

N° 293

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 1983

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant ratification de l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité des collectivités locales.*

Par M. Pierre SCHIÉLÉ,

Senateur

(1) Cette Commission est composée de MM Jacques Larche, président; Pierre Carous, Louis Virapoulle, Paul Girod, Felix Ciccolini, vice-présidents; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherner, secrétaires; Alphonse Arzel, Germain Authie, Marc Becam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM Roger Boileau, Philippe de Bourgoin, Raymond Bouