre 1985 qu'il fallait remettre en cause une bonne partie de la loi de 1984. Il faudrait tout de même savoir de quoi l'on parle !

M. Emmanuel Hamel. Ils n'ont pas de mémoire !

M. Paul Girod, rapporteur. D'autant plus que, si l'on allait jusqu'au bout, cela voudrait dire que le Sénat n'aurait pas le droit de revoir une loi qu'il a, lui, expressément rejetée. Or, que je sache, c'est quand même son droit, d'autant que, pour paraphraser une autre citation, « ce qu'une loi a fait, une autre loi peut essayer de la parfaire. »

M. Raymond Courrière. De le défaire !

M. Paul Girod, rapporteur. Cela dit, il faut bien constater que le système des corps s'est révélé parfaitement irréaliste. Vous nous avez dit tout à l'heure, monsieur Régnauld, qu'avec le système des corps les élus recouvreraient des droits complémentaires. Or, trois minutes après, vous expliquez que les élus territoriaux ont le droit de faire... des propositions ! Autrement dit, avec le système des corps, ils n'ont plus le droit de décider ; c'est l'administration interne du corps qui décide à leur place et c'est bien là le problème. D'ailleurs, de tous les bancs sont montés des observations, des cris d'alerte sur le fait que les élus territoriaux n'allaient pas pouvoir arriver à mettre effectivement en route...

M. René Régnauld. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le rapporteur ?

M. le président. Non, monsieur Régnauld, il n'y a pas place pour des interruptions. Je n'y puis rien, c'est ainsi. Beaucoup de vos collègues voudraient sans doute également expliquer leur vote, mais ils ne le peuvent pas et ce, en vertu de l'article 44, qui dispose qu'ont seuls droit à la parole l'auteur de la question, un orateur contre, la commission et le Gouvernement et qu'aucune explication de vote n'est admise. Cela s'appelle le débat restreint. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Les corps régis totalement hiérarchisés ne sont à l'évidence pas adaptables à 80 000 décideurs indépendants. C'est tellement vrai que la seule commune dans laquelle le système des corps existe, c'est la ville de Paris et vous imputez à crime au Gouvernement de le rétablir, alors que c'est la commission qui l'a fait, parce qu'elle sait bien que, compte tenu de la masse, d'une part, et de l'ancienneté de l'organisation, d'autre part, la remise en cause des corps de la ville de Paris aurait posé des problèmes administratifs et de carrière inextricables. Cela dit, ces corps existent depuis 1939 ; ce n'est donc pas quelque chose de comparable à l'évolution que l'on voulait faire subir à la fonction publique territoriale des petites communes décentralisées.

Les membres de l'ancienne majorité ont eux-mêmes exprimé leur scepticisme. Ce n'est pas un membre de la majorité actuelle qui, à un colloque de l'automne 1986 sur la fonction publique territoriale, a expressément déclaré que le dispositif des corps était inapplicable ; c'est un conseiller du ministre de l'intérieur de l'époque et, si vous voulez son nom, je peux vous le donner.

Quand on parle du système des cadres auquel on veut substituer le système des corps, il faut que l'on sache ici, car j'ai quand même procédé à un certain nombre d'auditions avant de présenter mon rapport devant la commission des lois, qu'à part une organisation syndicale précise toutes les autres ont admis que le système était plus adapté à la réalité des collectivités territoriales que le système des corps hiérarchisés.

Quant au dispositif de 1984, monsieur Régnauld, dont vous avez fait un superbe éloge, un de ces éloges d'ailleurs qui ont toujours un ton un peu funèbre, il est - c'est le moins que l'on puisse dire - coûteux. Ce n'est pas non plus un membre de la majorité actuelle qui a déposé la question n° 902 au Sénat le 15 mai 1986, accusant, ce que vous avez imputé à crime à la majorité actuelle et à « la droite », de faire une campagne de « déstabilisation » quant au coût prétendu de la réforme de 1984. La question n° 902 du 15 mai 1986 a été déposée par un de vos collègues - je peux, si on le souhaite, dire son nom - qui occupe auprès d'une autorité éminente des fonctions importantes et qui parlait, lui, d'une augmentation comprise entre 300 p. 100 et 500 p. 100 des cotisations des centres de gestion.

M. René Régnauld. Une hirondelle ne fait pas le printemps !

M. Paul Girod, rapporteur. Alors, tout de même, ne venez pas nous dire qu'il n'y a pas lieu de réfléchir sur une loi qui a débouché sur de telles angoisses, tant parmi vos propres amis que parmi les nôtres. Alors, campagne de dénigrement de la loi de 1984 exclusivement menée par une partie de l'opinion ? Non. Difficultés d'application ? Oui. Nous ne voyons vraiment pas pourquoi le Sénat ne prendrait pas à son compte les propositions du Gouvernement, d'autant que, si j'ai bien entendu, on nous a expliqué tout à l'heure qu'il fallait impérativement que le fonctionnaire territorial, en définitive, ne soit plus soumis... Mais depuis quand et de quel droit peut-on *a priori*, de façon totale, avoir vis-à-vis des élus territoriaux qui sont des responsables soumis à la sanction du suffrage universel - la seule autorité qui existe en France - une attitude qui consiste à les traiter comme des suspects ? Ce n'est probablement pas votre intention mais, si l'on va au terme du raisonnement qui sous-tend votre texte, c'est à cela que l'on aboutit.

Je ne pense pas que, dans ce domaine, la commission sorte de son rôle en prenant en compte les propositions du Gouvernement. Elle prépare ainsi, comme elle doit le faire, le rôle du Sénat en tant que représentant des collectivités territoriales.

Si la fonction publique territoriale veut devenir attractive, elle doit aussi être adaptée à la décentralisation. Vous avez déclaré, monsieur Régnauld, que le système proposé était hypercentralisateur au motif que l'on allait créer un centre national de la fonction publique territoriale.

M. René Régnauld. Avec quels pouvoirs ?

M. Paul Girod, rapporteur. Il aura un rôle d'assistance de la gestion des collectivités locales !

Que pourrait-on dire du système qui plaçait les maires entièrement entre les mains d'une fonction publique territoriale intégralement gérée en dehors d'eux par les corps hiérarchisés ?

M. René Régnauld. C'est faux !

M. Paul Girod, rapporteur. La loi de 1984 avait besoin d'être modernisée et adaptée. Le Gouvernement a formulé des propositions sur lesquelles la commission des lois a formulé un certain nombre de réflexions. Il est bon d'en débattre. Il n'y a pas de raison de ne pas le faire. La commission des lois demande donc au Sénat de rejeter la question préalable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur. Au risque de surprendre M. Régnauld, je lui dirai que sa question préalable a de quoi étonner.

Si de nombreuses critiques ont été émises à l'encontre des lois de 1984, M. Régnauld est mieux placé que quiconque pour savoir que les plus véhémentes d'entre elles émanaient d'élus membres du parti auquel il appartient. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point au cours du débat puisque, outre les modifications présentées par le présent projet de loi, plusieurs de ses collègues nous ont interpellés sur des dispositions des lois de 1984 qu'ils souhaitaient également voir réformer.

M. René Régnauld. C'est un mauvais procès !

M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur. A ce premier sujet d'étonnement s'en ajoute un second. S'il n'y avait pas réellement lieu de modifier les lois de 1984, si ces lois ne posaient pas de nombreux problèmes, si, au contraire, elles avaient les vertus que vous avez soulignées tout à l'heure du haut de la tribune, monsieur Régnauld, on serait alors en droit de se demander pourquoi, à la date du 16 mars 1986, comme le faisait très justement remarquer votre rapporteur, M. Girod, ces lois étaient restées largement inappliquées. Notamment pourquoi, plus de vingt-six mois après la publication de la loi du 26 janvier 1984, aucune des dispositions statutaires qui devaient être prises sur le fondement de cette loi n'avaient encore pu être mises en œuvre ?

M. Paul Girod, rapporteur. Voilà le problème !

M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur. Or, il suffit d'analyser les textes de 1984 et de consulter les principaux intéressés, c'est-à-dire les élus et les personnels - c'est là le minimum que l'on puisse faire si l'on cherche à répondre à des besoins - pour comprendre le vice fondamental des lois de 1984. Ce vice essentiel est le suivant : on ne transpose pas impunément une organisation conçue par le passé pour un employeur unique, qui est l'Etat, sur plusieurs dizaines de milliers de collectivités locales qui mettent en œuvre, sous l'impulsion de leurs élus, des missions aussi nombreuses que variées, qui s'exercent le plus souvent au contact direct des usagers.

Vouloir regrouper les fonctionnaires territoriaux en corps comparables à ceux de l'Etat, c'est tout simplement méconnaître cette réalité. Or le refus de la réalité mène toujours à une impasse. Le précédent gouvernement l'avait d'ailleurs sans doute perçu puisque c'est dès février 1985 et encore le 18 septembre 1985, lors d'une séance du conseil supérieur de la fonction publique territoriale à laquelle, je crois, assistait M. Régnauld, que mon prédécesseur au ministère de l'intérieur indiquait que le principe de comparabilité était, au moins temporairement, mis entre parenthèses. Il serait sage de poursuivre aujourd'hui sur la voie de la raison qui fut alors ouverte.

Mais l'abandon de la comparabilité ne signifie en aucun cas la fin de la mobilité entre les deux fonctions publiques ; beaucoup plus que par des identités impossibles et d'ailleurs peu souhaitables, la mobilité passe par des qualités réciproquement reconnues.

Le principe de la carrière n'est pas non plus remis en cause, sauf à entendre par là le regroupement des fonctionnaires territoriaux en corps pyramidaux, où des quotas devraient être respectés au niveau départemental, voire national, entre les différents grades de ces corps. Outre qu'un tel principe aurait pour corollaire direct une gestion centralisée et collective des fonctionnaires territoriaux, ce serait là le plus sûr moyen de supprimer toute perspective de promotion à nombre d'agents en place. Je ne citerai à cet égard que le seul exemple des attachés aux alentours de la quarantaine qui, si le décret du 15 mars 1986 avait pu être mis en œuvre, auraient vu leur carrière totalement bloquée.

Quant au paritarisme en matière de formation, il nous apparaît essentiel s'agissant du contenu de la formation à mener et M. Galland l'a très justement rappelé. Mais la gestion financière d'un établissement public regroupant des collectivités locales qui lui fournissent ses ressources nous apparaît, elle, relever des élus, responsables devant les électeurs et notamment les contribuables.

Pour conclure, monsieur Régnauld, nous ne voyons pas d'inconvénient à ce qu'on reste attaché à certains principes qui ne sont d'ailleurs nulle part remis en cause, et c'est pour cela que le Gouvernement a procédé par amendements aux lois de 1984.

Mais il est dérisoire, vous me permettez d'ajouter un peu de démagogie, de vouloir défendre dans l'opposition certains principes lorsqu'on a été incapable d'en faire ne serait-ce qu'un début d'application lorsqu'on était au gouvernement !

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur. Et si vous pensiez, monsieur Régnauld, que cette question préalable avait la moindre chance d'être votée, vous ne l'auriez probablement pas opposée parce que vous savez que vous auriez dû faire face à la colère d'une très large majorité des 1 100 000 fonctionnaires territoriaux et que vous auriez dû faire face à l'opposition et à la contestation de nombreux élus et parlementaires socialistes qui sont venus nous voir et qui considèrent qu'il est urgent de délibérer sur le projet de loi du Gouvernement !

M. René Régnauld. Ils ne vous ont pas parlé de cela !

M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur. Dans ces conditions, cette motion est surréaliste et c'est la raison pour laquelle je vous demande, mesdames, messieurs les sénateurs, de rejeter la question préalable. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

Je mets aux voix la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable, repoussée par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 114 :

| | |
|--|-----|
| Nombre de votants | 317 |
| Nombre de suffrages exprimés | 317 |
| Majorité absolue des suffrages exprimés. | 159 |

| | |
|-----------------------|-----|
| Pour l'adoption | 79 |
| Contre | 238 |

Le Sénat n'a pas adopté.

Nous poursuivons donc la discussion générale.

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 du rassemblement pour la République : soixante-six minutes ;

Groupe de l'union centriste : soixante-trois minutes ;

Groupe socialiste : soixante minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants : cinquante-cinq minutes ;

Groupe de la gauche démocratique : quarante-sept minutes ;

Groupe communiste : trente-sept minutes.

La parole est à M. Jean-François Le Grand.

M. Jean-François Le Grand. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà près d'un siècle, Jules Grévy déclarait : « La grandeur d'un pays se caractérise à la qualité de son administration ». Il nous est donné aujourd'hui l'occasion d'illustrer cette vérité à la faveur du texte que soumet le Gouvernement à notre examen.

Qu'il nous soit permis - quand je dis « nous », c'est que j'associe à mon propos mon collègue et ami M. Louis Souvet, avec lequel nous avons réfléchi sur ce texte et qui aurait dû s'exprimer aujourd'hui mais qui, retenu dans son département, n'a pu le faire - qu'il nous soit permis, donc, de saluer l'initiative de M. le ministre de l'intérieur et de son ministre délégué pour la précision, la clarté et la volonté qui caractérisent leur projet.

L'enjeu est de taille - il faut le reconnaître - et il répond à un double objectif, à une double nécessité, pourrais-je dire. En effet, il s'agit, d'une part, de conforter la bonne évolution de la décentralisation et, d'autre part, d'assurer aux personnels appelés à servir les collectivités territoriales un profil de carrière digne des charges qui sont les leurs et qui, plus encore demain, seront les leurs.

A la lecture de ce projet de loi, à la lecture des amendements que la commission des lois nous propose après le travail en profondeur auquel elle s'est livrée, vous me permettez, au nom de mon groupe, de féliciter le rapporteur pour la qualité de son exposé.

J'articulerai mon propos autour de deux points, qu'il m'arrive d'ailleurs fréquemment de développer en tant que responsable départemental et que M. Souvet évoque, lui, en tant que responsable régional.

Le premier concerne la régionalisation et les espoirs que nous plaçons en elle ; le second concernera plus particulièrement les dispositions du texte.

L'esprit de la régionalisation repose sur un constat, celui qui définit la région comme étant l'échelon le mieux à même de résoudre les problèmes pour lesquels les collectivités locales se révèlent trop petites ou l'Etat trop loin. Outre ce rôle de relais, la région a pour vocation de devenir une réelle entité économique, sociale et culturelle.

La réforme de 1982, l'élection au suffrage universel des conseillers régionaux en mars 1986 font désormais de la région une collectivité territoriale de plein exercice.

Cette évolution n'est en fait que la poursuite d'un programme ambitieux - il faut le rappeler - ouvert à l'aube des années soixante par le Général de Gaulle, repris et poursuivi par le président Pompidou.

S'agit-il d'une consécration ? La réponse est double : oui et non. Oui, parce que, avec les régions, la France se donne de nouveaux moyens, notamment en matière de Plan et d'aménagement du territoire, éléments qui sous-tendent et sont en même temps sous-tendus par le développement économique. L'échéance de 1982 et l'ouverture d'un marché unique seront un succès grâce aux régions - notre collègue et ami M. Michel Giraud ne s'est-il pas fait l'écho de cette pensée hier soir ? - l'Europe passant par les régions. Denis de Rougemont, bien avant nous et mieux que nous, l'a d'ailleurs fort souvent appelé.

La réponse est également : non, parce qu'il reste encore beaucoup à faire pour que cette nouvelle cellule de décision conforte sa place originale dans le paysage politique et administratif français. Force est de reconnaître - je ne pense pas être démenti - que les instances régionales telles qu'elles existent aujourd'hui souffrent de faiblesses qui, faute de remèdes, constitueraient à la longue des handicaps.

A défaut de prévoir clairement les effets de la décentralisation, il était aisé, au moment de sa mise en place en 1982, de démontrer les défauts de la centralisation.

Telle fut, à notre sens, l'erreur de nos prédécesseurs qui, au demeurant, sous couvert d'un programme ambitieux et généreux dans les termes, n'hésitèrent pas à relever le défi majeur consistant à confier aux régions ce qui appartenait virtuellement depuis des siècles à l'Etat. Il s'agissait d'une générosité verbale qui n'a malheureusement pas trouvé son application dans les faits.

C'est pourquoi nous préférons, à la notion vague de décentralisation, substituer celle, beaucoup plus précise, de régionalisation.

Ce qui pourrait apparaître comme un exercice de style présente au moins un avantage, celui de préciser l'orientation donnée à une nouvelle politique et à une nouvelle dynamique décisionnelle, confortées par ce projet pour ce qui concerne les personnels.

Je passerai sous silence les problèmes spécifiques aux régions, vous les connaissez, monsieur le ministre, comme moi, et même mieux que moi. Ils ne concernent pas notre sujet d'aujourd'hui, mais ce rapide aperçu permet d'introduire le deuxième point de notre intervention.

Etudiant les modalités du texte, nous avons pris soin de nous entourer, mon collègue Louis Souvet et moi-même, de l'avis des services administratifs concernés. Il ressort de cette consultation deux idées force que je me permets de soumettre à votre attention : d'une part, la volonté de voir se perpétuer la continuité du service public au travers de la reconnaissance des aptitudes professionnelles de chaque fonctionnaire, de l'assurance de l'emploi qui ne serait pas soumis à la discrétion de telle ou telle majorité politique et, enfin, au travers de l'indépendance de l'administration ; d'autre part, la crainte de voir remis en cause, à la faveur de ce texte, le système de la carrière qui repose, selon l'interprétation constante qu'en a donnée le Conseil d'Etat, sur le lien indissociable établi entre les notions de corps à gestion homogène et de séparation du grade et de l'emploi, la substitution aux corps de cadres d'emplois gérés ponctuellement tendant, d'après nos correspondants, à nier le système de la carrière qui définit les caractéristiques de l'emploi public. Mais le texte du projet de loi, comme les propos qui ont été tenus tout à l'heure par le rapporteur lors de la discussion des deux questions préjudicielles, nous rassurent tout à fait sur ce point.

Enfin, s'agissant du cadre d'emploi, et puisque le texte reprend à son compte le principe de la séparation du grade et de l'emploi, quatre observations sont généralement exprimées : ne pas multiplier les cadres d'emploi, de peur d'aboutir à un tableau indicatif des emplois ; ménager des conditions d'accès au cadre d'emploi et au déroulement de carrière communes à toutes les collectivités territoriales ; réserver une liberté d'accès aux différents grades de son cadre pour tout agent sous réserve de l'appréciation de ses mérites ; enfin, prévoir des statuts d'emplois fixant les échelles indiciaires qui leur sont attachées.

Je souhaiterais y ajouter personnellement trois autres observations que je vais développer un peu.

Se substituant à celle de corps, la notion de cadre d'emploi permet une gestion plus souple des personnels. Néanmoins, en compensation de la perte de la notion de sécurité qui s'attache aux corps, peut-être serait-il utile de mettre en place des éléments particuliers comme des positions hors cadre agréées par le centre national de gestion, à l'instar de ce qui se pratique dans le corps préfectoral.

Il serait, par ailleurs, opportun que, dans les dispositions qui seront prises, il ne soit plus tenu compte de la règle des quotas. La collectivité doit pouvoir juger elle-même du niveau de ses emplois et de la qualité de ses agents. Empêcher un agent, par un barrage réglementaire, de pouvoir escompter un avancement est anti-économique pour la collectivité. Vous me permettez, pour le démontrer, de prendre le truchement d'un exemple parfaitement hypothétique : avec une règle des quotas, on ne pourrait pas recruter plus de deux cadres A pour dix cadres agréés. Voilà bien qui serait, comme je le disais à l'instant, anti-économique pour la collectivité, qui gère elle-même son budget, qui embauche et qui sait bien quels sont les fonctionnaires ou les collaborateurs dont elle souhaite s'entourer.

Le recrutement fait l'objet de l'article 10.

Revenir à un état alphabétique des listes de résultats est une bonne chose. Néanmoins, il faut veiller au niveau de recrutement et, sans « nationaliser » celui-ci, pouvoir s'assurer que les concours ont la même valeur sur l'ensemble du territoire.

Que le centre national de gestion se charge du recrutement des cadres A paraît sain et bon, mais il faudrait revenir au niveau régional, voire interrégional, pour les cadres B, alors qu'il est prévu que ce recrutement s'effectuera au centre de gestion départemental. Il serait sans doute également opportun de charger le centre régional de formation de cette mission.

S'agissant des centres de formation, le découpage des circonscriptions de formation, prévu dans l'article 14 de votre texte, pourrait être réalisé par une disposition réglementaire - un décret en Conseil d'Etat, par exemple - pour en donner une bonne définition géographique.

Quant aux organisations syndicales représentatives, qui font l'objet de l'article 15, alinéa 4, je souhaiterais que l'on puisse élargir le terme de « représentativité » à l'ensemble des organisations de personnels territoriaux et non pas seulement aux syndicats institutionnalisés.

Nous vous sommes d'avance reconnaissants, monsieur le ministre, de la réponse que vous pourrez apporter à ces observations.

Nous ne pouvons que nous réjouir du rôle désormais dévolu, au regard de ce texte, aux élus, et ce pour deux raisons essentielles. La collectivité est reconnue comme employeur ; l'élu va donc y gagner en autonomie, puisque sa qualité à embaucher, à nommer, lui confère une quasi-responsabilité de chef d'entreprise. Par ailleurs, il trouvera face à lui des agents compétents, spécialement formés aux emplois et fonctions requis pour la bonne gestion de la commune, du département ou de la région.

Cet aspect me permet d'avancer une conception dynamique du développement territorial. Considérer les collectivités territoriales comme de simples échelons administratifs, c'est les dénaturer. Considérer les collectivités territoriales comme de réels espaces de décision, de progrès et de gestion, animés par un personnel qualifié, c'est les conforter dans leur rôle et leur mission. Votre texte se soumet à cet impératif. Qu'il soit salué comme tel !

Néanmoins, il ne faut pas que les collectivités soient livrées à elles-mêmes. Aussi faut-il trouver une solution originale qui ne soit ni celle du privé ni celle de l'Etat. La gestion des personnels territoriaux se révèle être plus importante qu'on ne le pense.

Enfin, il faudrait qu'à tout le moins les statuts puissent sortir rapidement dès que cette loi aura été adoptée. Il apparaît, en effet, évident de constater une certaine lassitude des personnels qui, actuellement, attendent et espèrent que leur situation sera bientôt définie. M. le ministre de l'intérieur et M. le rapporteur nous ont d'ailleurs rappelé le temps qu'il a fallu, après le vote de la loi de 1984, pour ne point voir apparaître des décrets d'application !

Une autre raison de nous réjouir est de voir opposé à la complexité des structures existantes un souci de rationalité dans le fonctionnement. En matière de gestion et de formation, à l'émiettement administratif et à la pesanteur budgétaire que provoquaient les dispositions des lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984, vous proposez l'unicité, la cohérence et l'efficacité.

Ces mesures auront pour avantage de permettre un allègement des charges des collectivités locales, mais aussi d'assurer et de préserver leurs spécificités.

Ce texte, comme nous l'avons indiqué, a été sensiblement amélioré par la commission des lois. Les indications données par son rapporteur, auquel je rends encore une fois hommage, nous ont totalement rassurés. Je tiens à le féliciter et à le remercier pour le travail accompli pour le plus grand profit des communes de France, notamment les plus petites.

Les amendements qui nous sont proposés par la commission répondent à quatre soucis qui tiennent à cœur aux maires ruraux : l'adaptation aux réalités de la France rurale, la souplesse, l'autorité et l'efficacité.

Ce projet a aussi le mérite de permettre aux communes rurales de se doter d'un personnel de grande qualité. Faut-il rappeler que les secrétaires généraux de mairie sont devenus de véritables agents du développement local, cheffes ouvrières de nos communes ? Ce texte leur assure la carrière légitime à laquelle ils peuvent enfin prétendre.

Il permet aussi, par le chevronnement de diverses dispositions, de ne pas nous séparer de ceux de nos collaborateurs qui atteignent leur plafond indiciaire.

Enfin, nous croyons nécessaire de rappeler l'attachement des maires aux réunions des anciens syndicats de communes. Il me semble indispensable, dans l'intérêt des collectivités locales, de maintenir en l'état ces rencontres, peut-être sous la forme d'assemblées générales.

Il reste un point sur lequel nous souhaitons attirer votre attention, concernant les agents de l'Etat mis à disposition dans les régions. Cette requête émane plus particulièrement de M. Souvet, mais, comme je l'ai indiqué au début de mon propos, je la présente en son nom.

En vertu des dispositions de la décentralisation, tout transfert de charge est accompagné d'un transfert de ressources correspondant.

Les conventions signées en 1982 entre l'Etat et les régions ont permis la prise en charge de la rémunération des agents mis à disposition.

Or, il apparaîtrait qu'à compter du 1^{er} janvier 1986 l'Etat comme les régions ne sont plus tenus de remplacer ces agents.

Par ailleurs, la compensation financière serait limitée - nous employons à dessein le conditionnel - dans le temps et les postes supprimés dès constatation de leur vacance, au 1^{er} janvier 1986. La région Franche-Comté compte cinq cas de cette nature.

Nous vous serions reconnaissants de nous préciser si cette interprétation des dispositions de la loi du 11 octobre 1985 est exacte ou si elle n'est pas fondée. Vous conviendrez, toutefois, qu'elle puisse provoquer un certain étonnement et beaucoup d'inquiétude.

Abandonnant les aspects particuliers, je voudrais terminer en soulignant la constatation suivante : votre texte annonce, aujourd'hui, les premiers traits d'une nouvelle architecture tendant à favoriser l'essor et la consolidation de la régionalisation.

Toute œuvre politique passe par l'homme. Les collectivités territoriales et locales animées par des agents qualifiés apparaîtront de plus en plus comme des cellules actives du développement de notre pays.

Il s'agit non pas d'une parcellisation, d'un émiettement de la fonction publique, mais, au contraire, de son adaptation et de son évolution vers les besoins nouveaux qui s'imposent à nous.

Je souhaite qu'au travers de ces nouvelles directions la région, le département et les communes bénéficient de tous les atouts nécessaires à leur réelle efficacité, économique, sociale et culturelle.

Animées par des administrateurs conscients de leur rôle et sûrs de leur mission, les collectivités y trouveront l'affirmation de leur véritable sens et de leur vocation profonde.

Telle est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, nous accueillons favorablement vos propositions et nous n'hésiterons pas à voter votre projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Jean-François Pintat. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord, au nom du groupe des républicains et des indépendants, dire combien ce texte est indispensable, car les élus locaux ne pouvaient plus rester dans l'incertitude des textes à appliquer. Cette réflexion vaut également pour les personnels des collectivités locales qui attendaient ce texte avec beaucoup d'impatience.

Nous félicitons donc le Gouvernement pour avoir présenté un texte clair, précis, qui corrige les rigidités les plus criantes et met de l'ordre dans un dispositif aussi complexe qu'inapplicable. Nous avons besoin, en effet, d'un texte net, précis et applicable qui donne aux élus locaux le sentiment de travailler au mieux pour le développement de leur commune, de leur département et de leur région, en plein accord avec les fonctionnaires territoriaux, corps dévoué et efficace, indispensable à la bonne gestion de nos collectivités locales. Sans cet accord profond et confiant, il ne peut y avoir de bonne gestion.

Je voudrais d'ailleurs souligner, en commençant ce propos, combien notre tâche est facilitée par le rapport présenté, au nom de la commission des lois, par notre collègue Paul Girod, qui est une analyse remarquable des préoccupations des élus locaux et des solutions possibles.

La modernisation de la gestion locale, la revitalisation de notre monde rural, la réussite de notre conception libérale de la décentralisation, à laquelle nous sommes très attachés depuis bien avant les lois de 1984, sont étroitement dépendantes de deux facteurs : la volonté politique des élus locaux et leur faculté de s'appuyer, pour la mise en œuvre de leurs décisions, sur une fonction publique de qualité, attractive, assurant en permanence une formation aux techniques de gestion et d'animation les plus modernes.

Le précédent gouvernement avait fait voter, en 1984, deux lois sur ce sujet. L'intention était louable. Le résultat en fut quasiment nul. En effet, comme nous l'avions souligné abondamment à l'époque à cette tribune et, bien sûr, sans être entendus, le nouveau statut s'est révélé rapidement inapplicable.

Certes, tout n'était pas négatif dans ces textes. C'est pourquoi M. le ministre a préféré travailler sur une adaptation des lois de 1984, plutôt que de rebâtir ce qui, en tout état de cause, aurait été un nouveau monument législatif. Je crois que M. le ministre a choisi la bonne voie.

Le projet de loi préparé par M. le ministre délégué chargé des collectivités locales, discuté ce jour au Sénat, devrait recevoir application dès le début de 1988.

Il faut, dans cette affaire, à notre avis, beaucoup de pragmatisme, ce qui n'était précisément pas le cas des lois de 1984, auxquelles nous avons reproché, à l'époque, leur rigidité.

Pour cela, il est temps de rompre avec deux habitudes déplorable. La première consiste à tout ramener à une discussion fondamentale, qui est de devoir opérer un choix entre deux notions au demeurant contradictoires dès lors qu'on ne les considère plus dans l'abstrait : d'une part, la liberté des élus de choisir leurs collaborateurs, d'autre part, l'octroi aux fonctionnaires territoriaux des garanties de carrière.

La seconde consiste à confier le soin à des experts parisiens de définir dans le détail des procédures compliquées, incompréhensibles, inaccessibles au plus grand nombre et souvent pratiquement inapplicables. A cet égard, la large concertation qu'ont engagée successivement MM. Bosson et Galland et à laquelle toutes les associations d'élus ont pris part constitue des assurances de réalisme.

Nous trouvons quatre sujets de satisfaction dans ce texte.

En premier lieu, un certain nombre de principes sont réaffirmés.

Je citerai le rattachement au statut général de la fonction publique et, par conséquent, l'ensemble des droits - droits syndicaux, expression, formation, garanties en matière de procédures disciplinaires - et obligations - secret et discrétion professionnels, discipline - propres aux fonctionnaires ; l'unicité de la fonction publique territoriale, quelle que soit la collectivité employeur, ce qui implique la mobilité des fonctionnaires territoriaux ; le principe du recrutement par concours ; l'existence de statuts particuliers organisant au niveau national les carrières ; le reclassement des fonctionnaires touchés par des incidents de carrière ; la participation consultative aux actes de gestion de la carrière par les commissions administratives paritaires.

En deuxième lieu, le projet prévoit de rendre aux collectivités locales les responsabilités qu'elles seules peuvent exercer, notamment la responsabilité du choix de leurs collaborateurs : les concours donneront lieu à l'établissement d'une liste alphabétique et non par ordre de mérite, à partir de laquelle les élus choisiront. Comme notre collègue Schiélé l'a dit spirituellement, ce sont les maires qui choisiront leurs collaborateurs et non les fonctionnaires communaux qui choisiront leur maire.

L'élu regagne donc l'autonomie qu'il avait perdue dans le projet de 1984, et cela me paraît être un élément décisif.

Parmi les responsabilités, je citerai la possibilité de recrutement contractuel pour une durée de deux fois trois ans maximum, dans certains cas, et la gestion effective des agents - nomination, avancement, mutation - sauf pour les collectivités employant moins de 250 agents, obligatoirement affiliées à un centre départemental de gestion.

En troisième lieu, le texte prévoit une organisation de la fonction publique territoriale en « cadres d'emplois », nouvelle notion plus large que les corps, en ce sens qu'un cadre d'emploi regroupe, au niveau de chaque collectivité, tous les fonctionnaires ayant vocation à accéder au même grade et à occuper les mêmes emplois.

Le cadre d'emploi est géré librement par chaque collectivité, alors que le corps devait être géré au niveau national pour les catégories A et B, et au niveau départemental pour les catégories C et D.

En outre, le cadre d'emploi favorise la séparation du grade et de l'emploi, principe essentiel de mobilité et d'adaptabilité, comme l'a dit fort justement tout à l'heure M. le ministre de l'intérieur.

En quatrième lieu, le texte projeté simplifie les structures de gestion et en abaisse le coût pour les collectivités locales. Cela nous paraît très important au moment où se développe toute une campagne qui vise à faire porter aux collectivités locales l'augmentation des prélèvements obligatoires.

Grossièrement, le schéma envisagé conduit à la mise en place du centre national de gestion de la fonction publique, qui assure l'ensemble des actions de formation, reprenant, en l'élargissant aux autres collectivités locales, la mission du C.F.P.C. Un conseil d'orientation paritaire et des délégations locales sont prévus pour ce qui concerne la formation.

Le maintien des centres départementaux de gestion, successeurs des syndicats de communes pour le personnel, nous paraît être également une excellente mesure.

Au lieu d'être soumises à quatre cotisations, ainsi que le prévoyaient les textes de 1984, les collectivités locales ne paieront donc plus que deux cotisations.

Enfin, le système proposé prévoit la prise en charge financière de l'agent victime d'un incident de carrière, tant que ne lui ont pas été proposés et qu'il n'a pas refusé trois emplois correspondant à son grade.

Alors que les textes de 1984 imputaient cette prise en charge aux centres de gestion, le nouveau mécanisme le met à la charge, pendant une première période, de la collectivité qui se trouve à l'origine de l'incident de carrière, selon le principe « la liberté doit se payer ».

Il existait là une possibilité d'abus importants et de lourds transferts de charges pour les collectivités locales. Cela représente donc un progrès très appréciable.

Pour notre groupe, le projet ainsi décrit est probablement le meilleur qui pouvait être conçu compte tenu des circonstances. Il constitue un bon équilibre entre le possible et le souhaitable. Il n'en demeure pas moins perfectible sur certains points, comme les possibilités de faire appel à des contractuels, le seuil d'adhésion aux centres départementaux de gestion et peut-être, surtout, l'absence de souplesse dans la fixation des rémunérations des cadres de direction.

Nous tenons à nous préoccuper du problème des sanctions disciplinaires que la loi du 26 janvier 1984 a vidé de leur substance.

Enfin, nous voulons voir résolu le sort du personnel des cabinets. Nous attendons toujours les décrets d'application.

Sous réserve de ces quelques remarques qui sont à la base des amendements que nous défendons, ce projet de loi nous paraît être un bon texte. Nous félicitons M. le ministre de son esprit de concertation qui a permis et qui permettra encore d'améliorer ce texte. En effet, nous voulons une grande fonction publique territoriale qui satisfera les élus et donnera aux fonctionnaires territoriaux le sentiment d'exercer leurs fonctions dans la plénitude de leurs moyens.

C'est donc sans problème que le groupe de l'union des républicains et des indépendants approuve ce texte et le votera le moment venu. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon amie Mme Paulette Fost ayant déjà défendu une motion d'irrecevabilité, je ne développerai pas de nouveau les motifs d'inconstitutionnalité de votre texte. Il n'en demeure pas moins que celui-ci reste irrecevable malgré le vote de la majorité sénatoriale.

M. le président. Veuillez m'excuser, madame, mais du moment que la majorité sénatoriale a voté contre la motion, le projet de loi est recevable, sinon je n'aurais pas permis que le débat se poursuive.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. J'aurais dû dire que ce texte restait irrecevable aux yeux du groupe communiste malgré le vote de la majorité sénatoriale.

Monsieur le ministre, votre projet de loi constitue, en effet, un véritable démantèlement du statut de la fonction publique territoriale. Il s'agit là d'une première étape avant de remettre en cause celui de la fonction publique d'Etat.

Je m'attacherai d'abord à dénoncer les dangers du texte que vous nous soumettez ; je rappellerai ensuite les propositions des élus communistes en faveur d'une fonction publique territoriale digne de ce nom et correspondant aux besoins de la population, à notre époque.

Dès la campagne pour les législatives de mars 1986, vous annonciez votre volonté de remettre en cause le statut de la fonction publique, notamment celui de la fonction publique territoriale. Vous proposiez alors d'abroger purement et simplement les lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984. Puis vous avez élaboré un texte qui, selon vous, n'apportait que « quelques modifications » à la loi de 1984. Celui-ci a été largement repoussé par l'assemblée plénière du conseil supérieur de la fonction publique territoriale - par vingt-quatre voix contre douze - ce qui ne vous a pas empêché de déposer ce projet de loi « modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale ». Monsieur le ministre, votre acharnement n'a d'égal que celui avec lequel les parlementaires communistes combattent ce texte.

Vous justifiez votre projet de loi par la non-application des lois de 1984. Vous prétendez même répondre à une urgente nécessité. Certes, l'essentiel des décrets d'application n'ont pas été publiés et c'est, pour vous, une opportunité dont vous vous servez sans hésiter. On vous comprend !

A cet égard, le gouvernement précédent porte la lourde responsabilité de n'avoir pas pris les décrets d'application nécessaires. Nous le déplorons vivement. Nous n'avons d'ailleurs cessé, au cours de la précédente législature, par la voix notamment de mes collègues Jacques Eberhard et James Marson, de dénoncer un tel procédé.

Si les décrets étaient parus en temps utiles, monsieur le ministre, il vous serait plus difficile de présenter aujourd'hui, devant la Haute Assemblée, un texte qui remet en cause des garanties fondamentales acquises en 1946. Ainsi envisagez-vous de modifier plus de cent articles des lois du 26 janvier 1984 portant sur le statut et du 12 juillet 1984 ayant trait à la formation.

Monsieur le ministre, votre projet de loi fait bien évidemment partie intégrante du projet de société que vous instaurez jour après jour. Alors que vous poursuivez une politique qui plonge notre pays dans la crise et l'aggrave dans tous les domaines, vous mettez en place des dispositifs visant, excusez-moi d'employer cette expression brutale, à « domestiquer » davantage les salariés de ce pays pour vous permettre d'aller encore plus loin.

Ainsi, tandis que le chômage ne cesse d'augmenter, le Gouvernement n'a pas hésité à parler d'un nombre imcompressible de chômeurs, auquel il faudrait donc s'habituer et qu'il faudrait bien sûr accepter sans broncher ! Evidemment, il y en a ici que cela ne gêne pas !

Tendant vers le même but, vous poursuivez l'œuvre de précarisation et de flexibilité qui a été entreprise par le gouvernement précédent.

Dès lors, la garantie de l'emploi dont bénéficieraient les fonctionnaires vous est insupportable. Vous imposez donc la suppression de ce droit dès l'article 1^{er} du projet de loi. Ce texte prévoit en effet qu'un contractuel pourra être embauché « lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ».

Après la mise en place des T.U.C., des T.I.G., des stages d'insertion à la vie professionnelle - certains les appellent les S.I.V.P. - et des emplois précaires dans la fonction publique, vous voulez faire de la contractualisation la règle. Cette règle, c'est celle de la précarisation de l'emploi des fonctionnaires territoriaux.

S'il est nécessaire de laisser une certaine autonomie aux maires et de permettre une souplesse de fonctionnement, notamment concernant certains emplois de haute technicité, la contractualisation doit, en revanche, rester l'exception. Il

est inadmissible de l'inscrire en règle, comme le fait votre texte. Il n'est pas excessif de dire que ses dispositions, non seulement permettent, mais encouragent le recrutement contractuel. C'est d'ailleurs si visible que la commission des lois, volant à votre secours, monsieur le ministre, se chargera de vous proposer une rédaction plus digeste, édulcorant l'attaque frontale de votre texte contre la garantie de l'emploi. Il faut dire, pour reprendre l'expression de monsieur le rapporteur, qu'il s'agit là d'un « point chaud ».

Cette attaque s'inscrit directement dans votre volonté de destruction de la notion même de service public.

N'est-ce pas M. Chirac lui-même qui déclarait en février 1986 : « Les collectivités territoriales contribuent à l'emploi chaque fois qu'elles renoncent à faire accomplir par des services municipaux des tâches que le secteur privé accomplirait dans de meilleures conditions ? » On ne saurait être plus clair !

L'article 2 n'est pas moins grave que l'article 1^{er}. La substitution du concept de cadres d'emploi à la notion de corps est un des points essentiels du texte.

Le rapporteur de la commission, ainsi que vous, monsieur le ministre, prétendez que l'organisation en corps est incompatible avec le fonctionnement harmonieux de la fonction publique territoriale. Mais, alors, expliquez-nous pour quelles raisons Paris peut déroger aux dispositions de cet article ! Curieusement, dans la capitale, cette organisation ne gêne pas. Mais elle gêne ailleurs.

Les retombées d'une telle mesure sont multiples et toutes graves de conséquences : atteinte au principe de la séparation du grade et de l'emploi, ce qui supprime le système de la carrière institué par la loi du 13 juillet 1983 ; retour au principe de l'emploi, ce qui, par voie de conséquence, remet en question la notion d'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique, alors que cette indépendance est, pour le fonctionnaire, la garantie qu'il conservera son emploi quelles que soient les échéances électorales ; enfin - cette conséquence n'est pas la moindre - remise en cause de la parité entre fonction publique territoriale et fonction publique d'Etat, parité que prévoyait, dans sa rédaction, la loi du 13 juillet 1983.

Ainsi, toute perspective de mobilité entre les deux versants de la fonction publique, déjà non effective faute de décrets d'application, est aujourd'hui purement et simplement annulée. Et vos déclarations rassurantes, hélas ! n'y changent rien, monsieur le ministre. Pourtant, la comparabilité est essentielle, car elle constitue une garantie pour la carrière des fonctionnaires et permet la mobilité sans lui faire entrave.

Autre point capital du projet de loi : la formation. De même que les élus doivent pouvoir disposer de la gestion, les personnels doivent pouvoir intervenir dans la formation. Or votre projet de loi leur refuse ce droit.

Plus grave encore, les organismes paritaires sont supprimés.

Ainsi prévoyez-vous que le conseil d'administration du centre national de la fonction publique territoriale soit dirigé par trente élus seulement, dont on ne précise d'ailleurs pas dans quelles conditions ils seront désignés. Je vous demande, monsieur le ministre, de nous apporter des précisions sur ce point.

En vous attaquant, comme vous le faites, à la participation des personnels dans un domaine tel que celui de la formation, vous montrez à la fois à quel point vous redoutez la moindre consultation démocratique et combien vous êtes prêt à tout pour obtenir la soumission de toutes les incidences aux intérêts du grand capital que vous défendez.

Vous feignez de protester contre la bureaucratie et l'étatisme, mais vous créez un centre national de la fonction publique territoriale qui sera précisément une structure bureaucratique on ne peut plus centralisatrice.

Vous ne nous trompez pas sur vos démarches. Vous avez pour objectif de laisser le grand patronat mettre la main sur la formation des fonctionnaires. Il en est de même des différents secteurs d'activités des collectivités territoriales ; l'orientation ayant été donnée par le Premier ministre lui-même, comme je l'ai déjà souligné.

Ainsi, à partir des points essentiels que j'ai développés - contractualisation, comparabilité, formation - des conséquences graves et nombreuses sont à atteindre, car elles en découlent.

Les sénateurs communistes et apparentés les combattent sans réserve, lors de l'examen du texte article par article.

Oui ! votre projet de loi est une grave remise en cause du statut de la fonction publique territoriale. Mais, plus encore, il est évident qu'il se situe dans la perspective d'une remise en cause du statut de la fonction publique d'Etat, et donc de la fonction publique tout entière, comme l'a d'ailleurs bien montré mon amie Paulette Fost.

Les parlementaires communistes et apparentés, les élus communistes en général, ont une toute autre idée de ce que devrait être une fonction publique territoriale indispensable à notre pays aujourd'hui et des moyens nécessaires au développement du service public pour lui permettre de répondre pleinement aux besoins de la population. Non seulement nous n'opposons pas élus et fonctionnaires, mais nous considérons que leurs intérêts sont fondamentalement liés pour être au service de la population.

Les valeurs humaines formées au service de la société restent, pour nous, les meilleurs atouts d'une gestion efficace et démocratique.

Vous avez substitué à ces valeurs celles de la rentabilité et du profit, en un mot, celles de l'argent.

Cette politique a abouti à des transferts de charges sans précédent qui étranglent littéralement les collectivités territoriales. Situées au plus près de la population, elles ressentent les conséquences de la crise dans tous les domaines. Régions désertées, logements impayés, classes fermées, entreprises démantelées sont les parties visibles de l'iceberg.

La casse de l'emploi restreint les capacités financières des collectivités locales par le biais de la diminution de la taxe professionnelle, laquelle a été encore dernièrement allégée à votre initiative, sans compensation intégrale pour celle-ci et sans aucune contrepartie de créations d'emplois. Dans le même esprit, les collectivités territoriales sont encouragées à mettre en place des « zones dérogatoires », zones aménagées ou zones franches. Tel est notamment le sens du rapport Guichard.

Le chômage constitue une source d'appauvrissement entraînant des demandes d'aides de plus en plus nombreuses auprès des bureaux d'aide sociale.

Après que le précédent gouvernement eut mis en place des T.U.C. et d'autres emplois précaires dont une part du salaire pouvait être prise en charge par la collectivité locale, vous agrandissez la brèche en lui demandant de supporter une part du revenu minimal alloué aux personnes âgées de plus de vingt-cinq ans et qui sont sans ressources. De même, les soldats du contingent qui effectuent leur service national dans la police devraient être hébergés et nourris par les villes où ils effectuent leur mission. Ces exemples ne sont pas exhaustifs !

Nous refusons ces transferts de charges inadmissibles et qui ne cessent d'augmenter.

Nous refusons également de gérer la crise, cette crise qui frappe également les personnels de la fonction publique territoriale et que votre projet de loi aggrave encore.

Les droits statutaires des fonctionnaires, leur emploi, leurs conditions de vie et de travail sont mis en cause. Des secteurs entiers du service public sont privatisés : service de nettoyage, distribution des eaux, gestion du logement social, des cantines scolaires et des loisirs dans certains cas, autant de secteurs que votre Gouvernement considère comme étant rentables pour les intérêts financiers privés. Il en découle que les collectivités qui font le choix de développer leurs services et équipements pour répondre aux besoins de leurs populations sont contraints de renoncer, faute de moyens, ou de s'endetter plus encore.

Comme vous le savez, les parlementaires communistes et apparentés ont combattu le budget pour 1987 qui diminuait les dépenses civiles de l'Etat et organisait la suppression de milliers d'emplois publics.

De même, nous avons dénoncé le véritable scandale que constitue le prélèvement opéré en 1986 par le précédent gouvernement sur la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, prélèvement que vous avez renouvelé cette année. Nous avons d'ailleurs déposé un amendement sur ce point. Nous demanderons au Sénat de s'expliquer.

Nous n'accepterons pas de faire jouer aux collectivités le rôle de tampon face au mécontentement de la population, en essayant de masquer l'incompétence de l'Etat et les conséquences de sa politique.

Nous considérons qu'il est possible, nécessaire et urgent de déterminer des choix de gestion en fonction des besoins de la population et avec sa participation.

Le chômage est aujourd'hui l'une des préoccupations majeures de la population. C'est donc un souci constant pour les élus communistes qui sont actuellement les seuls à ne pas se résigner à ce fléau.

Pour les surmonter, nous formulons des propositions adaptées à la réalité concrète des collectivités au sein desquelles nous siégeons.

Guidés par des objectifs conformes aux intérêts du pays, nous agissons pour le développement des productions françaises, pour l'investissement dans la production nationale, mais aussi dans la recherche et la formation - secteurs clés pour aujourd'hui et pour demain,

Agir pour créer des emplois, c'est aussi développer à tous les niveaux la coopération, notamment interentreprises, interdépartementale, interrégionale, pour ne pas dire internationale.

Le chômage constitue un gâchis insupportable, tant sur le plan humain que pour les collectivités territoriales.

La perte d'emplois a en effet des conséquences dramatiques sur tous les aspects de l'activité des communes : l'habitat, le commerce, les transports, la vie sociale en général.

Pour faire face à leurs responsabilités, les collectivités territoriales ont besoin de moyens suffisants. Or, votre politique ne cesse de porter atteinte à leurs ressources.

Nous considérons que le mode de calcul de la taxe professionnelle doit être modifié pour permettre à la fois de dégager des moyens et de favoriser les entreprises qui investissent, contribuant à créer des emplois et à développer la production.

Dans la même optique, les élus locaux devraient pouvoir contrôler les fonds publics attribués aux entreprises et intervenir pour contribuer à leur implantation sur le territoire de la commune.

La collectivité territoriale - vous le savez - est directement sollicitée par les familles que le chômage et la précarité fragilisent ou jettent dans des difficultés insurmontables.

Ainsi, les élus communistes, qui ont à cœur de venir en aide à ceux qui en ont besoin, doivent-ils faire face à des charges de plus en plus lourdes que les communes ne peuvent supporter de façon durable si l'Etat ne leur accorde pas les moyens nécessaires.

En septembre dernier, nous avons déposé sur le bureau de la Haute Assemblée une proposition de loi tendant à instituer des mesures urgentes pour lutter contre la pauvreté. Quand pourrions-nous en discuter, monsieur le ministre ?

Parmi ces mesures, figure la demande d'une allocation mensuelle que l'Etat attribuerait aux plus démunis sans qu'elle soit subordonnée à l'acceptation d'un travail précaire.

Vous qui parlez souvent de solidarité et des droits de l'homme, qu'attendez-vous pour prendre de réelles mesures d'aide en faveur de celles et ceux qui en ont tant besoin ?

Les mêmes difficultés se retrouvent dans le domaine scolaire, où vous n'avez rien d'autre à proposer que la privatisation et la désectorisation, tournant le dos à une école laïque au service de toute la population.

Lorsque nous posons des questions, dans nos villes, nous recevons ce genre de réponses : madame le sénateur, le quota d'effectifs dans le département des Hauts-de-Seine est de tant. Je vous fais observer que la ville de Nanterre est au-dessus du quota.

Telle est la réponse bureaucratique que l'on fait, plutôt que d'examiner les situations cas par cas et d'accorder aux établissements scolaires des moyens adaptés aux difficultés réelles des enfants concernés.

Comment, en effet, comparer les quotas des villes de Saint-Cloud ou de Neuilly, également dans le département des Hauts-de-Seine, avec ceux des villes de Nanterre ou de Gennevilliers ? Quelle honte que l'on nous fasse de telles réponses !

Des moyens adaptés devraient être prévus qui tiennent compte des vraies difficultés des enfants concernés. Ce serait le seul moyen de surmonter les obstacles et de donner à chacun les meilleures chances de réussite, quelle que soit son origine sociale. C'est tout le contraire de la politique que vous mettez en œuvre.

Concernant le logement, la situation devient très grave. Dans les villes que nous dirigeons, malgré nos efforts pour construire des logements aux loyers accessibles pour les familles modestes, des centaines de demandes restent non satisfaites, et leur nombre ne cesse d'augmenter.

Avoir un toit est un droit fondamental que votre politique bafoue ; la loi Méhaignerie en est une belle illustration. Peu soucieux de répondre aux besoins des familles, vous faites du logement une valeur boursière, spéculative, ce qui aboutit à la situation injuste et paradoxale suivante : des logements sont vides, parce que trop chers, alors que des milliers de familles se trouvent sans logement faute de moyens suffisants pour supporter le prix des loyers. Bien pis, depuis le 15 mars, les expulsions se multiplient à un rythme impressionnant.

M. Paul Girod, rapporteur. Qu'est-ce que cela a à voir avec la fonction publique territoriale ?

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Pour remédier à cette situation, les élus communistes agissent, notamment, pour que les organismes de construction sociale puissent bénéficier de prêts à des taux intéressants, voisins de l'inflation. A quoi sert d'avoir, en effet, une inflation faible si les taux d'emprunt restent élevés ? Vous vous targuez d'avoir une inflation faible et vous laissez les communes payer des taux d'intérêts élevés !

Dans le même esprit, les maires devraient avoir davantage de possibilités d'attribution de logements sociaux pour les habitants de leur commune, afin que les populations d'origines sociale et ethnique diverses puissent vivre harmonieusement dans des conditions de confort dignes de notre époque.

Dans les villes que nous dirigeons, nous nous attachons à favoriser le développement du sport et de la culture en faveur des jeunes et de toute la population, mais les difficultés financières des communes limitent les possibilités d'équipement.

C'est également faute de moyens que nous n'obtenons pas d'ilotiers en nombre suffisant pour assurer la sécurité des citoyens. Votre projet de police municipale, que vous nous « sortez » soudain par voie d'amendement, alourdira encore les charges des collectivités locales.

Dans le domaine de la santé, les élus communistes font beaucoup d'efforts pour faciliter l'accès le plus large de toutes les couches de la population à la prévention et aux soins. Non seulement aucune aide ne leur est apportée dans cette action, mais vous organisez l'asphyxie financière des centres de santé et leur fermeture partout où vous le pouvez ; il en va ainsi, dans mon département, à Levallois-Perret, dirigé par un maire R.P.R.

Décidément, notre démarche en direction de la population, notre conception du service public dans le dessein de répondre le mieux possible aux besoins des administrés sont diamétralement opposés à votre politique, autoritaire et centralisatrice.

C'est particulièrement frappant à l'égard du personnel des collectivités territoriales, que le texte aujourd'hui en débat s'attache à écarter des organismes de réflexion et *a fortiori* de décision, sans rien proposer de constructif pour lui permettre de faire face aux responsabilités nouvelles qu'il s'est vu confier après les lois de décentralisation.

Pour notre part, nous considérons, au contraire, que les personnels doivent recevoir une formation initiale et permanente de haut niveau, élaborée avec sa participation, à la leur de son expérience et des besoins qu'il ressent.

Une telle conception implique des structures de réflexion et de décision dans lesquelles les personnels puissent s'exprimer et avoir une réelle possibilité d'intervention.

De la même manière, nos efforts convergent pour développer la démocratie, au sens le plus large du terme.

Favoriser la vie associative et faire participer la population aux choix de gestion sont les préoccupations constantes des élus communistes. Mais les efforts que nous déployons dans ce sens se heurtent au caractère centralisé du pouvoir politique que votre projet va encore accentuer.

Enfin, pour permettre aux élus locaux de remplir pleinement le mandat que la population leur a confié, il est indispensable de leur garantir un statut ; de ce point de vue, je dois regretter ici que le Gouvernement précédent n'ait pas tenu, là encore, ses engagements. A l'évidence, monsieur le ministre, vous ne vous engagez pas davantage dans cette voie.

Telle est, rappelée à grands traits, notre conception de la vie et du fonctionnement des collectivités territoriales. Si ces orientations étaient reconnues, elles répondraient au principe de la « libre administration des collectivités locales », défini par la Constitution en son article 72. Ce n'est vraiment pas le cas aujourd'hui.

Vous le voyez, nos propositions s'inscrivent dans une démarche totalement contraire à la vôtre.

Nous optons pour une administration moderne et efficace, dotée d'un personnel motivé, disposant d'un emploi stable et offrant des garanties de carrière et des salaires qui reconnaissent les compétences. Nous nous prononçons pour une formation de qualité à laquelle les personnels doivent participer. C'est l'intérêt bien compris et intimement lié des élus, des fonctionnaires et de la population.

Parce que votre projet de loi se situe à l'opposé de cette démarche, monsieur le ministre, le groupe des sénateurs communistes et apparenté ne pourra que le rejeter. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Félix Ciccolini. Monsieur le ministre, je ne crois pas exagérer en disant que votre projet de loi a soulevé des oppositions, oppositions que nous considérons comme légitimes : opposition des organisations syndicales, opposition du conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

La situation devient grave. Il y a danger à ne pas se diriger vers une fonction publique territoriale de qualité. Avec votre texte, les principes de décentralisation, d'autonomie locale seront minés. Les libertés locales, indispensables pour secouer le joug que fait peser un excès de centralisme, ne peuvent prospérer que si les élus territoriaux disposent de personnels de valeur, ayant des compétences égales à celles des fonctionnaires de l'Etat et reconnues, sans complexe d'infériorité, par conséquent, vis-à-vis des agents de l'Etat.

Il est donc indispensable de maintenir et de faire jouer les règles de la comparabilité, de la mobilité, de faire fonctionner des passerelles entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat.

Ce n'est que si les élus régionaux, départementaux et communaux sont secondés, pour l'exécution de leurs décisions, par des personnels compétents d'un bon niveau, que nos régions, nos départements et nos communes pourront dynamiser leurs actions et mieux servir les populations dont ils ont la charge.

Dans le texte du projet, comparabilité et mobilité sont nettement battues en brèche. Tandis que le régime de la fonction publique en France est fondé sur l'existence de corps d'emplois, le projet y substitue les cadres d'emplois. C'est un système flou, j'allais dire obscur à souhait.

Il en découlera une réduction des garanties des personnels, et malgré les efforts de M. le rapporteur - je voudrais lui rendre hommage, car dans l'analyse qu'il a faite, devant la commission des lois, de ce texte, il a relevé toutes les difficultés, toutes les complexités des problèmes dont nous sommes appelés à discuter - malgré, dis-je, les efforts méritoires de M. le rapporteur, le nouveau système des cadres d'emplois reste environné de nappes ténébreuses.

Nous estimons, rejoignant en cela le Conseil d'Etat, que le système de la carrière repose sur le lien essentiel qui doit exister entre la notion de corps à gestion homogène et celle de séparation du grade et de l'emploi.

La garantie des personnels est la question clé dont nous avons à débattre. Laissez-moi regretter, à cet égard, que le Gouvernement ait pris l'initiative de choisir la procédure d'urgence. En raison des difficultés que présente ce texte, quelques navettes supplémentaires entre l'une et l'autre assemblée auraient permis de l'améliorer, ce que font - je dois le dire - la plupart des propositions de M. le rapporteur. Cependant, en l'instant, je m'explique sur le projet qui a été déposé sur le bureau du Sénat.

Aucune opposition n'existe entre les garanties auxquelles peuvent prétendre les personnels et les droits légitimes des élus. Nous disons bien « les droits légitimes des élus » et non pas un comportement léonin, arbitraire, abusif ou injuste.

Dans le texte, les manques de garantie apparaissent nettement dès l'article 1^{er}, qui traite des contractuels, et dans les dispositions concernant la formation, les recrutements, les structures nouvelles. La porte est grande ouverte au recrutement sans frein des contractuels pour occuper des emplois permanents, alors qu'il devrait être exceptionnel, mais pour cela, bien entendu, les exceptions devraient être prévus dans le texte.

Avec votre projet, tous les excès sont possibles. Quelles en seront les conséquences néfastes sur la fonction publique territoriale ? Il en résultera deux catégories de personnels : ceux

qui bénéficieront d'un statut pour l'administration courante, les tâches quotidiennes, et les contractuels, le plus souvent sous-payés - sauf quelques-uns - et toujours marginalisés juridiquement et psychologiquement. Cela risque d'entraîner des embauches libres, les yeux fermés, souvent de façon précipitée et sans précaution. En effet, s'agissant de ce type de recrutement, aucun contrôle des connaissances n'est prévu, je le signale.

Ainsi, involontairement, l' élu responsable risque de commettre des erreurs difficiles à rattraper. Cela est d'autant plus navrant que nous comptons dans nos régions des dizaines et des dizaines de diplômés de troisième cycle en administration des collectivités locales, titulaires d'un certificat d'études supérieures spécialisées, Bac plus cinq. Peut-être pourrait-on inciter les élus à puiser dans leurs rangs ?

Outre ces inconvénients hautement prévisibles, deux problèmes majeurs nous interpellent. Quelle harmonie pourra s'établir au sein d'une administration territoriale entre les personnels statutaires et les personnels marginaux ? Quel peut être l'avenir des contractuels après trois ans ou six ans en cas de renouvellement de leur contrat ? Eh bien, ils seront sans emploi et iront grossir les rangs des aigris et des frustrés !

Cette solution est tellement mauvaise que l'on peut se demander si cette extension du recours aux contractuels ne cache pas une préoccupation politique.

M. René Régault. Eh oui !

M. Félix Ciccolini. En multipliant le nombre des contractuels, on donne l'impression de réduire le nombre des fonctionnaires, afin de pouvoir se targuer ensuite d'avoir fait réaliser des économies aux collectivités publiques.

S'agissant de la formation, nous assistons à un recul considérable. Il est un principe que nous ne devons jamais oublier : la formation est conçue pour le personnel, qu'elle soit initiale, avant l'entrée en fonctions, ou qu'elle soit permanente pour ceux qui le sont déjà. Incontestablement, il s'agit d'une grande affaire ; elle intéresse autant les élus territoriaux que les personnels eux-mêmes.

Par conséquent, une collaboration entre les représentants des personnels et ceux des élus doit s'instaurer pour déterminer tant le contenu que les modalités de la formation. Dans l'intérêt de tous, elle devra être de grande qualité. Refuser cette collaboration, c'est contraindre les élus à se comporter - alors que nous sommes à une époque où l'on vante les mérites de la concertation au sein des entreprises - comme des patrons de combat, ce qu'ils ne veulent pas.

Ce projet de loi suscite donc, de notre part, réserves, critiques et oppositions.

Réserves, critiques et opposition, tout d'abord en ce qui concerne le non-respect du paritarisme élus-personnels dans les structures qui arrêtent les solutions en matière de formation et, plus particulièrement, au sein du centre national prévu à l'article 4. Et que dire du centralisme outrancier qui a conduit à la création d'un centre national aussi omnipotent ?

M. René Régault. C'est vrai !

M. Félix Ciccolini. Réserves, critiques et opposition également, s'agissant de l'intervention, facultative semble-t-il, de l'échelon régional ou interdépartemental alors que, à tous les échelons - national, régional, départemental - nous devons trouver des institutions où représentants des élus et représentants des personnels sont appelés à collaborer. Comment, d'après le texte, pourra fonctionner un conseil d'orientation régional, au départ étrié non représentatif des collectivités de la région, étant donné le caractère facultatif de l'adhésion au centre de gestion pour les plus importantes d'entre elles ?

Ainsi, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 80 p. 100 des cotisations versées au C.F.P.C. le sont par les communes de plus de 20 000 habitants, celles-là mêmes qui ne seront pas obligatoirement affiliées au système nouveau que vous voulez mettre en place. Le conseil d'orientation régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur va s'occuper des quelque 80 000 fonctionnaires territoriaux, lesquels travaillent pour la plupart dans des villes de plus de 100 000 habitants. C'est dire que les structures prévues dans le texte ne peuvent satisfaire à l'impératif d'un fonctionnement harmonieux de la formation dans la fonction publique territoriale.

Que dire également de ces recrutements désordonnés, avec des milliers de concours organisés sur des critères de qualité variables et à des niveaux différents pour un grade déterminé ?

En réalité, il aurait été souhaitable, selon moi, de prévoir une affiliation obligatoire de toutes les collectivités territoriales. Déjà, les seuils portant obligation d'affiliation étaient trop bas dans les textes de 1984, mais votre projet de loi les abaisse encore. En définitive, on aboutira à des centres de gestion groupant des petites communes et vivant cahin-caha. Leurs cotisations alimenteront le centre national qui dépensera beaucoup de crédits pour gérer la catégorie A sur l'ensemble du territoire, catégorie dont les emplois, précisément, n'existent généralement pas dans les petites communes. Que celles-ci concourent aux dépenses de formation, nous répondrons oui, mais aux dépenses de gestion des catégories A, nous disons non. Ainsi, vous allez créer un système d'inégalité au détriment des petites communes.

Je relève d'autres inégalités qui résulteront de l'établissement des listes d'aptitude à la suite de concours.

Actuellement, ces listes sont dressées par ordre de mérite. Elles le seront désormais par ordre alphabétique. J'avoue que je ne comprends pas pourquoi il faut dissimuler les résultats du mérite.

Pire encore, ces listes ne seront validés que jusqu'au concours suivant, ce qui laisse à craindre que certains reçus au concours ne seront pas nommés. Ils auront connu un succès éphémère, sur une feuille de papier. Cette durée d'un an est nettement insuffisante. D'ailleurs, je crois savoir que M. le rapporteur lui-même nous proposera de l'allonger. Nous y sommes favorables, surtout si l'on songe au travail difficile que constitue la préparation d'un concours. On compte parfois 1 500 candidats pour 50 ou 60 postes. Il faut donc abattre un travail forcené pour réussir. Ensuite, lorsque le résultat favorable est acquis, si l'on n'est pas nommé, c'est une déconvenue, un désenchantement, un fruit très amer.

A ce propos, permettez-moi de dire qu'il ne devrait pas y avoir opposition entre les droits des élus - droit de choisir - et les droits qui peuvent résulter d'un succès à un concours. Les chiffres des vacances sont totalisés pour fixer le nombre des postes qui seront retenus par le jury. Certes, on n'est pas en présence d'une décision ferme de l'autorité communale. Si le fait même de réussir au concours et d'être proclamé lauréat par le jury ne peut en aucune manière être assimilé à nomination, n'y a-t-il pas un engagement moral de la part de l' élu, qui a besoin de cinq postes de commis, de choisir sur la liste établie à l'échelon départemental, les cinq personnes considérées comme valables par le jury ? Je pose la question.

Professionnellement - je parle sous l'autorité de M. Arreckx avec qui j'ai collaboré comme délégué départemental des Bouches-du-Rhône - il m'est arrivé de voir, alors qu'une ville avait besoin de trente postes de commis, qu'on n'en nommait aucun car on attendait, paraît-il, que les contractuels engagés réussissent au concours, et cela durait pendant des années. De telles situations sont malsaines.

M. René Régault. Très bien !

M. Félix Ciccolini. L'intérêt d'une collectivité est assurément de recruter parmi les meilleurs, c'est-à-dire parmi les lauréats issus d'un concours auquel elle a indirectement participé en déclarant certains postes vacants.

Les élus veulent pouvoir choisir. N'y a-t-il pas une part d'abus dans la mesure où l'on ne retient pas le mérite ? N'y a-t-il pas une part d'abus lorsque l'on ne tient pas suffisamment compte du principe d'égalité d'accès de tous les citoyens aux emplois publics, de l'idée de justice tout court ? Autant d'éléments, mes chers collègues, que je soumets à vos réflexions. En tout cas, il est nécessaire que la règle du jeu soit équitable.

Enfin, comment ne pas souligner les inégalités difficilement explicables qui frappent les petites communes du « désert français » ? Le nouveau système exclut Paris où le régime des corps d'emplois demeure. Nous nous en réjouissons pour la capitale mais, sur ce point, ce qui est bon pour Paris peut être appliqué, avec du temps et de la persévérance, à l'ensemble du territoire, avec sans doute des tâtonnements mais avec la volonté d'y arriver, et nous pensons que cela est possible.

M. René Régault. Très bien !

M. Félix Ciccolini. Par ailleurs - je vous prie de m'excuser si par hasard je dis quelque chose qui déplaît à certains de mes collègues - j'avoue que je ne comprends pas la nécessité d'un régime particulier pour la petite et la grande couronne de Paris. Certes, des différenciations fondées sur la taille des collectivités sont concevables. Il est exact que les problèmes qui se posent à une commune de moins de 2 000 habitants, notamment la façon dont elle doit gérer son administration, sont très différents de ceux qui peuvent se poser aux villes de 50 000 habitants ou plus ; mais instituer des différences fondées sur la géographie du territoire national, c'est pour moi un grand point d'interrogation.

En définitive, c'est cela qui me paraît grave, nous aboutissons, vous aboutissez, monsieur le ministre, à une conception « méli-mélo », génératrice d'inégalités de traitement, inconciliable avec l'unicité tant souhaitée de la fonction publique territoriale.

Le projet, on s'en rend compte, fragilise - alors que vous voulez au contraire la fortifier - la fonction publique territoriale. Il met à mal la décentralisation.

J'ai souvenir que pendant vingt ans, trente ans même, dans toutes les motions des congrès annuels de l'Association des maires de France, les élus locaux ont réclamé avec fermeté et constance l'autonomie locale, l'allègement, voire la suppression des tutelles, la fin de l'emprise des administrations ministérielles sur la vie communale. Avec les lois de décentralisation, un grand saut en avant a été fait.

Il ne faut pas avoir le vertige. Il ne faut pas se laisser aveugler par la clarté. Avec ces textes, une fois retouchés, on aurait dû pouvoir aller de l'avant. Pendant quelques années, certes, des réadaptations devront intervenir, des habitudes nouvelles devront être prises, mais il faut se mettre en marche vers les pouvoirs locaux. Mes chers collègues, n'ayons pas peur de la lumière des libertés ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Pierre Schiélé. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, imitant en cela l'exemple de mes prédécesseurs à cette tribune, je vais tenter d'être concis. Je souhaite aussi être précis.

Trois ans après leur publication, les lois relatives à la fonction publique territoriale font l'objet aujourd'hui d'un projet de loi modificative présenté par le Gouvernement constitué à l'issue des élections législatives du 16 mars 1986.

Peut-on objectivement parler de réforme du statut de la fonction publique territoriale tel qu'il a été défini par les lois des 26 janvier et 12 juillet 1984 modifiées dès lors que ses promoteurs, deux ans après la promulgation des textes, s'étaient trouvés dans l'incapacité de les faire appliquer ?

Faut-il rappeler aussi que je dénonçais, le 13 décembre 1983 à cette même tribune, l'inadaptation, l'incohérence, la complexité et le caractère onéreux de la loi du 28 janvier 1984 marquée du sceau de la bureaucratie et dont j'affirmais qu'elle ne serait pas appliquée pour la simple raison simple qu'elle n'était pas applicable ?

De même, je condamnais la création d'une pléthore d'établissements publics, de conseils, de commissions et de comités dont les compétences s'entrecroisaient et qui démantelait toute la construction législative alors en vigueur que M. Pierre Mauroy lui-même avait qualifiée de « considérable acquis de la loi du 13 juillet 1972 ».

Certain que les essais de mise en place de ces dispositions se solderaient par des échecs, j'ai proposé, avec de nombreux collègues, une autre construction qui, tirant les leçons de l'expérience, entendait apporter à la gestion des personnels et à leur formation une réponse globale, originale et réaliste en même temps que respectueuse des grands principes de l'administration des collectivités locales.

Sur ces deux points capitaux, monsieur le ministre, le Gouvernement a suivi notre proposition. Nous nous retrouvons en unité de vue et nous ne pouvons, l'un et l'autre, que nous en réjouir.

Certes, l'idéal à mes yeux eût été de procéder à une refonte complète des textes pour imaginer et construire un ensemble moderne, cohérent, débarrassé de toutes les scléroses qui affectaient ledit statut.

Le Gouvernement, pour des raisons que je comprends parfaitement et que l'on connaît, en a décidé autrement. Les ambitions du texte, quoique plus modestes, n'en suscitent pas moins un très grand intérêt.

De quoi s'agit-il en effet ? Le projet de loi vise non pas à établir un système mimétique et, par conséquent, dépendant de celui de l'Etat, mais à construire cette grande fonction publique territoriale moderne, efficace, égale en dignité et en compétence à celle de l'Etat, mais dont le caractère complémentaire de celle-ci dans l'action est distinct cependant dans sa finalité.

Pour avoir voulu calquer les structures institutionnelles de l'Etat et en même temps en refuser les conséquences fonctionnelles, les lois de 1984 se sont condamnées à l'impuissance et ont amené le million de fonctionnaires territoriaux à une déception telle qu'un grand nombre s'est d'ailleurs pris à douter de la raison d'être de leur fonction.

Il s'agit d'organiser aussi une fonction publique majeure qui garantisse aux fonctionnaires qui ont opté pour le service local non seulement une véritable protection juridique, mais aussi une perspective attrayante de carrière.

Il s'agit encore de concevoir cette fonction territoriale de façon à satisfaire les besoins généraux de nos collectivités locales et à permettre aux autorités élues d'exercer pleinement, comme c'est leur devoir, leurs responsabilités.

C'est pour l'essentiel, monsieur le ministre, ce à quoi répond votre projet de loi qui s'articule autour de deux idées force : tout d'abord, la reconnaissance légitime des pouvoirs des élus locaux en matière de gestion de personnels ; ensuite le respect des droits des fonctionnaires territoriaux dans le déroulement de leur carrière.

Certès, on peut regretter que le projet, par sa trop grande concision, n'ait pas intégré un certain nombre de dispositions utiles, mais notre commission des lois, grâce aux efforts de son rapporteur, y a heureusement remédié.

De même, on peut regretter quelques dispositions, séduisantes en théorie, mais inopérantes peut-être, en tout cas source de difficultés dans la pratique, qui se trouvent être inscrites dans ce texte. Toutefois, la discussion des articles permettra, me semble-t-il, d'en débattre et de trouver des solutions de synthèse.

M. Paul Robert. Très bien !

M. Pierre Schiélé. Il n'entre pas davantage dans mon propos d'analyser toutes les dispositions de votre projet de loi, monsieur le ministre. D'ailleurs, ce n'est pas mon rôle. Vous l'avez fait tout à l'heure d'une manière excellente et notre brillant rapporteur a complété votre exposé avec toute la clarté nécessaire. Aussi n'y reviendrai-je que pour rappeler quelques aspects positifs de ce texte qu'il m'apparaît nécessaire de souligner.

Votre projet de loi affirme et précise d'abord l'unité de la fonction publique territoriale, c'est très important.

Il maintient le principe de la mobilité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat.

Il opère une simplification considérable des structures par la fusion du centre national de gestion et du centre de formation par la suppression des centres régionaux autonomes de formation et le retour aux délégations de l'organisme central par la réduction du nombre des commissions paritaires et des comités techniques paritaires.

Il responsabilise les élus territoriaux qui se voient confier l'administration et la gestion des établissements publics qui constituent l'ossature du statut de la fonction publique territoriale.

Il confère aux exécutifs locaux le libre choix de leur collaborateurs.

Il consacre le concours comme le moyen d'accès à la fonction et le retour à la liste d'aptitude par ordre alphabétique, tout en prévoyant les adaptations nécessaires tenant à la diversité et à la complexité des missions des collectivités locales.

Il opère la dissociation du grade et de l'emploi et il crée certaines catégories d'emplois fonctionnels liés à des postes de responsabilité, tout en comportant des garanties pour les personnels concernés. Cela est essentiel.

Il associe les organisations syndicales représentatives à la définition des objectifs et des programmes de formation au sein des conseils d'orientation institués à l'échelon national, interdépartemental ou régional. Autant de dispositions qui constituent un progrès considérable par rapport à la loi de 1984.

Mais enfin et surtout, le projet de loi organise la carrière et substitue à la notion de « corps » rigides inadaptés, gérés sur le plan national, celle de « cadres d'emplois » de statut parti-

culier, national certes, mais gérés au plan local. Cela me paraît être l'une des options fondamentales du texte. J'ai entendu tout à l'heure un certain nombre de collègues ne pas comprendre ou mettre en opposition le corps et le cadre d'emplois. Je crois que c'est un faux débat. Lors de la discussion des articles, nous aurons certainement l'occasion d'approfondir ce sujet. Une réflexion commune nous permettra en tout cas de lever ce contresens grave, ce que la discussion générale, en cet instant, ne permet pas.

Tels sont les pôles d'intérêt de ce texte, mais il faut aller plus loin. Auparavant, je demande que vous autorisiez le rapporteur de la loi de 1972 à évoquer un regret.

Si le Gouvernement de l'époque avait bien voulu suivre le Sénat alors qu'il avait créé les cadres d'emplois, nous aurions peut-être gagné quinze ans, évité un faux débat et nous aurions peut-être eu le recul et l'expérience nécessaires à une délibération qui, aujourd'hui, n'eût peut-être pas été nécessaire, mais qui, si elle l'avait été, aurait gagné largement en valeur et en clarté.

Il faut aller plus loin, disais-je et, à l'occasion de ce texte, dissiper certaines contradictions, tenir compte de l'expérience vécue à la suite de l'application et de la mise en œuvre de la loi du 13 juillet 1972.

A cet égard, il m'apparaît opportun d'élargir la sphère de compétences des collectivités territoriales et de responsabiliser davantage les élus, notamment lorsqu'il s'agit de fixer les taux de cotisations du centre national de la fonction publique territoriale et des centres de gestion qui doivent être laissés à leur appréciation. Nous aurons, là aussi, l'occasion de nous expliquer.

D'ailleurs, depuis 1982 - et ceci est un argument liminaire - l'expérience a été faite sans poser de problème. Au demeurant, une limitation des prérogatives des élus est contraire à la lettre et à l'esprit de la décentralisation aussi bien qu'au principe de la libre administration des collectivités locales.

Il apparaît indispensable également que les élus locaux, départementaux et régionaux qui recrutent des personnels puissent, en fonction du mérite et de la compétence de ceux-ci, les faire bénéficier d'une promotion sur place grâce à la procédure du chevonnement, à l'instar d'ailleurs de ce qui se fait déjà pour les emplois des catégories C et D.

Il importe aussi de transférer au centre national de la fonction publique territoriale, qui hérite des structures et des services du C.F.P.C. actuel, la totalité des prérogatives qui sont présentement détenues par celui-ci, notamment en matière de préparation et d'organisation des concours non seulement pour les fonctionnaires des catégories A et B, mais aussi pour certains de la catégorie C. Je persiste en effet à penser que le grade de commis, contrairement à ce que l'on pourrait estimer, ne correspond pas à un petit emploi, mais semble être, au contraire, un emploi charnière de la fonction publique territoriale.

Enfin, cette dernière, qui a trop longtemps été considérée comme ne jouant que les utilités, va enfin, avec le grade d'administrateur à la suite de celui d'attaché et de ceux d'ingénieurs, monter en première division, si vous me permettez l'expression. Il est essentiel, pour les cadres supérieurs, qu'une formation de base leur soit assurée après recrutement. Cela ne peut évidemment se faire que si elle est du même niveau que celle de leurs homologues de l'Etat.

Bien que recrutés dans les collectivités territoriales, ces fonctionnaires ne sont pas encore en poste pendant la durée de cette formation. Aussi conviendra-t-il que le centre national assure leur rémunération et les charges afférentes. De telles dispositions devraient apparaître dans les statuts particuliers. Aussi, monsieur le ministre, ne trouverez-vous pas d'amendement à cet égard. Ce n'est pour moi qu'une observation laissée à votre diligence.

Au total, ce serait une lourde erreur que de chercher dans ce projet - je le dis à mes collègues qui ont été très critiques à son égard - l'illustration d'une quelconque idéologie ou une revanche dérisoire contre je ne sais qui ou je ne sais quoi.

M. René Régnault. Hélas !

M. Pierre Schiélé. Qu'on y voie au contraire l'expression de la volonté de garantir l'autorité de l'élu autant que l'intérêt légitime des agents dans l'optique des besoins de service, qui est l'essentiel et la finalité même de la fonction, et également - c'est notre souci de gestionnaire - par la

recherche de la plus grande économie des moyens. C'est là l'intérêt essentiel du projet du Gouvernement, qui a le grand mérite de l'avoir présenté.

Aussi dois-je conclure - mais ce n'était guère utile - que, sous réserve des observations que nous avons faites et des amendements que nous présentons, il va sans dire, monsieur le ministre, que nous voterons votre projet. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

6

NOMINATIONS A DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Je rappelle que la commission des affaires économiques et du Plan a présenté ses candidatures à deux organismes extraparlementaires.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai prévu par l'article 9 du règlement ; en conséquence, ces deux candidatures sont ratifiées et MM. Jean Colin et André Jarrot sont désignés pour siéger respectivement au sein du haut conseil du secteur public et au conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires.

Je rappelle également que la commission des affaires sociales a présenté sa candidature à un organisme extraparlementaire.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai prévu par l'article 9 du règlement ; en conséquence, cette candidature est ratifiée et M. Pierre Louvot est désigné pour siéger comme membre titulaire au conseil supérieur des prestations sociales agricoles.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Jean Chérioux.*)

PRÉSIDENT DE M. JEAN CHÉRIOUX, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

7

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 80, 1986-1987) modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale. [Rapport n° 170 (1986-1987)].

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

M. Maurice Arreckx. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pendant vingt-huit ans j'ai eu l'honneur, en tant que maire de Toulon, d'assumer la responsabilité de 3 500 fonctionnaires municipaux et 2 200 fonctionnaires du centre hospitalier. C'est la raison de mon intervention.

Je voudrais tout d'abord rendre un hommage sincère à ces collaborateurs, du plus modeste au plus gradé, sans la compétence et le dévouement desquels aucune gestion rigoureuse, moderne et adaptée n'est plus possible.

M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Très bien !

M. Maurice Arreckx. Je ne connais aucun maire, aucun élu qui ne soit conscient de cette évidence. Aussi, mes chers collègues, nous avons tous la volonté, j'en suis persuadé, de

voter une loi qui, sauvegardant, bien sûr, les droits et les intérêts des fonctionnaires territoriaux - lesquels sont bien conscients d'avoir des devoirs évidents - donnerait aux élus les moyens d'assumer dans les meilleures conditions leurs fonctions qui sont aujourd'hui plus étendues.

En nous exprimant le soir, nous avons « l'avantage » de parler devant des fauteuils vides. Je n'aime pas m'adresser à ceux qui sont absents. Je leur indiquerai simplement, avec ma courtoisie habituelle, que le progrès qui est intenté au Gouvernement et au ministre qui le représente me paraît de la part de certains tellement excessif et partisan qu'il en perd une grande partie de sa crédibilité.

M. Paul Robert. Très bien !

M. Maurice Arreckx. Oui, ce problème est délicat. S'il n'a pas été résolu par les lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984, ce n'est pas parce que le gouvernement de l'époque ne l'a pas voulu ; c'est qu'il ne l'a pas pu parce qu'elles étaient insuffisamment adaptées et peut-être même inapplicables, comme l'a souligné mon ami Pierre Schiélé. Alors, de grâce, n'intentons pas au Gouvernement un procès d'intention et, surtout, ne compliquons pas la solution d'un problème difficile !

En revanche, comme l'a recommandé mon ami Félix Ciccolini, efforçons-nous, par des suggestions et des amendements, de compléter et d'améliorer ce qui pourra ou ce qui devra l'être dans ce projet de loi.

Aux yeux des membres du groupe de l'unjon des républicains et des indépendants, l'accroissement et la complexité des tâches auxquelles sont confrontés les élus locaux nécessitent plus que jamais la mise en place d'une fonction publique territoriale de qualité qui, conformément à l'esprit de la décentralisation, ménage l'autorité des élus mais permet aux particularismes locaux de trouver leur juste expression.

Autrefois, et pendant longtemps, les élus ont eu dans ce domaine d'importantes libertés. Il faut bien reconnaître que cela n'a pas toujours été à l'avantage des fonctionnaires, considérés, sans doute à tort, comme de simples agents publics et non comme les véritables fonctionnaires qu'ils sont.

C'est pourquoi, dès 1972, les centres de formation du personnel ont été créés ; leurs objectifs étaient d'assurer le recrutement, la formation et le perfectionnement des fonctionnaires municipaux. Le C.F.P.C. était né, faut-il le rappeler, fruit de la volonté commune des élus et des syndicats.

A ce sujet, au risque de ne pas plaire, je dirai que les commissions paritaires n'ont pas été ce que l'on pouvait craindre. Le plus souvent, en effet, nous avons pu y travailler et je veux rendre hommage à l'action de certains syndicats qui nous ont permis d'œuvrer pour le bien.

M. Pierre Schiélé. Tout à fait.

M. Maurice Arreckx. Je le dis parce que j'ai l'habitude de dire ce que je pense.

Grâce à la confiance de mes pairs j'ai eu l'honneur de siéger dès sa création dans cette commission nationale du C.F.P.C. dont j'ai été le délégué départemental puis régional.

Le bilan du C.F.P.C. et l'action qui a été menée sont, à mon sens, plus qu'honorables et constituent, par rapport au passé, un progrès qui fournit aujourd'hui une base sérieuse de réflexion et d'amélioration.

La loi de décentralisation - j'ai un peu honte de le rappeler puisque les collègues intervenant avant moi l'ont déjà fait, mais nos discours sont préparés un peu à l'avance, il faut m'en excuser - a créé deux catégories de fonctionnaires, non pas de première et de deuxième classe - il n'en est pas question et les élus locaux que nous sommes se battront en ce sens - la loi de décentralisation a créé, dis-je, deux corps avec des passerelles. Vous savez que la crainte aussi bien des fonctionnaires que des élus est que ces passerelles soient de véritables toboggans dans un sens, qui ne remontent pas souvent dans l'autre. Il faut donc prendre là des précautions.

Les lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984 n'ont pas pu être, pour l'ensemble, appliquées. Les corps de fonctionnaires n'ont pas été constitués, les décrets d'application n'ont jamais été publiés ; l'édifice statutaire est inachevé.

Sortir de l'impasse, c'est ce que nous propose ce projet de loi et il est indispensable que nous soit soumis un texte qui, tout en rétablissant la responsabilité des élus, permettra l'amélioration, la formation des fonctionnaires, dans le sens de la qualité et de l'efficacité. C'est d'ailleurs leur désir pro-

fond. Il y a ceux, ils sont toujours une minorité, qui veulent profiter des avantages de la fonction pour se « planquer » tandis que les autres veulent avancer.

Ces préoccupations rejoignent celles de l'ensemble des membres de notre groupe.

Monsieur le ministre, vous permettrez que je continue à dire ce que je pense. Nous craignons qu'un débat hâtif ne puisse pas donner lieu à une étude suffisamment attentive d'un projet dont nous approuvons l'orientation générale, c'est vrai, mais que nous savons difficile. Il vous faut du courage. Nous vous apportons notre soutien mais écoutez nos suggestions, qu'elles viennent de droite ou de gauche, car il y a ici des élus qui ont, avant le souci de la politique, celui des fonctionnaires qui leur ont permis d'être ce qu'ils sont et de faire ce qu'ils ont fait.

Je voudrais attirer votre attention sur cinq points.

En premier lieu, je soulèverai le problème des contractuels. Nous n'allons pas remettre en cause le principe selon lequel un emploi permanent doit être occupé par un fonctionnaire. Cependant, les nécessités de la gestion locale doivent nous permettre d'apporter, pour un certain nombre de postes au moins, quelques dérogations.

On a dit que les contrats seraient de trois ans renouvelables une seule fois ; je me demande pourquoi. Si véritablement votre collaborateur vous donne satisfaction, pourquoi divorcer alors que le ménage va bien ?

MM. Paul Robert et Pierre Laffitte. Très bien !

M. Maurice Arreckx. Cela ne me paraît pas souhaitable ! Il n'est pas question de choisir n'importe quel nombre ; je demande même une limitation. Mais ne nous empêchez pas d'avoir des collaborateurs ! Il est difficile de diriger un département, n'est-ce pas, monsieur Salvi ? (*M. Salvi acquiesce.*) Il est difficile de gérer une grande ville comme Toulon.

Nous avons besoin non seulement de fonctionnaires, mais aussi de gens politiquement plus proches de nous pour assumer, sans trop « se mouiller », une part de nos responsabilités. En effet, le rôle de l'élu est d'être devant et non derrière.

J'aborderai, en deuxième lieu, les conditions de recrutement sur concours. L'article 13 du projet de loi propose, à juste titre, un classement par ordre alphabétique de la liste d'aptitude. Mais, comme l'a demandé un collègue socialiste, il serait opportun de prévoir un allongement à deux ans du délai de validité de cette liste. Il faut éviter, en effet, qu'un jeune ayant réussi à un concours ne se retrouve, au bout d'un an, avec un simple papier entre les mains. Je suis d'accord avec cette proposition et je me permets donc de la faire mienne.

Il faudra aussi normaliser la procédure de recrutement par concours sur titres en supprimant le caractère dérogatoire que leur confère l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984.

En troisième lieu, je voudrais attirer votre attention sur le fait que le projet de loi prévoit la présence de quatre représentants des communes au sein du conseil d'orientation au plan local, l'article 19 portant modification de l'article 15 du chapitre II du titre I^{er} de la loi du 12 juillet 1984.

Compte tenu de la disproportion qui peut exister entre le nombre de communes affiliées et de communes non affiliées, il serait souhaitable de prévoir une juste représentation des deux catégories de communes.

Mon collègue M. Félix Ciccolini vous indiquait que, dans notre région Provence - Alpes - Côte d'Azur, 80 p. 100 des communes ne sont pas directement affiliées et que 80 p. 100 du personnel se trouvent donc dans 20 p. 100 des communes.

Il y a des équilibres à trouver, mais nous ne devons pas les rechercher en allant à l'encontre des intérêts des petites communes, même si celles qui emploient un personnel important sont particulièrement concernées.

J'aborderai, en quatrième lieu, la délimitation des circonscriptions interdépartementales ou régionales du centre national de la fonction publique territoriale.

L'article 19 du projet de loi, modifiant l'article 14 du chapitre II du titre I^{er} de la loi du 12 juillet 1984, prévoit que le conseil d'administration du centre national de la fonction publique territoriale délimite ces circonscriptions. Afin d'éviter une remise en cause de celles-ci après chaque renouvellement municipal, leurs délimitations devraient être

décidées une fois pour toutes par le Parlement. Tel est le sens des propositions de la commission, et nous les approuvons.

En cinquième lieu, les centres de gestion ne doivent pas constituer un moyen facile pour les élus de se débarrasser d'un personnel soupçonné d'être politiquement hostile. Mais il est vrai qu'il est si facile, pour quelqu'un qui se trouve dans cette situation, non pas de refuser successivement les trois postes qu'on lui proposerait, mais de se faire refuser, comme le font, vous le savez - même s'il sont en petit nombre, c'est vrai - certains chômeurs professionnels. Devrons-nous payer jusqu'à leur retraite et dans leur lieu d'origine ces fonctionnaires indéclicats, ce qui ferait d'ailleurs scandale ? Que pouvons-nous proposer pour les responsabiliser tout en leur offrant, dans leur cadre, de très larges garanties ?

Le débat, monsieur le ministre, reste ouvert. Le groupe de l'union des républicains et des indépendants souhaite y participer activement. Une meilleure définition des droits et des devoirs des fonctionnaires territoriaux permettra aux élus de s'entourer de collaborateurs qualifiés et d'assumer ainsi pleinement les compétences qui leur sont dévolues par la loi.

Conscient de la difficulté de votre tâche et partageant les objectifs qui sont les vôtres, notre groupe vous manifestera, monsieur le ministre, à travers ses interventions, sa volonté de préciser et de parfaire un texte qu'il approuve dans son ensemble mais qu'il souhaiterait améliorer dans son détail. (*Applaudissements sur les travéys de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et de la gauche démocratique.*)

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, au point où nous en sommes et parce que, en rejetant notre question préalable, vous nous avez invités à poursuivre la discussion générale, je vais poser un certain nombre de questions de détail auxquelles, je l'espère, il sera répondu.

Tout d'abord, vous avez voué aux chrysanthèmes la complexité du système existant. Or, j'attire votre attention sur ce point, entre les dispositions existantes et celles du projet qui nous est présenté, il n'est qu'une différence : les comités techniques paritaires.

En effet, nous retrouvons un conseil supérieur de la fonction publique territoriale et nous retrouvons, aux côtés d'un organisme national, des structures régionales. Certes, vous prévoyez des délégations départementales, qui n'existaient pas précédemment dans le cadre de la loi de 1984...

M. Pierre Schiélé. Mais si !

M. René Régnauld. ... mais nous retrouvons également les centres de gestion.

Autrement dit, le nombre des structures de gestion ne peut justifier la complexité de votre projet, cette complexité que vous dénonciez dans le texte antérieur, car les seules structures nouvelles sont, je le répète, les comités techniques paritaires.

Cela étant, je tiens à revenir sur l'unité de la fonction publique territoriale qui me paraît, quoi que vous en ayez dit jusqu'à présent, fondamentalement remise en cause.

Si je m'en tiens au texte proposé et aux amendements de la commission, j'observe en effet que l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants pourront demain ne plus embaucher que des contractuels. Il est aisé, vous le savez bien, notamment dans les petites collectivités, de transformer sinon la totalité, du moins la quasi-totalité des emplois en emplois à temps partiel, dont les horaires seraient inférieurs au seuil d'affiliation à la C.N.R.A.C.L. Je ne dis là rien d'extraordinaires : c'est la lecture même du texte que vous nous proposez !

Les dispositions que vous nous proposez sont inspirées par le rapport d'orientation sur la décentralisation, dont M. le rapporteur est cosignataire, qui prévoyait que l'ensemble des agents des catégories B, C et D pourraient déroger au statut de la fonction publique et faire l'objet de conventions collectives négociées avec les organisations syndicales. Mais, actuellement, la fonction publique territoriale, c'est 5 p. 100 environ de cadres A et 95 p. 100 de cadres B, C et D.

Ainsi, dans l'esprit du rapport auquel vous êtes associé, monsieur le rapporteur...

M. Paul Girod, rapporteur. Tout à fait !

M. René Régnauld. ... 95 p. 100 des agents locaux pouvaient effectivement échapper aux règles de la fonction publique territoriale. Tel est le point de départ de votre réflexion, que vous concrétisez avec la généralisation de l'emploi de non-fonctionnaires dans les communes de moins de 2 000 habitants.

N'assistons-nous pas ainsi à la disparition de la notion même de fonction publique territoriale ? Cette unité, qu'a rappelée M. le ministre à cette tribune et à laquelle personnellement j'adhère, risque donc de ne pas être assurée. Elle sera mise à rude épreuve, et c'est le service public local, ce sont nos collectivités locales qui auront à en pâtir.

M. Paul Girod, rapporteur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Régnauld ?

M. René Régnauld. Volontiers.

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

M. Paul Girod, rapporteur. J'ai quelque scrupule à demander à M. Régnauld la permission de l'interrompre car, tout à l'heure - mais il est vrai qu'il s'agissait d'un débat restreint - il a voulu m'interrompre et il n'a pu y être autorisé. Je le remercie donc doublement. mais, comme il m'a mis personnellement en cause sur une position à laquelle j'ai été associé, je tiens à lui répondre.

Quelle est la réalité ? Les collectivités territoriales ont besoin de souplesse. Or il est vrai que, dans un certain nombre de cas, leurs responsables considèrent que l'enfermement dans le corset d'une fonction publique gêne l'action qu'ils voudraient mener au bénéfice des habitants de la collectivité dont ils sont responsables. La nécessité d'une fonction publique territoriale peut donc éventuellement être discutée, je l'ai d'ailleurs écrit à la fin de mon rapport introductif.

Cela étant, si cette analyse a pu être mise en évidence à un certain moment, rendez grâce à la commission des lois, à son rapporteur - et peut-être même au Sénat tout entier - de penser que ce n'est pas nécessairement la voie sur laquelle nous devons nous engager, même si trop de contraintes amènent les élus à y songer.

Mon rapport n'avait qu'un objectif : il faut arrêter le balancier au point d'équilibre. D'autres voies existent et sont proposées, mais le rôle de la commission des lois est de proposer une voie moyenne.

M. Régnauld m'ayant mis en cause, j'ai tenu à répondre. J'ai en tout cas effectivement participé à l'élaboration de ce rapport et je n'ai pas démissionné avec fracas quand il a été adopté.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Régnauld.

M. René Régnauld. Je prends acte de ce que vient de dire M. le rapporteur, mais il voudra bien convenir avec moi qu'il pose le principe d'une fonction publique dont 95 p. 100 des membres seraient exclus. Vous entendez, monsieur le rapporteur, revenir à une meilleure position du balancier. Soit ! Reconnaissez toutefois que le point de départ de votre raisonnement peut susciter des craintes.

Les communes de moins de 2 000 habitants pourront ainsi recourir plus largement à la contractualisation, alors que les lois de 1984 avaient prévu de « débrider » certaines situations en permettant notamment, de façon tout à fait légale, le recours à des personnels de cabinet - c'était une novation - ou le recours au recrutement direct, dont nous pourrions d'ailleurs, c'est vrai, discuter les limites. De là à nous engager de façon délibérée dans une voie qui conduirait à sortir une grande partie du personnel de la fonction publique territoriale, il y a un pas qui m'autorise, monsieur le rapporteur - au moins ce soir, en l'état de notre discussion - à craindre pour l'avenir.

En ce qui concerne le financement, certaines dispositions m'inquiètent. Ainsi, pour simplifier les choses, selon vous, vous proposez que l'ensemble des collectivités, y compris celles qui n'emploient pas de personnels de catégorie A, cotisent au centre national de la fonction publique territoriale.

Les centres de gestion - à moins que mon interprétation soit erronée - géreront la bourse de l'emploi. Les centres de gestion fonctionnant avec les moyens financiers des petites collectivités obligatoirement affiliées - la vôtre, la mienne, monsieur le rapporteur - celles-ci devront assurer le coût de

services rendus à des grandes collectivités qui, elles, ne paieront pas. Vous avouerez qu'il s'agit là d'une solidarité à l'envers : non seulement les petites collectivités paieront au centre national, mais elles paieront aussi au centre départemental pour la gestion de la bourse de l'emploi au profit de l'ensemble des fonctionnaires, y compris de ceux des collectivités non affiliées.

Voilà bien une disposition qui ne va pas dans le sens de la facilité, de la réduction des coûts pour les petites collectivités, sur lesquelles on a par ailleurs tant pleuré.

J'en viens à la formation, question extrêmement importante dans la mesure où il s'agit d'un investissement essentiel.

La formation doit être considérée dans notre pays comme un investissement, dans ce domaine comme dans les autres. Pour que cet investissement soit le plus performant et le plus porteur possible, il faut le réussir. Dans ce sens, il est essentiel que les personnels ou les personnes sur le point de s'engager dans la fonction publique territoriale soient totalement associés à la réflexion et aux décisions concernant la formation, y compris, sinon cela n'aurait pas de sens, à celles qui intéressent la dimension financière. Telle est l'importance d'un paritarisme qui, dans votre projet, monsieur le ministre, est réduit à une peau de chagrin dans un conseil d'orientation qui n'est d'ailleurs même pas lui-même paritaire.

La formation, cet investissement essentiel pour la décentralisation, pour nos collectivités, pour le service public local de demain, mérite sans doute mieux que nombre de ces calculs qui me paraissent inspirés par des considérations trop politiques et qui ne tiennent pas assez compte de l'intérêt des collectivités territoriales.

S'agissant de l'autonomie, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, nous déposerons un amendement visant à donner au conseil supérieur de la fonction publique territoriale des moyens identiques, par leur nature, à ceux dont dispose le comité des finances locales, présidé par notre honorable collègue M. Fourcade, afin de lui octroyer cette autonomie que vous avez revendiquée et qui est, à mon avis, nécessaire.

Quant à la liberté des élus, c'est - je l'ai dit cet après-midi - la liberté de choisir librement, en dehors de toute contingence et, surtout, de toute pression qui pourrait s'exercer sur eux lorsqu'ils prendront des décisions en matière de recrutement, surtout dans les petites collectivités, étant donné le problème de l'emploi que nous connaissons.

L'autonomie, c'est aussi pour les élus la possibilité d'améliorer l'administration de leur collectivité. Il faut donc qu'ils puissent disposer d'un personnel toujours plus compétent. Or, tel était l'objet des lois de 1984. Il me semble, monsieur le rapporteur, que, sur ce point, nous nous soyons mal compris cet après-midi.

J'ai dit en effet qu'en vertu des lois de 1984 chaque autorité était impliquée pour les propositions. Il y avait un acte en amont du centre de gestion et un acte en aval. L'acte en amont est la proposition formulée par l'autorité territoriale. Le centre de gestion intercollectivités formulait des avis selon des règles qui s'inspiraient fondamentalement de l'objectivité. Ensuite, les élus seuls décidaient. En effet, ceux-ci craignaient que les centres de gestion soient dotés d'un pouvoir de décision s'imposant à eux. Faut-il rappeler qu'il n'en est rien ?

Les centres de gestion actuels ne peuvent, en effet, obliger une autorité territoriale à accepter un collaborateur dont elle ne veut pas. Les centres de gestion n'ont pas de pouvoir de décision par rapport aux autorités territoriales. Ils ne font que comptabiliser, solliciter, transmettre et publier.

Ils proposent ; l'autorité territoriale dispose. En outre, ils sont dirigés par un conseil d'administration exclusivement composé d'élus. Voilà ce que je vous disais cet après-midi, lorsque M. le président m'a interrompu. C'est peut-être la raison pour laquelle nous nous sommes mal compris.

Le dispositif de 1984 comportait trois phrases. Pensez-en ce que vous voudrez, mais rendons au texte son sens : en amont, l'autorité territoriale fait des propositions au centre départemental de gestion ; celui-ci s'occupe de la gestion et la soumet à l'autorité territoriale, qui décide librement. Elle seule peut décider, elle prend ses responsabilités.

Rappelons, en outre, que les collectivités de moins de 2 000 habitants n'avaient strictement rien à redouter des sanctions qui étaient prévues, et qui s'apparentent à celles que vous nous proposez.

Toutefois, l'élu - la loi de 1984 le prévoit - doit pouvoir s'entourer de collaborateurs avec lesquels il doit pouvoir travailler en harmonie. Les recrutements directs pour les emplois de cabinets - pour peu que l'on en assouplisse encore les seuils, comme je l'ai dit tout à l'heure - répondent à ces nécessités.

J'en appelle aux élus pour qu'ils fassent la distinction entre le recrutement que je qualifierai de politique au bon sens du terme et le recrutement administratif. Nous aurons peut-être l'occasion de débattre à nouveau de ce sujet.

Voilà, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, quelques-unes des questions qui se posent à nous et dont certaines sont fondamentales, qu'il s'agisse de l'unité de la fonction publique territoriale, qui est loin d'être assurée - j'ai même dit tout à l'heure que nous n'en prenions pas du tout le chemin - d'une certaine complexité accusée à tort, d'un financement qui ne me semble pas être à l'avantage des petites collectivités.

J'ai cru cet après-midi que vous vouliez les défendre, alors que je ne suis pas sûr que l'autonomie des élus et leur liberté s'en trouvent renforcées.

Le service public ne disposera donc pas des moyens qu'il était en droit d'espérer.

La fonction publique territoriale ainsi balkanisée ne va pas favoriser l'attraction des jeunes de qualité au bénéfice de toutes les collectivités.

Voilà pourquoi je crains, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, que cela ne soit à un enterrement, sans éloge cette fois, de la fonction publique que vous nous appelez et vous comprendrez aisément que les socialistes, quant à eux, ne seront pas du cortège. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Paul Caron. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le bon fonctionnement de nos collectivités territoriales dépend étroitement des moyens dont disposent les élus locaux, moyens financiers et moyens humains.

En ce qui concerne le deuxième point, si le niveau de formation des nouveaux recrutés s'est sensiblement élevé au cours des dernières années, la fonction publique territoriale, pour rester attractive, se doit d'offrir un statut cohérent aux jeunes diplômés qui l'ont choisie.

Au cœur des débats qui ont précédé le vote des lois de 1983 et 1984, il y avait la recherche d'une comparabilité avec le statut des fonctionnaires de l'Etat.

Si l'intention était louable, il s'avère que la démarche avait trop négligé une différence essentielle : l'existence de plus de 40 000 exécutifs territoriaux.

La notion de corps, à la base de l'organisation des carrières, en est la meilleure illustration.

La distinction entre le grade, propriété du fonctionnaire, et la fonction, laissée à la libre disposition de l'administration, trouve dans la fonction publique de l'Etat sa pleine justification.

Le corps est fermé. Le recrutement, fondé sur l'égalité des chances devant le concours sur épreuves, est limité aux seuls postes vacants. Les recrutements et les avancements de grade à l'intérieur du corps résultent d'un tableau dont l'ordre s'impose à l'autorité hiérarchique.

Une structure pyramidale stricte et combinée à une mobilité bien organisée permet à l'Etat de disposer d'un réservoir de cadres compétents, polyvalents, capables de s'adapter en permanence à de nouvelles fonctions et à l'évolution du service public.

La gestion des carrières à l'intérieur du corps présente certaines caractéristiques : rigueur, pour ne pas dire rigidité, automatisme et anonymat.

C'est, en effet, un ensemble de règles, de procédures qui déterminent les choix.

Vouloir transposer ce système aux collectivités territoriales conduit soit à nationaliser en fait la fonction publique locale, soit à créer un imbroglio dont la complexité et le coût sont inversement proportionnels à l'efficacité.

C'est pourquoi la notion de cadres d'emplois contenue dans le projet de loi semble mieux adaptée à la spécificité de l'administration territoriale.

Son mérite essentiel est de remplacer la rigidité par la souplesse, tout en préservant la rigueur indispensable.

En effet, les règles statutaires fixent des impératifs de qualification - diplômes, formation, ancienneté requise dans le grade.

Le concours sur épreuves demeure la modalité d'accès au grade de début du cadre d'emplois.

L'inscription sur une liste d'aptitude, par ordre alphabétique, pour accéder à un grade supérieur, à l'intérieur du même cadre, apporte la garantie d'un « brevet de qualification » sans entraîner une nomination automatique.

La responsabilité assumée par l'exécutif local apporte autant, sinon plus, de garanties qu'un système automatique et anonyme.

En réalité, le maire ne décide pas seul. Il s'entoure des avis dans les commissions paritaires. Une concertation permanente existe avec les représentants du personnel et la hiérarchie.

Pour la bonne marche des services de sa commune, le maire a tout intérêt à confier des responsabilités aux cadres les mieux à même de les assumer.

Cette souplesse est également un facteur de dynamisme. Nombreux sont les jeunes attachés et ingénieurs qui se sont vu confier des secteurs importants de l'activité communale.

Le groupement des missions de gestion et de formation sous l'autorité d'un centre national de la fonction publique territoriale est de nature à renforcer la cohérence dans l'application du statut.

En revanche, l'affiliation obligatoire des collectivités aux centres de gestion départementaux, qui se comprenait dans la perspective d'une gestion des corps, n'a plus sa raison d'être.

Seule subsiste la nécessité d'aider les communes, petites et moyennes, dans la gestion de leur personnel.

Il n'y a pas d'inconvénient à substituer l'appellation « centre de gestion » à celle de « syndicat de communes pour le personnel ». Toutefois, les conditions d'affiliation obligatoire, ainsi que les attributions antérieures à 1984, n'ont pas à être modifiées.

Le futur centre national de la fonction publique territoriale devrait permettre une économie en limitant les structures administratives.

L'essentiel des moyens financiers doit être consacré en priorité à la formation.

A cet égard, les élus qui siègeront au conseil d'administration du centre national de la fonction publique territoriale doivent être en mesure d'assumer leurs responsabilités.

C'est donc à eux, et à eux seuls, de fixer le taux de la cotisation obligatoire et de prendre toutes décisions pour en assurer la meilleure utilisation possible et la contrôler.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques considérants que je viens d'exposer, sans les développer pour ne pas vous lasser, ont déterminé mon groupe à prendre une position très favorable au projet de loi qui nous a été présenté, compte tenu également des aménagements judicieux apportés par la commission et son excellent rapporteur, d'autant plus que ces aménagements sont encore perfectibles lors de la discussion des articles, ainsi que l'a souligné avant moi mon collègue M. Schiélé. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer.

M. Jean Boyer. Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le texte qui est soumis à notre examen montre encore une fois, s'il en était besoin, que le processus de décentralisation engagé depuis cinq ans est bien une œuvre de très longue haleine. Si le domaine auquel il se rapporte, la fonction publique territoriale, n'est pas *stricto sensu* partie prenante du socle fondateur de cette réforme, il n'en constitue pas moins le complément indispensable.

Le lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984 ont eu pour objet et, ajouterai-je, incontournable mission, de donner aux collectivités territoriales les moyens de qualité indispensables à l'exercice de leurs compétences nouvelles.

L'élaboration d'un statut commun au personnel de l'ensemble des collectivités territoriales, départements et régions inclus, a, dans son principe et en son temps, reçu l'approbation de notre groupe. Nous réaffirmons ici notre attachement à l'existence d'une telle fonction publique territoriale.

Cependant, trois éléments plaident en faveur d'une révision des textes la constituant : premièrement, l'absence et la difficulté d'application des textes ; deuxièmement, la multiplication des organismes de gestion ; troisièmement, la reproduction des règles de gestion de la fonction publique.

L'absence et la difficulté d'application des textes ont largement hypothéqué la garantie statutaire. La multiplication des organismes de gestion et de formation, indépendamment de la complexité qu'elle a engendré, ne pouvait se traduire que par un net accroissement des charges des collectivités locales. La reproduction, au sein de la fonction publique territoriale, des règles d'organisation et de gestion de la fonction publique d'Etat, manquait d'adéquation.

Le présent projet de loi contient nombre de dispositions visant à mieux assurer une réelle autonomie des collectivités territoriales, que les rigidités du précédent dispositif législatif avaient mises à mal.

Notre groupe, qui est en permanence soucieux de l'application de ce principe, ne peut que s'en réjouir. Nous sommes, en outre, convaincus du bon sens dans lequel œuvre le texte en opérant une distanciation à l'égard du modèle de la fonction publique d'Etat.

Nous nous interrogeons cependant sur l'aptitude des mesures proposées pour aplanir l'ensemble des difficultés. Certains aspects du texte nous semblent ainsi subir des modifications.

Monsieur le ministre, vous soumettez à notre vote l'adoption d'une « construction juridique originale » et réaliste, pour employer votre propre qualificatif, reprise de la proposition de loi de notre excellent collègue M. Pierre Schiélé, à savoir la notion de cadres d'emploi.

Le projet de loi précise bien que ces derniers sont régis par des statuts à caractère national. Vous n'avez pas manqué, depuis la date de dépôt du présent texte, d'indiquer, à diverses occasions et tout récemment encore devant la commission des lois, le contenu de ce concept.

Nous souhaitons, pour notre part, qu'une définition claire de cette notion nouvelle figure dans le texte. Le contraire ne nous apparaîtrait correspondre ni à la rigueur traditionnelle du travail législatif du Sénat, ni au rôle primordial que revêtira cette notion dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires territoriaux.

L'article 17 du projet de loi pose le principe d'une contribution de la collectivité territoriale qui a supprimé un emploi à la rémunération du fonctionnaire pris en charge par le centre.

La précédente procédure prévoyait une majoration de la cotisation à la charge de la collectivité, pour une durée maximale d'un an en absence de reclassement de l'intéressé.

Mais, dans le cas présent, d'une part, le montant est bien plus élevé et, d'autre part, la durée de cette contribution n'a de borne que le reclassement effectif dudit fonctionnaire.

Une telle mesure ne peut que se traduire par des charges nouvelles pour les collectivités locales, sur ce plan, le texte ne nous paraît pas pouvoir être adopté en l'état, même s'il est justifiable que les charges supplémentaires du centre soient en partie couvertes par une participation de la collectivité responsable, en particulier en raison du fait que le centre à désormais l'exclusive autorité de prise en charge du fonctionnaire. Il n'en reste pas moins que le dispositif de participation prévu nous paraît aller au-delà des possibilités financières des collectivités. Un meilleur équilibre nous semble devoir être trouvé.

Nous engageons par ailleurs la Haute Assemblée à réfléchir aux conditions d'exercice du droit syndical. Le projet de loi se borne à confirmer le principe de cet exercice dans la fonction publique territoriale, tel qu'il est énoncé dans la loi du 26 janvier 1984.

Parmi les diverses activités et prérogatives prévues à ce titre par la loi et ses décrets d'application, les seules autorisations d'absence aboutissent à accorder un nombre de décharges de service équivalent, proportionnellement, à plus du double de ce qui est accordé dans la fonction publique d'Etat. On ne saurait trop insister à nouveau sur le coût engendré par l'application de telles dispositions.

La présentation de la liste d'aptitude par ordre alphabétique et en surnombre par rapport aux emplois à pourvoir nous semble être de nature à favoriser la liberté de gestion des élus. Dans l'intérêt des deux parties, le texte gagnerait

toutefois en clarté, si le nombre des candidats inscrits en supplément était précisé et si le délai minimal de validité de la liste était indiqué.

Le régime proposé en matière d'emplois permanents occupés par des agents contractuels est largement inspiré par celui de la fonction publique d'Etat : énumération limitative des cas de recrutement des contractuels et durée maximale conférée aux contrats. Il me semble possible d'envisager un dispositif plus souple sur ces deux points, nous proposerons des amendements en ce sens.

Comment, enfin, justifier, au moment où l'on s'attache à parfaire la décentralisation, le rétablissement de l'article 78 de la loi de finances du 31 décembre 1937 et, par là même, imposer à nouveau l'alignement des rémunérations des agents locaux sur celle de leurs homologues de l'Etat. De telles mesures ne nous semblent guère conciliables avec le principe de l'autonomie financière des collectivités, spécialement au moment où les collectivités locales sont confrontées à des risques de dérapages financiers.

Les personnels des collectivités locales éprouvent un sentiment légitime de lassitude, pour reprendre une expression déjà employée par M. Jean-François Le Grand, face aux incertitudes pesant sur leur statut et leur formation. Les lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984 existent. Il est nécessaire qu'un aménagement leur permette d'entrer en application. C'est à cette tâche qu'avec raison, monsieur le ministre, vous nous appelez.

Comme l'a dit mon excellent ami M. Maurice Arreckx, le groupe de l'union des républicains et des indépendants est prêt à y répondre, avec l'esprit constructif qui l'anime. Monsieur le ministre, nous voterons ce projet de loi en espérant que certaines de nos propositions auront retenu votre attention. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. François Louisy. J'interviens dans ce débat non pour amender le projet de loi sur la fonction publique territoriale, mais pour demander à M. le ministre quelles sont ses intentions concernant la fonction publique territoriale dans les départements d'outre-mer, en raison des spécificités structurelles de celle-ci.

En effet, votre projet de loi modifie le dispositif législatif du 26 janvier 1984 et du 12 juillet 1984 sur trois points principaux : tout d'abord, institution, sur le plan national, d'un centre unique, à savoir le centre national de la fonction publique territoriale ; ensuite, redéfinition des collectivités affiliées et des missions obligatoires des centres de gestion départementaux ; enfin, substitution des « cadres d'emplois "aux" corps ».

Si ces points n'appellent pas de commentaires particuliers de ma part, mon collègue M. Ciccolini, membre du groupe socialiste comme moi-même, ayant exposé la position de notre groupe, il n'en va pas de même de l'article 18, qui traite directement des départements.

J'ai constaté que la seule disposition qui concerne les départements d'outre-mer est abrogée dans votre projet de loi. En effet, l'article 18 de ce texte abroge l'alinéa 1^{er} de l'article 112 de la loi du 26 juillet 1984 qui constituait le cordon ombilical nous liant à la fonction publique territoriale. L'article 112 de la loi du 26 juillet précitée était précisément celui qui étendait aux départements et territoires d'outre-mer - Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion - l'application de ces dispositions aux agents en fonction dans ces territoires. Dans ses dix-neuf paragraphes, l'article 18 procède - je cite le rapport de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles - au « toilettage » de la loi du 26 janvier 1984.

Les départements d'outre-mer se trouvent donc exclus. Une fois de plus, monsieur le ministre, ces départements, qui sont la priorité de votre Gouvernement, sont oubliés. Oui ! vous nous avez oubliés ou exclus car le seul article qui étendait l'application des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 aux départements d'outre-mer est abrogé.

Monsieur le ministre, je suis inquiet. Oui ! Inquiet pour les agents de l'outre-mer.

J'ai vainement cherché dans votre projet de loi quel sera le statut de ces agents. Allons-nous revenir au *statu quo ante* ? Pour être plus explicite, le personnel communal relèvera-t-il à nouveau du statut fixé par la loi de 1952 et des règles de recrutement et de formation de la loi de 1972 ? Le personnel

départemental sera-t-il encore régi par la circulaire du ministre de l'intérieur d'août 1964, dont l'application était variable suivant les départements ? Quant aux agents des régions, vont-ils demeurer dans la diversité des situations actuelles ? Aucun statut particulier ne leur est applicable.

Sans préjuger de vos intentions, il me paraît utile de vous rappeler quelques éléments qui caractérisent les situations socio-économiques de nos départements et collectivités locales.

Selon les chiffres qui m'ont été communiqués, le pourcentage du personnel non titulaire se situe aux environs de 30 p. 100.

A titre d'exemple, le département de la Guadeloupe compte trente-quatre communes totalisant un effectif de 5 500 salariés, soit 1 200 titulaires et 4 300 non-titulaires toutes catégories confondues. La Guadeloupe étant, en outre, tout à la fois une région et un département, il convient d'ajouter aux 5 500 agents communaux quelque 1 500 agents titulaires et non titulaires de la région et du département.

En Martinique, on compte, pour l'ensemble des collectivités et des établissements publics, 5 000 agents dont 800 titulaires.

Tous les maires des communes sont soucieux de favoriser les conditions d'épanouissement social, culturel et familial des habitants regroupés sur leur territoire. Aussi comprendrez-vous aisément pourquoi les élus des départements d'outre-mer ont dû, bien souvent, recruter du personnel dépassant jusqu'à deux fois l'effectif théorique fixé.

Dans un budget bien géré, 30 p. 100 des dépenses de fonctionnement sont réservées aux salaires ; dans certaines communes des départements d'outre-mer, ce taux est porté à 60 p. 100.

Il est vrai que, bien souvent, dans ces pays, les planteurs de canne restent endettés après avoir livré leur récolte. Les planteurs de bananes, quant à eux, recouvrent souvent les comptes déficitaires des mûrisseurs. Les communes confrontées à ces problèmes doivent venir en aide aux ouvriers au chômage.

Si vous avez exclu les départements d'outre-mer de votre projet de loi, est-ce pour mieux tenir compte de leurs spécificités ? Les collectivités ont fait du recrutement social afin de tenter d'enrayer ce mal endémique qu'est le chômage, dont le taux représente le triple de ce qu'on peut enregistrer en métropole ; 30 p. 100 de notre population est sans emploi, même à temps partiel.

Avez-vous l'intention, monsieur le ministre, de tenir compte des vœux des élus et des syndicats concernant notamment la gestion et la formation des personnels des collectivités ? Sur le plan local, prévoyez-vous des structures de formation régionales qui tiendraient compte, nécessairement, des particularismes de nos régions et qui respecteraient les limites de ces régions mono-départementales d'outre-mer ?

Le fonctionnement de la structure interdépartementale de formation Antilles-Guyane, qui existe depuis la création du C.F.P.C., a mis en évidence des inconvénients majeurs. Moins de 20 p. 100 des dépenses de fonctionnement de la délégation interdépartementale sont consacrées à des actions de caractère pédagogique alors que plus de 80 p. 100 de ces dépenses servent à financer une structure administrative installée en Guyane qui a organisé fort peu de stages.

Le vœu émis depuis de longues années, c'est l'éclatement de cette structure. Il est urgent de mettre en place soit des centres départementaux de formation prévus par la loi du 12 janvier 1984, soit des délégations départementales autonomes du centre national de la fonction publique territoriale, qui seraient chargées de la formation.

Des formes de collaboration entre les structures départementales de formation de la zone Antilles-Guyane pourront être mises en place dans le cadre d'une concertation entre ces délégations.

Bien qu'ils soient exclus de votre projet, je ne peux, m'empêcher de vous demander qu'elle sera la situation des agents de catégorie A et B d'outre-mer en cas d'évolution de carrière. Nos agents de catégorie A doivent partir en métropole. Dans ce cas, ne peut-on prévoir une disposition particulière garantissant aux agents des D.O.M. des possibilités de reclassement dans leur département d'origine ?

S'il semble aisé, depuis un siège parisien, de gérer la carrière des agents de catégorie A en poste dans l'Hexagone, il est prévisible que des difficultés et des surcoûts entraveront

et obéreront le fonctionnement régulier de ce service public à l'égard des collègues en poste au loin, générant ainsi une inégalité devant le service public.

Compte tenu de cette particularité, il me semble important qu'un établissement unique soit investi dans chacune des régions mono-départementales d'outre-mer des compétences ailleurs partagées entre les centres départementaux de gestion et les délégations régionales de formation, d'une part, la délégation du centre national de la fonction publique territoriale, d'autre part.

Monsieur le ministre, j'espère avoir été entendu ; puissent mes propos avoir une suite favorable. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Pierre Salvi. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous ne vous étonnerez pas que mon intervention en matière de fonction publique territoriale porte plus spécifiquement sur les problèmes concernant les départements.

Je dois dire d'entrée de jeu, monsieur le ministre, que votre projet de loi répond globalement aux préoccupations que les présidents de conseils généraux avaient exprimées lors de leur dernier congrès à la Réunion, congrès auquel vous nous aviez d'ailleurs fait l'honneur d'assister. Nous avions tenu alors à vous donner acte de l'élaboration de ce nouveau texte ; nous avons également formulé un certain nombre de remarques.

Ces remarques consistaient à rendre aux collectivités locales que sont les départements et à leur exécutif la responsabilité qui est la leur dans la gestion de leurs personnels, à maintenir et développer le caractère attractif de la fonction publique territoriale, à conserver le principe de l'unicité de cette dernière sous réserve des adaptations nécessaires pour tenir compte des spécificités des collectivités locales. Mon intervention portera essentiellement sur la nécessité de donner un caractère très attractif à la fonction publique territoriale départementale et sur les adaptations qui me semblent s'imposer à son sujet.

Je voudrais, au préalable, attirer votre attention sur la faible représentation des conseils généraux au centre national de la fonction publique territoriale telle qu'elle est prévue à l'article 4 du projet de loi. Il est vrai qu'au seul prorata des effectifs des personnels qu'ils emploient les départements n'obtiendraient peut-être pas la représentation minimale prévue à cet article. Mais pourront-ils valablement faire valoir leur point de vue et leurs préoccupations dans leur position très minoritaire au sein de cet organisme ? Cela serait peut-être plus facile si le nombre de leurs délégués était au moins porté de quatre à six.

J'ajouterais que je suis prêt à trouver sur cet amendement une solution de conciliation avec M. le ministre et le Gouvernement, pour peu qu'un progrès soit enregistré.

Il est en effet important que les départements réunissent tous les atouts qui pourront leur permettre d'exercer pleinement leur rôle et de parfaire l'efficacité dont ils ont fait preuve depuis la décentralisation grâce - il faut le souligner et M. Arreckx, notamment, l'a dit - à la collaboration et au dévouement des fonctionnaires qui leur ont été attachés et dont je demande que les états de service soient pris en compte au moment de l'établissement des statuts et de la création des corps.

Il est d'une importance capitale que la fonction publique départementale soit très attractive. En raison des compétences qui leur ont été confiées, les départements demeurent très liés aux régions et à l'Etat et il est absolument nécessaire que s'instaure une saine émulation entre les différents échelons d'administration qui devraient se compléter et obtenir ainsi de meilleurs résultats.

Cela suppose, à mon sens, qu'il y ait des échanges permanents entre les cadres de la fonction publique de l'Etat et ceux de la fonction publique territoriale et que tout soit mis en œuvre pour faciliter ces échanges même si la loi - je le regrette, d'ailleurs - ne peut pas maintenir le principe de la comparabilité entre les deux fonctions publiques en raison de la constitution de la fonction publique territoriale en cadres d'emplois.

C'est ainsi que devraient être organisées des formations communes, chaque fois que cela est possible, et que devrait être instituée une mobilité statutaire des hauts fonctionnaires dans les deux sens, en bref, que la réglementation ne fasse

pas obstacle à la création d'une véritable osmose entre les fonctionnaires de l'Etat et ceux des départements. J'insiste bien, comme l'a fait M. Arreckx, sur le fait que cela ne doit pas aller dans une seule direction ; un toboggan dans un sens et une passerelle dans l'autre !

Il faut également rechercher davantage encore la simplification et la souplesse dans la gestion et supprimer les dispositions qui, dans leur application, se révèlent inutiles voire gênantes.

Enfin, certaines anomalies doivent, à mon sens, être corrigées, et tout particulièrement celles qui imposent aux départements des dispositions contraignantes, tant au plan financier qu'à celui de la gestion. C'est dans cet esprit que j'ai l'honneur de soumettre à cette Haute Assemblée plusieurs amendements que j'ai regroupés par thèmes.

La première série d'amendements que je propose porte sur l'organisation de la fonction publique en général et de la fonction publique territoriale, le rôle, la composition et le coût des divers organes de gestion.

Puisque le principe de la comparabilité entre les deux fonctions publiques doit être abandonné, il conviendrait d'en tirer les conséquences logiques du point de vue institutionnel et de supprimer la commission mixte paritaire prévue initialement dans les titres I, II et III du statut des fonctionnaires, sauf à redonner à cet organisme des attributions propres à faciliter les passages d'une fonction à une autre.

En ce qui concerne le C.N.F.P.T. - Centre national de la fonction publique territoriale - dont le conseil d'administration est composé de trente membres élus représentant les communes, les départements et les régions, je propose, comme je l'ai indiqué précédemment, de porter le nombre minimal des représentants des départements à six.

Enfin, les collectivités territoriales ne doivent pas supporter un coût financier injustifié pour le fonctionnement de ces organismes. C'est la raison pour laquelle je propose, en premier lieu, que l'assiette des cotisations au C.N.F.P.T. pour la formation prenne en compte le fait que les départements et les régions ont déjà transféré à l'Etat, en application de la loi du 11 octobre 1985, les ressources destinées à financer la formation de leurs agents mis à disposition des services de l'Etat dans le cadre des lois de décentralisation.

Je demande également que, dans le cas de suppressions d'emploi par les collectivités non affiliées aux centres de gestion, celles-ci soient soumises à une contribution n'excédant pas le coût correspondant à la prise en charge du fonctionnaire par le centre de gestion.

La deuxième série d'amendements que je soumetts à votre approbation concerne les conditions de recrutement de nos collaborateurs. Il s'agirait, tout d'abord, de tenir compte des données du marché du travail et de permettre aux collectivités, lorsque les emplois statutaires ne sont pas suffisamment attractifs pour intéresser des candidats possédant les qualifications professionnelles requises, de recruter des agents sur contrat à durée indéterminée à condition qu'un contrôle, à déterminer par la voie réglementaire, puisse éviter certains abus.

Afin de mieux articuler la politique en faveur de l'emploi, notamment de l'emploi des jeunes, avec les modalités de recrutement des collectivités territoriales, je propose aussi d'autoriser les collectivités à recruter des auxiliaires qui pourraient être titularisés, après quelques années d'exercice de la fonction, sous réserve qu'ils remplissent les conditions de diplômes requises ou qu'ils subissent avec succès un examen professionnel d'intégration.

Enfin, concernant les collaborateurs de cabinet des exécutifs territoriaux, une grande souplesse me semble devoir être laissée aux collectivités, mais en fixant certaines limites tant pour les effectifs que pour les niveaux de rémunération.

La troisième série d'amendements que je vous propose vise, d'une part à alléger, tout en maintenant leur rôle protecteur des agents, les procédures de consultation des commissions administratives paritaires, d'autre part à permettre aux candidats non syndiqués de se présenter, comme cela existait dans la réglementation antérieure, aux élections à ces commissions. Cette dernière proposition n'empêche nullement les organisations syndicales de jouer pleinement leur rôle, mais tient compte de situations réellement constatées sur le terrain. Elles sont plus nombreuses qu'il n'y paraît à première vue.

Une dernière série d'amendements a pour objet de mieux prendre en compte la spécificité des départements. Il s'agit d'abord des problèmes posés par l'exercice du droit d'option

prévu par la loi du 26 janvier 1984 à un grand nombre de mes collègues, présidents de conseil général, qui souhaitent que les agents mis à disposition de l'Etat puissent obtenir leur réintégration dans les services du conseil général dans la limite des postes vacants au sein de la collectivité. Les départements ne peuvent, en effet, accepter de réintégrer des agents en sureffectif alors qu'ils sont tenus par ailleurs, en application de la loi du 11 octobre 1985, de transférer à l'Etat les ressources correspondant à leurs rémunérations et charges sociales.

Il est également souhaitable que les départements puissent disposer d'emplois permettant d'attirer des fonctionnaires de qualité, qu'ils viennent de l'Etat ou des collectivités, pour exercer certaines fonctions telles que celle de directeur de l'action sanitaire et sociale du conseil général, par exemple. C'est la raison pour laquelle je vous propose de créer l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services départementaux, de même qu'il existe des emplois fonctionnels de secrétaire général adjoint pour les grandes villes. J'insiste au passage pour que soit définitivement reconnu le titre, recommandé dès le début de la mise en place de la décentralisation, pour nos plus proches collaborateurs. Je veux parler des directeurs généraux des départements.

Enfin, certaines fonctions, notamment d'encadrement, dans les départements étant beaucoup plus proches de celles qui sont exercées dans les services de l'Etat que dans les communes, je vous propose, sans qu'il soit dérogé au principe de l'unicité de la fonction publique territoriale, que des concours et des formations puissent être organisés en commun par la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, dans le respect des statuts respectifs de ces deux fonctions publiques.

Pour conclure, je solliciterai une nouvelle fois votre attention, monsieur le ministre, sur la nécessité de prendre en considération, lors de l'élaboration des décrets statutaires, l'ensemble des situations administratives des collaborateurs des présidents de conseil général. J'ai déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'évoquer auprès de vous cette question qui préoccupe l'ensemble de mes collègues présidents de conseil général. La réussite de la décentralisation a été due aussi au fait que des fonctionnaires et agents venant d'horizons les plus divers, et placés dans des positions administratives également très diverses - très souvent assez aléatoires - nous ont apporté sans réserve leur collaboration. Il est indispensable de prendre leurs situations en considération lors de la constitution initiale des nouveaux cadres d'emplois.

Ma dernière remarque, qui pourrait être formulée par de nombreux présidents de conseil général, a trait à la difficulté dans laquelle nous nous trouvons - et ce nouveau statut ne nous donnera pas plus de possibilité - de reconnaître et de récompenser le mérite de nos collaborateurs. Il faut le reconnaître, dans ce domaine notre marge de manœuvre est très limitée. Nous ne pouvons ce soir que le regretter. Je ne vois aucune possibilité législative ou juridique de modifier cette situation, mais je tiens à attirer l'attention sur ce problème, car il est bien réel. Les fonctionnaires d'une grande qualité progressent au même rythme que ceux qui le sont moins. Cette situation est un peu regrettable. Si je n'ignore pas les possibilités qu'offre le chevronnement dont a parlé notre collègue M. Schiélé tout à l'heure, personnellement, cette solution ne me donne pas totalement et suffisamment satisfaction.

Telles sont les quelques remarques que je voulais présenter en m'attachant plus particulièrement aux problèmes des départements.

Je dirai à M. le rapporteur combien j'apprécie le travail difficile qu'il a fait sur ce texte délicat et à M. le ministre les qualités de son texte.

J'espère que ces quelques remarques relatives aux départements, comme celles qui ont été présentées par les orateurs précédents et concernant les communes et les autres collectivités seront prises en considération par le Gouvernement en acceptant nos amendements. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

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

La discussion générale est close.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Pour la clarté du débat et compte tenu du peu de temps dont j'ai disposé pour préparer mes réponses, je répondrai aux différents orateurs dans l'ordre de leurs interventions ; comme de nombreuses questions traitent du même sujet, les derniers orateurs trouveront réponse dans les observations que je ferai sur les premières interventions.

M. le rapporteur a montré la convergence qui existe entre le texte du Gouvernement et la conception de la commission des lois, mais il a souhaité naturellement - c'est tout à fait logique dans une discussion parlementaire - connaître l'avis du Gouvernement - nous aurons l'occasion d'en débattre plus longuement lors de l'examen des articles - sur les amendements qu'il a présentés tout à l'heure.

Je lui confirmerai d'abord, sur un certain nombre de sujets, l'accord du Gouvernement.

Je veux le rassurer quant à l'inquiétude qu'il a émise au début de son propos et qui avait trait à la nécessité pour les collectivités locales de pouvoir s'affilier à l'U.N.E.D.I.C. pour leurs non-titulaires. Cette possibilité correspond à un engagement qu'à pris le Gouvernement et une disposition allant dans ce sens sera présentée, lors de la présente session, par mon collègue M. Séguin dans la cadre d'un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social.

S'agissant des seuils d'affiliation aux centres de gestion, la commission des lois, souhaite à la fois globaliser la gestion des personnels des caisses des écoles et des bureaux d'aide sociale avec celles de leurs communes de rattachement et porter le seuil à 250. Si telle est bien la position de la commission, le Gouvernement la soutiendra.

Par ailleurs, un certain nombre d'orateurs et vous-même, monsieur le rapporteur, avez souhaité que la validité des listes d'aptitudes soit portée à deux ans pour les candidats qui auraient été reçus et qui n'aurait pas trouvé un emploi immédiatement. MM. Arreckx et Ciccolini, en particulier, ont émis le vœu que le Gouvernement puisse prendre en considération un amendement allant dans ce sens. Je peux le rassurer, le Gouvernement acceptera également cet amendement.

Autre problème : pour être tout à fait franc, je dois dire que, dans l'état actuel des choses, le Gouvernement n'envisage pas de soutenir un amendement prévoyant la communication des tableaux d'avancement, car il craint que cette procédure, qui ne lui paraît pas, par ailleurs présenter une véritable utilité, n'entraîne une certaine lourdeur.

En revanche, s'agissant de la protection des déchargés de fonction, ou de fonctionnaires dont l'emploi a été supprimé, la commission souhaite que les propositions d'emploi devant leur être faites soient des propositions fermes et qu'une seule provienne de la collectivité d'origine. Le Gouvernement acceptera cet amendement. Il souhaite en effet qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur les garanties d'emploi qui sont prévues à l'article 17 du projet de loi.

S'agissant des contractuels, la commission souhaite améliorer la rédaction du Gouvernement en faisant référence de façon plus générale aux modalités de recrutement des contractuels de l'Etat. Le Gouvernement en est d'accord : la rédaction est plus souple, meilleure et ne change rien au fond.

S'agissant d'asseoir les cotisations aux centres de gestion sur l'assiette des cotisations aux organismes d'assurance maladie, là encore cet amendement nous paraît améliorer le texte du projet de loi et le Gouvernement l'acceptera.

S'agissant, enfin, de la parité du conseil d'orientation du centre national de la fonction publique territoriale, vous souhaitez, pour que cette parité soit sans ambiguïté et incontestable, que les personnalités qualifiées aient voix consultative. Le Gouvernement, ne veut pas qu'il y ait le moindre doute sur sa volonté à ce sujet et, par conséquent, il acceptera cet amendement.

Vous constaterez, monsieur le rapporteur, que cette discussion est véritablement vivante. Le Gouvernement, comme je l'avais annoncé tout au long de la concertation, y compris dans cette discussion, ne ferme pas la porte à toutes les améliorations qui peuvent être apportées à son texte.

Deux autres amendements ont été présentés qui complètent le texte du Gouvernement et qui même l'enrichissent.

M. Ciccolini, me semble-t-il, a commis une erreur dans son approche du problème sur les centres de gestion dérogatoires de la petite et de la grande couronnes de Paris. M. le rapporteur a également abordé ce problème. En réalité, il est exact qu'il existe actuellement des statuts dérogatoires des centres

de gestion de la petite et de la grande couronnes qui ne sont d'ailleurs pas de même nature. Le centre de gestion de la grande couronne regroupe un certain nombre de départements, mais son seuil d'affiliation est de droit commun. En revanche, le centre de gestion de la petite couronne regroupe trois départements - Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Hauts-de-Seine - mais il n'y a pas de seuil, et l'affiliation est obligatoire pour toutes les collectivités.

Vous vous interrogez donc, monsieur Ciccolini, sur la justification d'une telle dérogation.

M. René Régnauld. Eh oui !

M. Yves Galland, ministre délégué. Eh bien, le Gouvernement, à la demande de la commission des lois, ira dans le sens d'une moindre dérogation et va donc vous donner satisfaction sur tous les bancs - je le suppose - de cette assemblée. En effet, la moindre dérogation est bien celle de la grande couronne par rapport à la petite en fonction du texte général et comme la commission des lois demande d'aligner la petite couronne sur la grande couronne, le Gouvernement acceptera cette demande.

M. René Régnauld. C'est l'alignement !

M. Yves Galland, ministre délégué. C'est l'alignement vers la moindre dérogation et comme M. Ciccolini souhaitait qu'il n'y ait plus de dérogation du tout, il a satisfaction.

M. René Régnauld. Qu'est-ce qui se passe ? C'est une couronne d'épines !

M. Yves Galland, ministre délégué. S'agissant du statut dérogatoire, pour Paris, de la fonction publique territoriale, le Gouvernement acceptera l'amendement de la commission des lois. Pourquoi ? Pour une raison extrêmement simple. En ce qui concerne Paris, trois solutions pouvaient être envisagées : ou bien Paris était intégralement dans la fonction publique territoriale, ou il n'y était pas, ou alors il était doté d'un statut intermédiaire le rattachant, mais avec des dérogations, à la fonction publique territoriale. C'est cette troisième solution que propose votre commission des lois et c'est celle-là que le Gouvernement soutiendra. On ne peut pas faire abstraction de l'histoire de la fonction publique territoriale parisienne. On ne peut pas non plus faire abstraction du fait que Paris est une référence pour l'ensemble de la fonction publique territoriale. C'est la raison pour laquelle la proposition de la commission des lois me paraît sage.

M. René Régnauld. C'était la bonne organisation !

M. Yves Galland, ministre délégué. Cependant des difficultés demeurent, sinon, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, ce serait le Nirvana entre le Gouvernement et la Haute Assemblée, tout au moins sa majorité. A l'heure actuelle, il existe encore des points de divergence entre le Gouvernement et votre commission des lois.

J'aborderai en premier lieu l'un des problèmes les plus délicats : celui du chevronnement. Le chevronnement existe pour les catégories C et D et il est demandé d'en étendre l'application aux fonctionnaires des catégories A et B. Je n'apprendrai rien, ni à M. le rapporteur, ni à la commission des lois, ni à vous-mêmes, mesdames, messieurs les sénateurs, en disant que ce chevronnement pose de sérieux problèmes au Gouvernement, ne serait-ce que par la leçon que nous donnent les lois de 1984. J'aurai l'occasion d'y revenir longuement en réponse aux questions que m'a posées ou qu'a feint de se poser M. Régnauld.

Si les lois de 1984 se sont révélées pour partie inapplicables, c'est bien parce qu'un certain nombre d'orientations irréalistes ou peu praticables avaient été prises. C'est bien parce que le Gouvernement s'est trouvé dans l'impossibilité de prendre des décrets d'application que nous nous sommes trouvés dans la situation actuelle de vide juridique.

M. René Régnauld. C'est vrai !

M. Yves Galland, ministre délégué. Ou alors, il est absolument incompréhensible que le Gouvernement de l'époque n'ait pas pris ces décrets d'application. Je ne voudrais pas que nous assumions aujourd'hui la même responsabilité. En effet, nous savons parfaitement - soyons clairs - que le Gouvernement se trouverait, s'il adoptait cet amendement, en face de demandes reconventionnelles de la fonction publique d'Etat

M. René Régnauld. Eh oui !

M. Yves Galland, ministre délégué. Par conséquent, il ne serait pas en mesure de prendre des décrets d'application.

M. René Régnauld. Voilà au moins quelque chose qui n'a pas changé !

M. Yves Galland, ministre délégué. Effectivement et il est exact, monsieur Régnauld, que la fonction publique d'Etat est toujours susceptible, sous tous les gouvernements, d'exprimer des demandes reconventionnelles et que les ministères des finances et du budget veillent toujours sur de tels risques. Si je vous affirmais le contraire, je ferais preuve d'un irréalisme coupable. Comme je n'ai pas l'intention d'agir comme mes prédécesseurs, c'est-à-dire ceux des gouvernements de 1981 à 1986, qui n'ont pas voulu appliquer ce réalisme et qui nous ont mis dans la situation actuelle, je préfère sur ce point m'exprimer clairement devant votre assemblée.

Je voudrais néanmoins, monsieur le rapporteur, vous faire une proposition concrète et je vous serais reconnaissant de la transmettre à la commission des lois pour voir si nous pouvons, sur ce problème, trouver un accord. MM. Le Grand et Schiélé avaient également abordé ce problème.

Je me demande si, sur cette affaire, nous n'avons pas engagé un faux débat. Je comprends parfaitement le souci de la commission et des sénateurs de récompenser les fonctionnaires de catégorie A ou B qui sont seuls de leur grade dans leur collectivité et qui arrivent en fin de carrière. C'est bien le problème que vous posez. Pour être tout à fait franc, je crois dans ce cas que la procédure de chevronnement est inadaptée, d'une part, parce qu'elle est aujourd'hui utilisée dans un système de rémunérations par groupes, tout à fait spécifique aux seules catégories C et D ; d'autre part, parce qu'elle romprait l'homogénéité entre les deux fonctions publiques.

Des solutions à ce vrai problème - car il s'agit d'un vrai problème - peuvent être apportées par voie réglementaire, d'une part, par des rémunérations accessoires qui tiendraient compte de l'expérience et de l'ancienneté, d'autre part, par des possibilités de promotion interne qui ne soient pas nécessairement liées à des recrutements externes et qui tiennent compte de l'existence, dans certaines collectivités, de fonctionnaires seuls de leur grade.

Dans cette perspective, j'essaierai de vous transmettre une note de synthèse pour que votre commission sache exactement dans quel cadre elle peut débattre. Je souhaite que nous puissions résoudre ce problème non pas par voie d'amendements parlementaires, mais par engagement gouvernemental sur les décrets d'application. Ce problème, qui, je le répète, est un vrai problème ne m'apparaît pas, en effet, surmontable dans le cadre du chevronnement.

M. René Régnauld. Ce sera l'héritage pour les successeurs !

M. Yves Galland, ministre délégué. Non, monsieur Régnauld, vous vous trompez. Nous essayons non pas de laisser un héritage, mais de régler des problèmes !

M. Pierre Schiélé. Très bien !

M. René Régnauld. Ce sera l'héritage !

M. Yves Galland, ministre délégué. Le paragraphe XV de l'article 18 ne constitue, en aucune façon, une tutelle financière nouvelle sur la politique de rémunération des collectivités territoriales qui soit contraire au principe d'autonomie locale.

Il s'agit simplement de la réaffirmation d'un grand principe de notre fonction publique selon lequel les fonctionnaires des collectivités territoriales et de l'Etat reçoivent, pour des fonctions équivalentes, des rémunérations homogènes. Je crois que ce principe est nécessaire.

Je comprends bien qu'un certain nombre d'entre vous manifestent en la matière des regrets, voire un septicisme, mais il est nécessaire pour traduire l'égalité des deux fonctions publiques dans un certain nombre de domaines. Si nous n'y veillons pas, nous nous retrouverons dans l'impossibilité de prendre des décrets d'application, situation que je viens d'évoquer à propos de la procédure de chevronnement.

Ce principe est également nécessaire pour éviter, à l'avenir, toute surenchère qui serait préjudiciable - soyons en sûrs - aux collectivités locales et à leurs agents comme à l'Etat.

Enfin, il est indispensable pour faciliter la mobilité entre les deux fonctions publiques que vous appelez tous de vos vœux et que le Gouvernement souhaite. Nous y sommes tous

attachés, mais elle a assurément des contraintes. C'est pourquoi le Gouvernement, tout en comprenant parfaitement les objectifs de la commission des lois, vous proposera de maintenir ce principe très important.

Le troisième grand problème que vous avez posé est celui de tableau indicatif des emplois dont j'ai entendu parler tout au long de la concertation que nous avons menée.

Comme votre rapporteur, le Gouvernement considère que le tableau indicatif des emplois établi en 1958 est obsolète. C'est vrai, il ne correspond plus ni aux responsabilités réelles qui sont exercées par les communes ni à leurs besoins. Il n'est donc pas dans l'intention du Gouvernement de rétablir un tel tableau.

Toutefois, pour être tout à fait clair et honnête, je dois ajouter que des seuils démographiques seront néanmoins prévus pour certains grades dans certains statuts de cadres d'emplois. Ce faisant, ce nouveau système sera beaucoup moins contraignant que le tableau indicatif.

En effet, les grades se réfèrent à l'importance des responsabilités exercées liée, dans certains cas, à l'importance démographique de la collectivité. C'est une simple opération de bonne gestion qui n'aura pas tout le caractère contraignant et dépassé du tableau indicatif des emplois.

Voilà, monsieur le rapporteur, un certain nombre d'indications utiles qu'il était souhaitable que le Gouvernement apportât à la suite des observations de la commission des lois. Nous aurons l'occasion d'y revenir longuement lors de la discussion des articles.

J'en viens à l'intervention de M. Le Grand. Il a raison : il souhaite que la garantie de l'emploi détermine une indépendance de l'administration face aux aléas politiques. Dans cette affaire, il faut s'en tenir, à mon avis, à des choses très simples : il existe un titre 1^{er} de la fonction publique sur les droits et les obligations des fonctionnaires. Il y a des droits qui sont réels - nous venons d'en parler, s'agissant notamment des garanties d'emplois - il y a par ailleurs des obligations, comme l'obligation de réserve à laquelle les collaborateurs doivent se tenir.

Mais, parallèlement, il est sain et souhaitable que, pour un certain nombre de collectivités, on ne fasse pas abstraction de la nécessité, de l'exigence pour des élus d'avoir des collaborateurs politiques. C'est pourquoi le principe de l'existence de cabinets est réaffirmé pour les collectivités et sera mis en œuvre dans des conditions qui me paraissent claires et objectives et qui permettront, à mon avis, aux élus de travailler. Ce faisant, ces cabinets seront les « fusibles » qui permettront également à nos concitoyens, avec le maintien des droits et obligations des fonctionnaires, de ne pas ressentir d'inquiétude sur une éventuelle politisation de notre administration que personne ne souhaite et qui, en tout cas, ne peut pas être développée dans le cadre de ce texte.

M. Jean-François Le Grand a évoqué également la notion d'organisation syndicale représentative. Cela ne vise pas les seules grandes organisations syndicales. En effet, la représentativité sera appréciée au cas par cas, selon le niveau de l'organisme où cette représentation des personnels est prévue. Si mes souvenirs sont exacts, un amendement de la commission des lois lève d'ailleurs toute ambiguïté sur ce point, si tant est qu'il ait pu y en avoir.

En ce qui concerne les agents de l'Etat qui sont mis à disposition dans les régions, il est vrai que, depuis le 1^{er} janvier 1986, l'Etat ne remplace plus les vacances ; cela signifie simplement que l'on ne met pas à disposition un nouvel agent ; mais l'Etat transfère l'équivalent des crédits jusqu'alors affectés à la rémunération de l'agent, et ce, en abondant la D.G.D. C'est un système plus cohérent et qui tend à supprimer à terme la situation de mise à disposition.

Je voudrais maintenant en venir, monsieur le président, aux questions qui m'ont été posées par M. Pintat. En réalité, un certain nombre des problèmes qu'il a évoqués - qu'il s'agisse de la souplesse de rémunération, des contractuels, des personnels de cabinets ou des seuils d'application aux centres de gestion, soit relèvent de la discussion des articles, soit ont déjà été traités dans les réponses précédentes que j'ai formulées. Je constaterai simplement, à cette occasion, la large convergence de vues qui existe - c'est vrai - entre le Gouvernement et le mouvement national des élus locaux.

J'en arrive maintenant à l'intervention de Mme Fraysse-Cazalis. Je voudrais, madame, formuler une observation préalable à propos de votre intervention : vous avez consacré plus de la moitié de votre intervention à parler de sujets qui

n'avaient strictement rien à voir avec la fonction publique territoriale ; je les ai notés. Il s'agit d'ailleurs de questions très intéressantes et je suis prêt à les examiner avec vous. Toutefois, elles n'entrent pas toujours dans les limites de mes compétences ministérielles et même souvent pas du tout : construction et attribution de logements sociaux, problèmes scolaires, problèmes d'équipements culturels, de santé et statut de l'élu local. Ce sont là, j'en conviens, des questions fort importantes, mais qui n'étaient pas connexes à la fonction publique territoriale.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. La collectivité locale n'intervient pas ? C'est une drôle de conception !

M. Yves Galland, ministre délégué. Cela m'a d'ailleurs amené à m'interroger sur la raison pour laquelle vous aviez consacré plus de la moitié de votre intervention à parler d'autre chose que de la fonction publique.

M. Robert Vizet. De quoi s'occupe la fonction publique territoriale ?

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Ça alors !

M. Yves Galland, ministre délégué. Vous me rappelez que, dès notre campagne de 1986, notre majorité avait annoncé sa volonté de modifier les lois de 1984. C'est parfaitement exact. Au moins, les choses étaient claires.

Lors de notre campagne de 1986, nous avons constaté que, depuis plus de deux ans, des lois étaient inappliquées parce qu'elles étaient inapplicables et nous avons eu l'honnêteté de dire aux électeurs et au peuple français que si nous arrivions au pouvoir nous les modifierions. C'est ce que nous faisons donc aujourd'hui.

Vous avez voulu aborder le problème du conseil supérieur de la fonction publique et du vote émis sur ce projet de loi. C'est parfaitement exact.

M. René Régnauld. Négatif !

M. Yves Galland, ministre délégué. Imaginez-vous, madame, que je savais, lorsque je suis allé devant le conseil supérieur, que j'avais plus que des risques et, mieux, une quasi-certitude que ce projet ne serait pas approuvé. J'ai quand même eu une très grande satisfaction. En effet, bien qu'il n'ait pas adopté le projet, le conseil supérieur a quand même trouvé qu'il présentait un intérêt suffisant pour susciter, lui-même, une seconde réunion afin de reprendre le dialogue avec le Gouvernement et faire des contre-propositions positives.

A cette occasion, vous le savez très bien, une organisation syndicale, une seule, s'est opposée à cette démarche qui avait recueilli l'assentiment de la quasi-totalité des élus et des organisations syndicales. J'ai bien dit « la quasi-totalité ».

M. Robert Vizet. On a bien compris !

M. Yves Galland, ministre délégué. Les élus de votre tendance politique ne s'y étaient pas associés, la C.G.T. non plus. C'est clair. En dehors du parti communiste et de la C.G.T., tout le monde au conseil supérieur de la fonction publique territoriale avait trouvé que ce projet était suffisamment intéressant pour que le dialogue soit poursuivi avec le Gouvernement.

Après cette réunion du conseil supérieur de la fonction publique territoriale à laquelle vous faisiez allusion, j'ai continué la concertation avec l'ensemble des organisations syndicales - sauf la C.G.T. - avec les élus...

M. René Régnauld. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Je vous en prie.

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

M. René Régnauld. Je vous remercie infiniment, monsieur le ministre. Mon intervention intéresse notre Haute assemblée.

Monsieur le ministre, vous faites référence à cette séance du conseil supérieur de la fonction publique territoriale d'octobre dernier. Toutefois, voilà un instant, vous avez porté un jugement de valeur avec lequel l'un des membres délibérants que je suis ne peut se trouver d'accord.

En fait, que le conseil supérieur de la fonction publique territoriale ait repoussé votre projet à une large majorité, c'est juste et vous l'avez dit. En revanche, vous prévaloir du fait

que, au sein du conseil supérieur, une large majorité se soit dégagée pour faire des propositions qui auraient très bien pu concerner la confirmation des textes de 1984, pour affirmer que votre texte était assez bon pour que le conseil supérieur ait voulu faire des contre-propositions, ce n'est pas juste. En effet, entre vouloir faire des contre-propositions et dire que cela signifiait qu'il y avait une adhésion assez large, sinon très large à votre texte, il y a un pas que vous avez rapidement, trop rapidement franchi.

Autorisez-moi à vous dire que vous êtes allé trop vite. Vous n'avez pas le droit de prêter aux membres du conseil supérieur l'attitude que vous avez rappelée quant à leur vote sur votre texte, de leur prêter l'intention que vous leur avez prêtée voilà un instant. De cela, je voudrais vous demander de me donner acte.

M. le président. Monsieur le ministre, veuillez poursuivre.

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur Régnauld, je vous en donne très volontiers acte en vous disant que je persiste. Je vais vous indiquer pourquoi.

Je persiste pour une raison extrêmement simple : le conseil supérieur, pour des raisons que nous connaissons tous les deux - faute de quorum et nous savons pourquoi le quorum n'a pas pu être atteint - n'a donc pu reprendre ce dialogue avec le Gouvernement. Quelles qu'aient été les motivations, nous pensons l'un et l'autre qu'elles étaient différentes. Il est donc difficile que nous puissions savoir quelle est la vérité. Toutefois, je précise - et je me différencie de vous sur ce point - que j'ai poursuivi la discussion. N'ayant pas pu le faire au conseil supérieur, je l'ai poursuivie, d'une part, avec les organisations représentatives des élus - que je retrouve au conseil supérieur - et, d'autre part, avec des syndicats représentés au conseil supérieur.

J'ai donc pu analyser, monsieur Régnauld, la position de ces élus, toutes tendances politiques confondues, y compris vos propres amis - je suis prêt à vous citer lesquels - y compris des membres de votre groupe politique, que j'ai rencontrés dans mon bureau et qui sont venus poursuivre la concertation avec le Gouvernement dans un esprit montrant à l'évidence qu'ils allaient dans le sens du projet gouvernemental, et la position des organisations syndicales qui, elles aussi, ont très largement prouvé - un certain nombre de motions sont significatives à cet égard - qu'elles avaient beaucoup évolué dans leur appréciation sur ce projet.

M. Emmanuel Hamel. Excellente réponse !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Je vous en prie, madame.

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis, avec l'autorisation de M. le ministre.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je ne voudrais pas polémiquer inutilement mais nous sommes séparés par une divergence de fond, c'est clair pour tout le monde.

Je voudrais tout de même faire état de la vérité. Le groupe communiste a reçu, cette semaine encore, des représentants des organisations syndicales - la C.G.T., la C.F.D.T., F.O., le syndicat autonome de la fonction publique et le bureau du conseil supérieur - et je puis vous dire que toutes ces organisations, sans exception, dans des formes diverses certes, ont rejeté...

M. René Régnauld. Tout à fait !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. ... ce texte, pour un certain nombre globalement, et pour d'autres, sur des points qui sont essentiels.

Je tiens à apporter cette précision car j'ai le sentiment que votre propos, pour des raisons que chacun peut comprendre, devoit quelque peu la réalité.

M. René Régnauld. Ce sont les positions des organisations et aussi de nombreux élus.

M. le président. Monsieur Régnauld, vous n'avez pas la parole !

M. René Régnauld. Mais le ministre dit des choses fausses !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre !

M. Yves Galland, ministre délégué. Madame Fraysse-Cazalis, il faut que nous soyons très clairs entre nous. Il y a danc cet hémicycle des sénateurs, qu'ils appartiennent à l'opposition ou à la majorité, qui ont un souci d'amélioration de ce texte, ils l'ont montré à cette tribune. Des propositions d'amendements émanent de tous les membres de cette assemblée et, naturellement, je n'ai jamais prétendu que ce texte était définitif et qu'il devait être accepté tel quel.

Toutes les organisations syndicales auxquelles vous avez fait allusion, je les ai reçues à de nombreuses reprises, et jusqu'à une époque très récente, sauf une qui ne m'a pas rendu visite depuis deux mois. Or, madame, j'ai constaté que c'était bien dans l'esprit du projet de loi qu'elles discutaient, et pas du tout sur autre chose. Elles ne cherchaient pas à défendre le statut de 1984. Elles cherchaient, comme les parlementaires le font aujourd'hui, à améliorer, ce qui est très légitime, le projet du Gouvernement.

Je n'ai pas voulu dire autre chose.

Que nous ayons des divergences d'appréciation avec telle ou telle organisation syndicale sur tel ou tel point important du projet de loi, cela ne fait aucun doute. Néanmoins, ces organisations syndicales discutent bien sur ce projet de loi et ne se battent pas contre un mythe selon lequel le Gouvernement casserait la fonction publique de 1984 : celle-ci n'a jamais existé.

Madame le sénateur, vous m'avez également demandé quelles seront les conditions de désignation des trente élus du conseil supérieur. C'est une excellente question à laquelle il convient d'apporter la réponse suivante : ces conditions seront d'une transparence biblique, comme cela a toujours été le cas avec les élus.

Il se trouve qu'il existe un projet du Gouvernement. M. Salvi a souhaité tout à l'heure que des amendements y soient apportés au sujet de la représentation des conseils généraux. En tout cas, pour l'instant, ce projet prévoit qu'il y aura vingt-quatre élus représentant les maires, quatre les conseils généraux et deux les conseils régionaux.

Eh bien, madame le sénateur, ce sont l'association des maires de France, l'association des présidents de conseils généraux et les élus régionaux qui détermineront les listes de candidats parmi lesquels seront élus les membres du centre national de la fonction publique territoriale.

Que je sache, ce sont des organisations où toutes nos sensibilités politiques sont représentées de telle sorte que des listes composées d'élus de toutes tendances pourront être établies. Je suis donc absolument convaincu que nous aurons là des listes représentatives à la fois de l'ensemble des élus et de la diversité politique.

Dernier point, chère madame : jamais nous n'avons cherché dans ce texte - et moi moins que tout autre - à opposer les élus et les fonctionnaires. Plus qu'une illusion, ce serait une faute grave de penser un instant que, à propos de la fonction publique territoriale, on puisse faire naître une telle opposition.

J'en viens aux questions que vous avez posées, monsieur Ciccolini. Vous regrettez la procédure d'urgence et je vous comprends parfaitement. J'ai indiqué très clairement que je n'utiliserais cette procédure qu'au cas où, seule, elle permettrait que le projet de loi soit adopté à la session de printemps. Je ne suis malheureusement pas maître de l'ordre du jour des deux assemblées mais, si la discussion parlementaire permet d'assurer les navettes normalement au cours de la session de printemps, je prends l'engagement de ne pas utiliser la procédure d'urgence.

En revanche, si je sentais que seule la procédure d'urgence permettait de faire voter le texte, alors je l'utiliserais pour une raison simple. J'espère avoir une très longue espérance de vie gouvernementale, comme chacun d'entre nous quand il occupe une fonction ministérielle, mais je sais que, dans ma fonction actuelle, mon espérance de vie gouvernementale est nécessairement limitée à une année maintenant, et que je n'ai aucune chance de faire prendre les décrets d'application nécessaires si la loi n'est pas votée au cours de la session de printemps.

C'est donc la voix du réalisme qui m'amène à vous dire la stricte vérité. Je souhaite que la discussion parlementaire, qui se déroule très bien dans votre assemblée et qui commencera le mois prochain à l'Assemblée nationale, nous permette de poursuivre normalement ce débat.

Vous pensez par ailleurs, monsieur Ciccolini, que nous avons modifié les deux tiers des lois de 1984 parce que nous avons prévu, dites-vous, des amendements très nombreux.

Il faut distinguer entre les amendements de fond et les amendements de coordination. En réalité, si vous faites la distinction entre les deux catégories, c'est non pas les deux tiers des lois de 1984 que nous modifions, mais une partie d'entre elles qui concernent, je crois, une vingtaine d'articles de la loi sur une bonne centaine.

M. René Rénault. Ce sont des amendements de fond !

M. Yves Galland, ministre délégué. En ce qui concerne les cadres d'emplois, l'expérience et l'avenir nous départageront.

Je ne veux pas mettre en cause la bonne foi des uns et des autres sur l'inquiétude qui peut surgir des cadres d'emplois. J'ai la conviction absolue que le cadre d'emplois non seulement est la seule formule possible pour la fonction publique territoriale, mais que, de surcroît, elle permet, pour les élus, la souplesse de gestion nécessaire et, pour les personnels, des promotions de carrière évitant un certain nombre de blocages, qui devraient apparaître de façon certaine avec les corps.

Le cadre d'emplois est d'un grand intérêt pour les personnels comme pour les élus et je tiens à rendre hommage à votre collègue M. Schiélé, car il faut rendre à l'auteur de ces cadres d'emplois ce qu'il a inventé. C'est lui qui avait été l'initiateur des cadres d'emplois à l'origine et nous les avons repris car nous les pensions bien adaptés à la fonction publique territoriale.

A propos des contractuels, monsieur Ciccolini, vous avez dit qu'au bout de six ans ils viendront grossir les rangs des aigris et des frustrés, et donc que nous aurions des arrière-pensées politiques. Mais, monsieur Ciccolini, sur cette durée et sur ces modalités, nous n'avons pas changé les lois de 1984.

M. Félix Ciccolini. La situation n'est plus la même.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je ne sais pas si la situation n'est plus la même qu'en 1984, je ne vois pas en quoi elle a sensiblement évolué. Mais je ne pense pas du tout que, dans ce domaine, les risques soient plus grands qu'en 1984. Nous donnons des souplesses qui sont souhaitables pour les collectivités locales et nous maintenons des garanties essentielles aux agents.

S'agissant des centres de gestion et des organismes de formation, vous avez pris l'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Vous avez affirmé que 80 p. 100 des cotisations du C.F.P.C. proviennent des communes qui comptaient plus de 20 000 habitants et qu'elles ne seraient ni affiliées, ni représentées au centre de formation de la fonction publique territoriale. Je crains que vous ne fassiez une confusion entre les centres de gestion et les centres de formation.

Il doit être clair que toutes les collectivités seront affiliées au centre national de la fonction publique territoriale et qu'elles seront toutes représentées au niveau national, comme au niveau déconcentré, la déconcentration pouvant aller jusqu'aux départements pour les actions de formation.

Plusieurs de vos collègues m'ont interrogé sur les cotisations qui sont payées par les centres de gestion et qui dépendent de la taille des collectivités. Je répondrai ultérieurement sur ce point.

Vous m'avez ensuite interrogé, monsieur Ciccolini, sur le point de savoir s'il n'y a pas une obligation morale, quand on a déclaré la vacance de cinq postes de commis, de choisir cinq personnes sur la liste. Mais, dans les lois de 1984, on ne choisissait pas et c'est bien pourquoi nous avons voulu y apporter une modification.

M. René Rénault. Et quelle modification !

M. Yves Galland, ministre délégué. En ce qui concerne la « Petite couronne » et la « Grande couronne », j'ai déjà répondu à la question que vous m'aviez posée.

J'en viens aux questions abordées par M. Schiélé, tout au moins à celles pour lesquelles je n'ai pas encore apporté de réponse. Je répondrai à certaines d'entre elles lors de la discussion des amendements.

J'aborderai néanmoins deux problèmes soulevés par M. Schiélé. Le premier concerne les cotisations qui devraient être laissées à l'appréciation des élus s'agissant du centre national de la fonction publique territoriale. Comme, j'ai déjà

eu l'occasion de vous l'indiquer, il s'agit de la détermination, par trente représentants des élus, d'un taux qui va s'imposer à 40 000 collectivités territoriales, le Gouvernement considère qu'il appartient au législateur de fixer un taux plafond. Nous estimons qu'un minimum de garantie est nécessaire lorsque trente élus, aussi qualifiés et compétents soient-ils, imposent un taux de cotisation à 40 000 collectivités.

Vous avez ensuite posé une question, monsieur Schiélé, sur l'organisation du recrutement des personnels. Le projet de loi donne compétence au centre national de la fonction publique territoriale en la matière s'agissant des agents de catégorie A. A la demande de la commission des lois, nous allons soutenir l'amendement qui tend à élargir ce principe à certains personnels de catégorie B. Vous suggérez de l'élargir également aux commis qui sont des personnels de la catégorie C.

Honnêtement, je ne crois pas que cela soit nécessaire. Les deux mille places mises au concours chaque année, pour l'emploi de commis, concernent - vous avez tout à fait raison - des postes très importants. Il s'agit d'un maillon essentiel de la fonction publique territoriale. Mais il n'apparaît pas nécessaire, compte tenu de ce nombre de recrutements, de centraliser toute l'organisation comme on peut le faire et comme cela peut être justifié pour les personnels de catégorie A ou parfois B.

M. Arreckx a commencé son propos en me demandant d'écouter les suggestions faites par les sénateurs. Vous avez pu le constater dans les réponses que j'ai faites à M. le rapporteur sur un certain nombre d'amendements de la commission des lois et de vos collègues, je suis tout à fait à l'écoute de votre Haute Assemblée.

En ce qui concerne le débat hâtif auquel vous faisiez allusion, je pense que vous parlez du même problème que M. Ciccolini, c'est-à-dire de l'urgence.

Au sujet de la délimitation par la loi des délégations du centre national de la fonction publique territoriale, nous devons être clairs sur l'esprit de la décentralisation et sur la façon dont le Gouvernement entend la mettre en œuvre.

Seules les grandes lignes d'organisation interne de cet établissement public intercollectivités, qu'est le centre national de la fonction publique territoriale, relèvent de la loi. Il appartiendra au conseil d'administration de ce centre de délimiter les circonscriptions des délégations qu'il créera. Cela m'apparaît bon car il convient d'adapter les structures internes à l'évolution des besoins, à la réalité du terrain, vous y avez fait allusion. Or, qui mieux que des élus dialoguant avec d'autres élus seraient capables de s'adapter à cette réalité du terrain ?

M. le rapporteur a observé que les élus vont avoir des responsabilités et qu'ils devront les assumer. Or c'est là l'une de ces responsabilités auxquelles ils devront faire face.

J'ai déjà répondu à la plupart des autres questions, sauf à une : vous dites qu'il ne faudrait pas qu'avec les centres de gestion les élus aient un moyen facile pour se débarrasser de leurs personnels. Vous vous demandez si vous devez payer jusqu'à la retraite des fonctionnaires indélicats et vous recherchez des moyens pour les responsabiliser.

Je crois sincèrement que le texte du Gouvernement est en ce domaine un texte d'équilibre, qui vise effectivement à responsabiliser les parties prenantes et à faire en sorte que les petites collectivités ne paient pas pour les grandes. Nous souhaitons mettre en place un système où chacun sera incité à assumer ses responsabilités : les collectivités, progressivement, en payant dans un premier temps des cotisations équivalentes au salaire, voire plus importantes que le salaire s'il s'agit de collectivités extérieures au centre de gestion ; les centres de gestion qui, progressivement, assureront le relais ; les personnels, qui devront accepter la mobilité parfois sur l'ensemble du territoire.

J'aurai l'occasion de revenir un peu plus longuement sur cette question en ce qui concerne le taux des cotisations sur les petites et les grandes collectivités. En tout état de cause, je crois qu'il n'y a pas de risque de prise en charge par les petites collectivités des personnes qui auront été déchargées de leurs fonctions dans les grandes collectivités.

J'en viens aux questions qui m'ont été posées par M. Rénault, qui sont nombreuses et pleines de scepticisme.

En défendant votre question préalable cet après-midi, vous avez parlé d'inégalité entre les petites et les grandes communes. Je crois qu'il n'y en a aucune ! Les cadres d'emplois sont communs à toutes les communes, grandes et petites. Certes, il est absolument exact que, dans les petites com-

munes, il y a moins de possibilités d'emploi. C'est la réalité ! Mais, cadre d'emploi ou non, il est indispensable que chacun puisse passer d'une commune à une autre, et dans les deux sens, entre petite et grande collectivité. L'attaché qui travaille dans une grande commune peut avoir tout intérêt à devenir secrétaire général d'une petite commune ! C'est bien pour permettre cette mobilité qu'existent le cadre d'emploi et la bourse de l'emploi.

M. René Régnauld. Et la gestion ?

M. le président. Monsieur Régnauld, vous n'avez pas la parole !

M. Yves Galland, ministre délégué. D'après vous, si la loi de 1984 apportait plus de « garantie » entre petites et grandes communes, c'est donc que, dans votre esprit, non seulement les centres de gestion établissaient les tableaux d'avancement, mais plus encore qu'ils auraient pu imposer à telle collectivité de prendre tel fonctionnaire inscrit sur le tableau d'avancement. C'est bien là que la différence d'appréciation est fondamentale entre nous !

M. René Régnauld. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Comme je suppose que nous allons avoir un désaccord profond sur les réponses que j'apporterai à vos questions, je ne vois aucun inconvénient à ce que vous interveniez, si c'est la coutume ; mais je suggère que vous ne le fassiez qu'à la fin de ma réponse vous concernant car je crains, sinon, que vous n'interveniez plusieurs fois.

M. le président. Il n'existe pas de coutume dans ce domaine, monsieur le ministre. Mais un orateur peut ne pas accepter d'être interrompu s'il ne le souhaite pas !

M. Pierre Schiélé. Très bien !

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur Régnauld, ma courtoisie naturelle m'amènera à vous laisser m'interrompre lorsque j'aurai répondu aux différentes questions que vous m'avez posées.

Vous avez évoqué tout à l'heure - cela m'a beaucoup frappé - les « droits et obligations » des collectivités locales. Il s'agit d'un lapsus qui m'apparaît tout à fait révélateur : la loi du 2 mars faisait état non pas des « droits et obligations », mais des « droits et libertés » des collectivités locales. Je tenais à vous le signaler car c'est, à mon avis, un élément intéressant et même fondamental de notre débat.

M. René Régnauld. Je rectifie ce que j'ai dit : j'ajoute les libertés.

M. Pierre Schiélé. Vous êtes pénible !

M. Yves Galland, ministre délégué. Vous avez déclaré, au début de votre intervention, que vous retrouviez dans notre projet de loi les mêmes structures qu'en 1984, mis à part les comités techniques paritaires. De deux choses l'une : ou c'est vrai, et il ne faut alors pas vous inquiéter, ou c'est inexact - ce que je crois - et il faut le reconnaître !

Il est évident que les structures ne sont pas les mêmes, qu'elles sont allégées, qu'elles sont certainement beaucoup plus opérationnelles, qu'elles donneront davantage de facilités aux collectivités locales et qu'elles coûteront moins cher.

Vous estimez, monsieur Régnauld, que l'unité de la fonction publique territoriale est remise en cause, tant par l'appel possible à des contractuels que par le système prévu par l'amendement de la commission des lois qui ouvre des possibilités aux collectivités de moins de 2 000 habitants.

Il existe actuellement, monsieur le sénateur, environ 1 100 000 fonctionnaires dans la fonction publique territoriale ; plus de 400 000 sont des contractuels. J'espère que nous aurons l'occasion de nous retrouver car je suis prêt à parier avec vous que, dans dix ans, le pourcentage des contractuels dans la fonction publique territoriale sera inférieur à ce qu'il est aujourd'hui.

M. René Régnauld. Vous ne prenez pas beaucoup de risques !

M. Yves Galland, ministre délégué. C'est, en effet, une évolution inéluctable pour la fonction publique territoriale à partir du cadre plus dynamique que nous proposons aujourd'hui.

Vous dites que le centre de gestion va gérer la bourse de l'emploi et qu'il devra assurer le coût des services rendus aux grandes collectivités qui ne paieront pas. Pas du tout, monsieur Régnauld ! Il est exact qu'un seuil est prévu ; nous verrons ce qu'il sera, mais j'ai dit que je soutiendrais l'amendement de la commission des lois tendant à le fixer à 250. Participeront donc au financement du centre de gestion toutes les collectivités qui emploieront 250 agents ou moins.

Si des incidents se produisent au sein de collectivités qui emploient plus de 250 agents - et qui donc, structurellement, ne participent pas au centre de gestion - le projet de loi prévoit une disposition, monsieur Régnauld.

M. René Régnauld. Et la bourse ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Si un agent est pris en charge par la bourse de l'emploi, monsieur Régnauld, la collectivité non affiliée paiera pour cet agent une cotisation beaucoup plus élevée que si elle avait été affiliée. La responsabilité financière d'une collectivité non affiliée doit en effet être plus importante.

Nous prévoyons la prise en charge - l'un de vos collègues y a fait allusion tout à l'heure, la trouvant excessive - de 150 p. 100 du salaire au cours des premières années. C'est bien la raison pour laquelle aucun déficit ne sera assumé par les petites collectivités au détriment des grandes.

Vous avez souhaité, monsieur Régnauld, que le conseil supérieur de la fonction publique territoriale dispose de moyens identiques à ceux du comité des finances locales. Je suis heureux de vous indiquer que vous pouvez retirer votre amendement, car c'est déjà le cas : auprès du président, se trouvent deux attachés, un contractuel de haut niveau, deux chefs de section, deux sténographes et un certain nombre d'agents locaux ; de plus, des crédits sont prévus pour les déplacements. C'est ainsi que le budget du conseil supérieur de la fonction publique territoriale s'est élevé, en 1986, à 1 700 000 francs. Je suis heureux, monsieur Régnauld, de vous apporter ces informations. Comme vous le voyez, il n'y a pas d'inquiétudes à avoir en la matière.

Cela dit, si je ne vous ai pas convaincu - ce que je crains - je suis maintenant prêt à être interrompu.

M. Emmanuel Hamel. Quelle courtoisie !

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

M. René Régnauld. J'apprécie qu'enfin M. le ministre veuille bien m'autoriser à l'interrompre sur un débat aussi important. En tout cas, cela prouve bien l'intérêt que vous portez aux 1 100 000 fonctionnaires sur lesquels vous auriez voulu, à la limite, que nous pleurions.

Mais le sujet est important pour moi...

MM. Pierre Schiélé et Maurice Arreckx. Pour nous aussi, voyons !

M. René Régnauld. ... et, lorsque des fonctionnaires et les élus qui doivent gérer leur carrière se posent des questions, autorisez au moins que ces questions soient posées.

M. Emmanuel Hamel. C'est ce que M. le ministre a fait !

M. René Régnauld. En effet, à plusieurs reprises, lorsque nous avons essayé de nous exprimer, de ce côté-ci de l'hémicycle, vous avez semblé, messieurs, manquer de fair play.

Cela étant, je vous remercie, monsieur le ministre, de me permettre de vous poser maintenant deux questions.

En ce qui concerne la bourse de l'emploi, si je vous comprends bien, lorsque, au sein d'une collectivité, un agent fait l'objet d'un « incident de carrière » - pour reprendre votre expression - et que cette collectivité n'est pas affiliée, elle va devoir cotiser d'une façon spécifique au centre de gestion. Je suis d'accord avec vous sur ce point. Toutefois, il vous faudra tenir et gérer en permanence une bourse de l'emploi ! Vous n'allez pas traiter et organiser un tel organisme simplement parce qu'un agent de la collectivité Z, qui compte 500 000 habitants, connaît un incident de carrière ! Il faudra donc tenir à jour la bourse de l'emploi, il faudra la gérer. Or cette mission, qui sera assurée par les centres de gestion, sera financée par les seules collectivités affiliées.

En effet, la bourse de l'emploi va non seulement recenser et gérer les emplois des collectivités locales, mais aussi...

M. le président. Monsieur Régnauld, vous aurez tout le loisir d'exposer votre point de vue au cours de la discussion des articles ! Je vous demande donc de conclure, car votre temps de parole est épuisé.

M. René Régnauld. Il faut bien que j'explique à M. le ministre la question que je lui pose, afin que...

M. le président. Non ! Dans ces conditions, je redonne la parole à M. le ministre.

M. Yves Galland, ministre délégué. J'essaierai - mais c'est un cas désespéré ! - de convaincre M. Régnauld lors de la discussion des articles.

Pour conclure sur ce sujet, il est vrai que les centres de gestion devront organiser la bourse de l'emploi toute l'année. Pour le faire dans de bonnes conditions, ils devront avoir un équipement informatique compatible non seulement avec celui de tous les centres de gestion, mais aussi avec celui du centre national de la fonction publique territoriale.

Une grande bourse de l'emploi dotée d'une gestion suffisamment souple permettra de donner des garanties d'emploi aux collaborateurs des élus locaux. C'est pour cela, monsieur Régnauld, que nous avons prévu que les cotisations des collectivités non affiliées iront très au-delà de la prise en charge du salaire, précisément pour qu'elles participent à ce financement. Ne pas comprendre que, quand on paie 150 p. 100 d'un salaire pendant plusieurs années, c'est que l'on amortit des frais de gestion et d'investissement d'un centre de gestion, monsieur Régnauld, c'est soit être d'une mauvaise fois pyramidale, soit ne pas comprendre quelque chose de simple que je vous expliquerai en privé.

Je me suis déjà exprimé sur la divergence que nous avons avec M. Schiélé sur le fait que seuls trente élus fixeront les cotisations pour 40 000 collectivités locales.

Je remercie M. Caron du soutien qu'il m'apporte sur la notion de cadres d'emplois qui, je le répète, est indispensable à la fonction publique territoriale.

M. Boyer a souhaité qu'une définition claire des cadres d'emplois figure dans le texte. Sur ce point, je me rallie bien volontiers à la définition que propose la commission des lois. Je l'ai dit au cours de mon intervention liminaire, il s'agit d'un amendement que j'accepterai.

S'agissant de l'article 17, M. Boyer conteste le mécanisme prévu pour la rémunération des agents des collectivités non affiliées lorsqu'ils subissent des incidents de carrière. Il estime cette rémunération excessive, ce qui augmente d'autant la cotisation des collectivités non affiliées au centre de gestion. Je dirai à MM. Boyer et Régnauld qu'il s'agit d'un système sain, équilibré et qui responsabilise tous les partenaires.

En ce qui concerne les autres réflexions faites par M. Boyer, je voudrais lui dire qu'avant de me prononcer je souhaite étudier les amendements de l'U.R.E.I., notamment sur les conditions d'exercice du droit syndical.

Monsieur Louisy, je voudrais vous rassurer sur un certain nombre d'inquiétudes tout à fait légitimes que vous avez manifestées sur l'intégration des personnels d'outre-mer dans la fonction publique territoriale.

Il est vrai que nous abrogeons le paragraphe I de l'article 112 de la loi du 26 janvier 1984, en vertu de laquelle la loi était applicable aux départements d'outre-mer. Si l'article 18 du projet de loi qui vous est soumis l'abroge, c'est parce que nous considérons que cette disposition n'est pas convenable et est superfétatoire. Selon un principe général, toutes les lois de la République s'appliquent aux départements d'outre-mer, « sauf disposition expresse inverse ». La loi du 26 janvier 1984 oubliait ce principe essentiel et semblait le remettre en cause.

Par conséquent, je puis vous rassurer, monsieur Louisy, les lois dont nous parlons s'appliquent aux départements d'outre-mer.

S'agissant des centres de gestion, vous avez noté la nouvelle assiette proposée pour les cotisations par la commission des lois. Cette nouvelle assiette prend en compte les titulaires comme les non-titulaires, ce qui résout le problème que vous avez posé et lève l'inquiétude que vous avez exprimée.

En ce qui concerne le problème, il est vrai très particulier, des régions mono-départementales, caractéristiques des départements d'outre-mer, je précise que le conseil d'administration du centre national de la fonction publique territoriale

pourra parfaitement créer une délégation dans chacune de ces régions. A l'heure actuelle, une telle délégation n'existe qu'en Guyane.

Je crois donc, monsieur Louisy, que vous pouvez être assuré que les départements d'outre-mer ne sont pas du tout oubliés et qu'ils sont même intégralement concernés par ce projet de loi. Ils restent plus que jamais une priorité du Gouvernement, qui ne se fait pas faute de le prouver en permanence ; ce projet en est une illustration supplémentaire.

Monsieur Salvi, vous vous plaignez, d'abord, de la faible représentation des conseils généraux au centre national de la fonction publique territoriale. Permettez-moi de penser que cette représentation est assez équilibrée. C'est pour cette raison que nous l'avons proposée. Nous l'avons calculée en fonction du nombre d'agents par les différents types de collectivités. Il est vrai qu'il y a une surreprésentation des régions, à l'égard desquelles la proportionnalité n'est exacte que si l'on prend en compte les seuls cadres de la catégorie A.

S'agissant d'un centre où les responsabilités sont confiées à des élus, ce problème concerne directement les élus. S'il y a un consensus dans cette assemblée pour proposer une modification de la composition du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le Gouvernement n'ira pas à l'encontre du vœu des élus sur ce sujet.

Vous voulez supprimer la commission mixte paritaire prévue aux titres II, III et IV du statut de la fonction publique. Le Gouvernement ne fait aucune difficulté à cet égard.

Vous souhaitez également que l'assiette des cotisations de formation pour les départements et les régions prenne en compte les agents travaillant pour ces collectivités, et non les agents qui en relèvent statutairement. Là encore, j'accepterai un amendement de cette nature.

En revanche, vous souhaitez pouvoir recruter des contractuels lorsque le concours n'a pas donné de résultat. J'ai le regret de vous dire, monsieur Salvi, que le Gouvernement n'est pas favorable à cette disposition. En effet, comment constater avec certitude que le concours n'a pas donné de résultats ?

Autant il faut, à mon sens, donner une souplesse aux élus et élargir la possibilité de faire appel à des contractuels, autant l'élargissement de ce recrutement sans garanties pourrait légitimement donner à penser aux représentants des personnels que certaines critiques qui ont été émises et qui n'étaient pas du tout justifiées pourraient le devenir.

De même, je suis plutôt défavorable au fait de pouvoir, après quelques années, titulariser des contractuels. En revanche, on devrait prendre en compte une limite d'âge pour passer des concours, comme vous l'avez demandé.

Le fait de permettre à des non-syndiqués de présenter des listes aux élections des organismes paritaires pose un problème important. Dans la fonction publique d'Etat comme dans le privé, la présentation par des organisations syndicales ne me paraît pas devoir être remise en cause.

En ce qui concerne le droit d'option, c'est un vrai problème et une solution devra y être apportée, car il s'agit d'une difficulté réelle et constatée. On ne peut pas mettre les départements en situation de sureffectifs en leur imposant des réintégrations et le droit d'option devrait jouer certainement dans la limite des emplois disponibles.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les réponses que je tenais à apporter. Vous me pardonnerez d'avoir été un peu long. Il me paraissait pour bien montrer la volonté du Gouvernement de faire une grande fonction publique territoriale, utile de montrer l'intérêt qu'il porte à celle-ci et à ses agents, et important de répondre de la façon la plus exhaustive possible aux questions très intéressantes que vous aviez posées. (*Applaudissements sur les traversés du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et sur certaines traversés de la gauche démocratique.*)

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Je constate avec une certaine satisfaction qu'un consensus assez large semble se dégager au sein de cette assemblée sur un certain nombre de points.

J'ai été choqué tout à l'heure, alors qu'à un moment ou à un autre il a pu être fait allusion à l'opinion d'un certain nombre de nos collègues qui siègent ici en tant que représen-

tants du peuple et qui, par conséquent, ont bien le droit d'avoir des opinions personnelles, de les entendre dire qu'ils parlaient en tant que représentants de telle organisation politique. J'avais toujours cru comprendre qu'il n'y avait pas de mandat impératif en France. Il peut y avoir eu quelque part une confusion d'esprit.

Par ailleurs, monsieur le ministre, vous avez dit que M. Schiélé avait apporté son concours à la notion de cadre d'emplois. Je me dois, car il a été longtemps membre de la commission des lois du Sénat, de corriger une légère inexactitude. Il en est non pas le soutien, mais, d'une certaine façon, le concepteur et il a très largement guidé la réflexion de la commission des lois. Je voulais que cela soit dit, car il avait déposé une proposition de loi autour de laquelle s'est bâtie assez largement votre doctrine, monsieur le ministre, et très largement celle de la commission des lois.

M. Pierre Salvi. Je demande la parole.

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

M. Pierre Salvi. Je voudrais simplement préciser à votre intention, monsieur Régnauld, que les sénateurs qui siègent de ce côté de l'hémicycle (*M. Pierre Salvi montre la droite de l'hémicycle*) portent un intérêt au moins aussi grand que le vôtre aux 1 100 000 fonctionnaires de la fonction publique territoriale.

MM. Paul Girod, rapporteur, et Etienne Dailly. Très bien !

M. le président. La suite du débat est renvoyée à la séance du mercredi 22 avril 1987.

8

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

M. Henri Bangou attire l'attention de M. le Premier ministre sur le nécessité d'assurer le pluralisme et l'objectivité de l'information sur la chaîne de la société nationale de radio-télévision française d'outre-mer - (RFO) - en Guadeloupe. Deux faits parmi nombre d'autres : l'annulation de l'élection d'un conseiller général du 1^{er} canton de Pointe-à-Pitre n'était encore connue ni de son avocat parisien, ni de lui-même, que R.F.O. diffusait la nouvelle et donnait la parole à un adversaire politique, lequel évoquait, d'ailleurs, des motifs d'annulation inexistantes, comme la notification ultérieure devait en apporter la preuve, R.F.O. malgré les protestations et les réclamations venues d'horizons divers, s'est refusé à accorder le droit de réponse au conseiller invalidé. Un mois plus tard, le 3 mars de cette année, le Conseil constitutionnel validait l'élection contestée. A ce jour, R.F.O. n'en a jamais informé l'opinion. C'est pourquoi il lui demande les mesures qu'il envisage pour que cette situation de désinformation cesse en Guadeloupe. (N° 128.)

Conformément aux articles 79 et 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.

9

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Henri Gœtschy, Pierre Schiélé, Hubert Haenel, Jean-Marie Rausch, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Louis de Catuelan, Jean Cauchon, Jean Colin, Georges Dessaigne, André Fosset, Jacques Golliet, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Laurent, Edouard Le Jeune, Jean Madelain, Louis Mercier, Guy Robert, Michel Souplet, Louis Virapoullé, Paul Alduy, Marcel Daunay, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Georges Treille, Olivier Roux, Francisque Collomb, Roger Lise, Paul Caron, Georges Lombard, Pierre Salvi, Hubert Peyou, une proposition de loi tendant à compléter la loi du 21 mai 1836 sur les loteries.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 186, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. Yvon Bourges une proposition de loi relative à la maîtrise du foncier en vue de la réalisation d'équipements publics structurants.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 187, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

10

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 21 avril 1987, à seize heures et le soir :

Discussion du projet de loi (n° 158, 1986-1987) relatif à la durée et à l'aménagement du temps de travail. Rapport (n° 177, 1986-1987) de M. Louis Boyer fait au nom de la commission des affaires sociales.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé à la clôture de la discussion générale.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le vendredi 17 avril 1987, à zéro heure vingt-cinq.*)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOIS*

ERRATUM

Au compte rendu intégral de la séance du 8 avril 1987

FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

Page 67, 1^{re} colonne, dans le texte proposé par l'amendement n° 3 pour l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, 2^e ligne :

Au lieu de : « la réinsertion »,

Lire : « la réinsertion sociale ».

ORDRE DU JOUR

des prochaines séances du Sénat établi par le Sénat dans sa séance du 16 avril 1987 à la suite des conclusions de la conférence des présidents et compte tenu de l'application de l'article 32 (alinéa 4) du règlement

Mardi 21 avril 1987, à seize heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

Projet de loi relatif à la durée et à l'aménagement du temps de travail (n° 158, 1986-1987).

(*La conférence des présidents a précédemment fixé à la clôture de la discussion générale le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.*)

Mercredi 22 avril 1987, à quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

Suite du projet de loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale (urgence déclarée) (n° 80, 1986-1987).

(*La conférence des présidents a précédemment fixé au vendredi 17 avril 1987, à quinze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.*)

Jeudi 23 avril 1987, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite de l'ordre du jour de la veille.

Vendredi 24 avril 1987 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite de l'ordre du jour de la veille ;

A quinze heures :

2° Sept questions orales sans débat :

- n° 153 de M. Charles Lederman à M. le Premier ministre (Commemoration du génocide du peuple arménien) ;

- n° 160 de Mme Marie-Claude Beaudeau à M. le ministre des affaires sociales et de l'emploi (Protection des salariés en congé de maladie contre les licenciements) ;

- n° 161 de Mme Marie-Claude Beaudeau à M. le ministre de l'éducation nationale (Rentrée scolaire 1987 dans le Val-d'Oise) ;

- n° 164 de Mme Danielle Bidard-Reydet à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur (Difficultés financières des universités françaises) ;

- n° 166 de Mme Danielle Bidard-Reydet à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur (Troisième cycle de l'enseignement médical) ;

- n° 162 de M. François Autain à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales (Taxe professionnelle des arsenaux) ;

- n° 139 de M. Jean Colin à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du budget (Plafonnement du taux de l'impôt foncier).

Mardi 28 avril 1987 :

A seize heures :

1° Eloge funèbre de M. Louis Caiveau ;

A vingt et une heures trente :

Ordre du jour complémentaire

2° Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier certaines dispositions relatives aux casinos autorisés (n° 128, 1986-1987).

(La conférence des présidents a fixé au lundi 27 avril 1987, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à cette proposition de loi.)

Ordre du jour prioritaire

Suite du projet de loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale (urgence déclarée) (n° 80, 1986-1987).

Mercredi 29 avril 1987, à quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances (n° 178, 1986-1987).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 28 avril 1987, à seize heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

Elle a également fixé à six heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de trente minutes. Les deux heures trente demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle.

Elle a, d'autre part, décidé que l'ordre des interventions dans la discussion générale sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé pour la session. En application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance avant le mardi 28 avril 1987, à dix-huit heures.)

ANNEXE

Questions orales inscrites à l'ordre du jour du vendredi 24 avril 1987

N° 153. - M. Charles Lederman demande à M. le Premier ministre que le Gouvernement de la République française, tenant pleinement compte du génocide dont le peuple arménien fut victime en 1915 de la part du gouvernement ottoman, décide d'en assurer chaque année la commémoration sur le sol national afin d'œuvrer à la reconnaissance par la communauté internationale de ce crime contre l'humanité.

N° 160. - Mme Marie-Claude Beaudeau demande à M. le ministre des affaires sociales et de l'emploi quelles mesures urgentes il envisage de prendre pour que soit respecté, pour tout salarié, le droit au congé de maladie sans que celui-ci, quelle que soit sa durée, ne puisse entraîner de façon directe ou indirecte pour l'employeur une possibilité de licenciement du salarié. De nombreux exemples ont montré, dans la dernière période, que des salariés atteints de maladies graves ont été l'objet de licenciements inhumains. Elle lui demande quelles mesures il envisage pour compléter la législation, notamment le code du travail, aux plans économique, social, juridique, afin que ce droit au congé de maladie, aux soins, reste totalement compatible avec l'appartenance à l'entreprise ou à l'administration dont le salarié dépend.

N° 161. - Mme Marie-Claude Beaudeau demande à M. le ministre de l'éducation nationale quelles mesures il envisage pour assurer la rentrée scolaire prochaine dans le Val-d'Oise. Compte tenu des retards importants de ce département en matière d'équipements scolaires, de taux d'encadrement des élèves, de retards scolaires, de taux de réussite aux examens, de possibilités d'orientation et compte tenu aussi de l'augmentation des effectifs prévue par l'administration départementale de l'éducation nationale, elle lui demande de prendre des décisions exceptionnelles pour placer le département du Val-d'Oise au niveau moyen des autres départements de la région parisienne.

N° 164. - Mme Danielle Bidard-Reydet expose à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur, que les universités françaises connaissent de graves difficultés financières pour répondre aux besoins croissants de la formation initiale, de la formation continue et de la recherche universitaire. La part de leur budget stagne depuis plusieurs années entre 0,42 et 0,49 p. 100 du P.I.B. alors que le nombre des étudiants progresse régulièrement. Dans le cadre d'un effort national accru pour la formation, l'enseignement supérieur doit devenir effectivement une priorité nationale. Elle lui demande donc : 1° que la loi de finances rectificative de juin 1987 comporte un collectif budgétaire permettant de préparer la rentrée universitaire ; 2° que, pour 1988, la part du budget de l'enseignement supérieur soit portée à 1 p. 100 du P.I.B.

N° 166. - Mme Danielle Bidard-Reydet rappelle à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur, que le médecin généraliste exerce un métier difficile. Homme ou femme de terrain, de premier contact avec le malade, sa formation scientifique est une garantie de qualité. La réforme du troisième cycle des études médicales préparée par le Gouvernement ne va pas dans ce sens. Elle ne contribue pas à la revalorisation de l'ensemble de la médecine générale. Elle lui demande : 1° de retirer son projet de texte de loi ; 2° de maintenir pour le moment les mesures transitoires ; 3° de prendre l'initiative d'instaurer une véritable concertation avec les étudiants, l'ensemble de la profession ainsi qu'avec les usagers.

N° 162. - M. François Autain rappelle à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales, que la décision du Conseil d'Etat relative à la taxe professionnelle acquittée par les arsenaux sera exceptionnellement cette année sans effet pour les communes. Par contre, pour 1988, le problème reste entier. Il semble bien que seule une modification législative permettrait d'éviter que les communes subissent des pertes de recettes. Il lui demande donc s'il partage ce point de vue et, auquel cas, s'il envisage de modifier la loi et dans quels délais.

N° 139. - M. Jean Colin expose à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du budget, que nombre de communes en voie d'urbanisation ont tendance à majorer de manière très importante le taux de l'impôt foncier non bâti, rendant ainsi très difficile la survie des exploitations agricoles, déjà fragilisées par la réduction des surfaces. Il lui demande, dès lors, de bien vouloir lui indiquer si, au même titre que ce qui a été mis en application pour la taxe professionnelle, un plafonnement du taux de l'impôt foncier non bâti ne peut être envisagé.

ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

Au cours de sa séance du 16 avril 1987, le Sénat a désigné :
M. Jean Colin comme membre du Haut Conseil du secteur public (art. 53 de la loi n° 82-155 du 11 février 1982) ;

M. André Jarrot comme membre du conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires (décret n° 87-137 du 2 mars 1987) ;

M. Pierre Louvot comme membre titulaire du conseil supérieur des prestations sociales agricoles (décret n° 64-862 du 3 août 1964).

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

M. Louis Minetti a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 41 (1986-1987) de M. Louis Minetti, portant création d'un droit d'entrée sur les charbons importés des pays tiers.

M. Louis Minetti a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 57 (1986-1987) de M. Louis Minetti, tendant à développer l'agriculture française en améliorant les conditions de vie et de travail des exploitants agricoles familiaux.

M. Louis Minetti a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 74 (1986-1987) de M. Louis Minetti, tendant à la sauvegarde, la restauration et la mise en valeur des forêts méditerranéennes.

M. Louis de Catuélán a été nommé rapporteur du projet de loi n° 142 (1986-1987), relatif à la visibilité des amers, des feux et des phares et au champ de vue des centres de surveillance de la navigation maritime.

M. Bernard Hugo a été nommé rapporteur pour avis du projet de loi n° 160 (1986-1987), relatif à l'organisation de la sécurité civile, à la prévention des risques majeurs et à la protection de la forêt contre l'incendie.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

M. Genton a été nommé rapporteur du projet de loi de programmation n° 174 (1986-1987), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

M. Guy Robert a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 157 (1986-1987) de M. André Rabineau, tendant à accorder le bénéfice de la campagne double aux fonctionnaires anciens combattants d'Afrique du Nord.

M. Jean Madelain a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 161 (1986-1987) de M. André Rabineau, visant à attribuer aux veuves de combattants la qualité de ressortissantes de l'office national des combattants et des victimes de guerre.

COMMISSION DES LOIS, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Etienne Dailly a été nommé rapporteur du projet de loi n° 178 (1986-1987), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, organisant la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 et 78 du Règlement)

Troisième cycle des études médicales

166. - 16 avril 1987. - **Mme Danielle Bidard-Reydet** rappelle à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur**, que le médecin généraliste exerce un métier difficile. Homme ou femme de terrain, de premier contact avec le malade, sa formation scientifique est une garantie de qualité. La réforme du troisième cycle des études médicales préparée par le Gouvernement ne va pas dans ce sens. Elle ne contribue pas à la revalorisation de l'ensemble de la médecine générale. Elle lui demande : 1° De retirer son projet de texte de loi ; 2° De maintenir pour le moment les mesures transitoires ; 3° De prendre l'initiative d'instaurer une véritable concertation avec les étudiants, l'ensemble de la profession ainsi que les usagers.

ANNEXES AU PROCES-VERBAL

de la séance

du jeudi 16 avril 1987

SCRUTIN (N° 113)

sur la motion n° 5 de Mme Hélène Luc et des membres du groupe communiste tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi (déclaré d'urgence) modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

| | |
|---|-----|
| Nombre de votants | 317 |
| Nombre des suffrages exprimés | 317 |
| Majorité absolue des suffrages exprimés | 159 |
| Pour | 79 |
| Contre | 238 |

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.

Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Jean-Pierre Bayle
Mme Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Jacques Bellanger
Georges Benedetti
Roland Bernard
Jacques Bialski
Mme Danielle
Bidard Reydet
Marc Bœuf
Charles Bonifay
Marcel Bony
Jacques Carat
Michel Charasse
William Chervy
Félix Ciccolini
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Michel Darras
Marcel Debarge
André Delelis
Gérard Delfau

Lucien Delmas
Rodolphe Désiré
Michel Dreyfus-
Schmidt
André Duroméa
Léon Eeckhoutte
Claude Estier
Jules Faigt
Mme Paulette Fost
Mme Jacqueline
Frayse-Cazalis
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Bastien Leccia
Charles Lederman
Louis Longequeue
Paul Loridant
François Louisy
Mme Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Pierre Matraja

Jean-Luc Mélenchon
André Méric
Louis Minetti
Michel Moreigne
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Maurice Pic
Robert Pontillon
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
Mlle Irma Rapuzzi
René Regnault
Ivan Renar
Gérard Roujas
André Rouvière
Robert Schwint
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Paul Souffrin
Raymond Tarcy
Fernand Tardy
Marcel Vidal
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre

MM.

François Abadie
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Alphonse Arzel
José Balarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Jean Barras
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Jean-Michel Baylet
Henri Belcour
Jean Bénard
Mousseaux
Jacques Bérard
Georges Berchet
Guy Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet

Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Stéphane Bonduel
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Yvon Bourges
Raymond Bourguine
Philippe de Bourgoing
Raymond Bouvier
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Jacques Boyer-Andrivet
Jacques Braconnier
Pierre Brantus
Louis Brives
Raymond Brun
Guy Cabanel
Michel Caldagués
Robert Calmejane
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron

Pierre Carous
Ernest Cartigny
Marc Castex
Louis de Catuëlan
Jean Cauchon
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Maurice Charretier
Jacques Chaumont
Jean Boyer (Isère)
Michel Chauty
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Henri Collette
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac

Maurice Couve
de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
Jacques Descours
Desacres
Georges Dessaigne
Emile Didier
André Diligent
Franz Duboscq
Pierre Dumas
Jean Dumont
Michel Durafour
Edgar Faure (Doubs)
Jean Faure (Isère)
Maurice Faure (Lot)
Louis de La Forest
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean Francou
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Giacobbi
Michel Giraud
(Val-de-Marne)
Jean-Marie Girault
(Calvados)
Paul Girod (Aisne)
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Yves Goussebaire-
Dupin
Adrien Gouteyron
Jacques Grandon
Paul Graziani
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Mme Nicole
de Hauteclouque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard-Charles Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
Louis Jung
Paul Kauss

Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Guy de La Verpillière
Louis Lazuech
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Yves Le Cozannet
Modeste Legouez
Bernard Legrand
(Loire-Atlantique)
Jean-François
Le Grand (Manche)
Edouard Le Jeune
(Finistère)
Max Lejeune (Somme)
Bernard Lemarié
Charles-Edmond
Lenglet
Roger Lise
Georges Lombard
(Finistère)
Maurice Lombard
(Côte-d'Or)
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Paul Malassagne
Guy Malé
Kléber Malécot
Hubert Martin
Christian Masson
(Ardennes)
Paul Masson (Loiret)
Serge Mathieu
Michel Maurice-
Bokanowski
Louis Mercier
Pierre Merli
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Mme Hélène Missoffe
Louis Moinard
Josy Moinet
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Jacques Mission
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano

Paul d'Ornano
Jacques Oudin
Dominique Pado
Sosefo Makapé
Papilio
Bernard Pellarin
Jacques Pelletier
Hubert Peyou
Jean-François Pintat
Alain Pluchet
Raymond Poirier
Christian Poncelet
Henri Portier
Roger Poudousson
Richard Pouille
André Pourny
Claude Prouvoveur
Jean Puech
André Rabineau
Henri de Raincourt
Jean-Marie Rausch
Joseph Raybaud
Michel Rigou
Guy Robert
(Vienne)
Paul Robert
(Cantal)
Mme Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Roland Ruet
Michel Rufin
Pierre Salvi
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Abel Sempé
Paul Sérémy
Pierre Sicard
Jean Simonin
Michel Sordel
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouet
Georges Treille
Emile Tricon
François Trucy
Dick Ukeiwé
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 114)

sur la motion n° 1 de M. René Régnauld et des membres du groupe socialiste tendant à opposer la question préalable au projet de loi (déclaré d'urgence) modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

| | |
|---|-----|
| Nombre de votants | 317 |
| Nombre des suffrages exprimés | 317 |
| Majorité absolue des suffrages exprimés | 159 |
| Pour | 79 |
| Contre | 238 |

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.
 Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Henri Bangou
 Jean-Pierre Bayle
 Mme Marie-Claude Beaudau
 Jean-Luc Bécart
 Jacques Bellanger
 Georges Benedetti
 Roland Bernard
 Jacques Bialski
 Mme Danielle Bidard Reydet
 Marc Bœuf
 Charles Bonifay
 Marcel Bony
 Jacques Carat
 Michel Charasse
 William Chervy
 Félix Ciccolini
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Michel Darras
 Marcel Debarge
 André Delelis
 Gérard Delfau

Lucien Delmas
 Rodolphe Désiré
 Michel Dreyfus-Schmidt
 André Duroméa
 Léon Eeckhoutte
 Claude Estier
 Jules Faigt
 Mme Paulette Fost
 Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Gérard Gaud
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Bastien Leccia
 Charles Lederman
 Louis Longequeue
 Paul Loridant
 François Louisy
 Mme Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Pierre Matraja

Jean-Luc Mélenchon
 André Méric
 Louis Minetti
 Michel Moreigne
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Jean Peyraffitte
 Maurice Pic
 Robert Pontillon
 Roger Quilliot
 Albert Ramassamy
 Mlle Irma Rapuzzi
 René Regnauld
 Ivan Renar
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Robert Schwint
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Paul Souffrin
 Raymond Tarcy
 Fernand Tardy
 Marcel Vidal
 Hector Viron
 Robert Vizet

Ont voté contre

MM.
 François Abadie
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Alphonse Arzel
 José Balareello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Jean Barras
 Jean-Paul Bataille
 Gilbert Baumet
 Jean-Michel Baylet
 Henri Belcour
 Jean Bénard
 Mousseaux
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Guy Besse
 André Bettencourt
 Jacques Bimbenet

Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 André Bohl
 Roger Boileau
 Stéphane Bonduel
 Christian Bonnet
 Amédée Bouquerel
 Yvon Bourges
 Raymond Bourguine
 Philippe de Bourgoing
 Raymond Bouvier
 Jean Boyer (Isère)
 Louis Boyer (Loiret)
 Jacques Boyer-Andrivet
 Jacques Braconnier
 Pierre Brantus
 Louis Brives
 Raymond Brun
 Guy Cabanel
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron

Pierre Carous
 Ernest Cartigny
 Marc Castex
 Louis de Catuélian
 Jean Cauchon
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Maurice Charretier
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Jean Colin
 Henri Collard
 Henri Collette
 Francisque Collomb
 Charles-Henri de Cossé-Brissac

Maurice Couve de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 Jacques Descours Desacres
 Georges Dessaigne
 Emile Didier
 André Diligent
 Franz Duboscq
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Michel Durafour
 Edgar Faure (Doubs)
 Jean Faure (Isère)
 Maurice Faure (Lot)
 Louis de La Forest
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean Francou
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Giacobbi
 Michel Giraud (Val-de-Marne)
 Jean-Marie Girault (Calvados)
 Paul Girod (Aisne)
 Henri Goetschy
 Jacques Golliet
 Yves Goussebaire-Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jacques Grandon
 Paul Graziani
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Mme Nicole de Hauteclouque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard-Charles Hugo
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 Louis Jung
 Paul Kauss

Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian de La Malène
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Guy de La Verpillière
 Louis Lazuech
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Yves Le Cozannet
 Modeste Legouez
 Bernard Legrand (Loire-Atlantique)
 Jean-François Le Grand (Manche)
 Edouard Le Jeune (Finistère)
 Max Lejeune (Somme)
 Bernard Lemarié
 Charles-Edmond Lenglet
 Roger Lise
 Georges Lombard (Finistère)
 Maurice Lombard (Côte-d'Or)
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Paul Malassagne
 Guy Malé
 Kléber Malécot
 Hubert Martin
 Christian Masson (Ardenne)
 Paul Masson (Loiret)
 Serge Mathieu
 Michel Maurice-Bokanowski
 Louis Mercier
 Pierre Merli
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Mme Hélène Missoffe
 Louis Moinard
 Josy Moinet
 Claude Mont
 Geoffroy de Montalembert
 Paul Moreau
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ornano

Paul d'Ornano
 Jacques Oudin
 Dominique Pado Sosefo Makapé Papiilo
 Bernard Pellarin
 Jacques Pelletier
 Hubert Peyou
 Jean-François Pintat
 Alain Pluchet
 Raymond Poirier
 Christian Poncelet
 Henri Portier
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 André Pourny
 Claude Prouvoveur
 Jean Puech
 André Rabineau
 Henri de Raincourt
 Jean-Marie Rausch
 Joseph Raybaud
 Michel Rigou
 Guy Robert (Vienne)
 Paul Robert (Cantal)
 Mme Nelly Rodi
 Jean Roger
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Roland Ruet
 Michel Rufin
 Pierre Salvi
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Abel Sempé
 Paul Séramy
 Pierre Sicard
 Jean Simonin
 Michel Sordel
 Raymond Soucared
 Michel Souplet
 Louis Souvet
 Pierre-Christian Taittinger
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouet
 Georges Treille
 Emile Tricon
 François Trucy
 Dick Ukeiwé
 Pierre Vallon
 Albert Veceten
 Xavier de Villepin
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges Voisin

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.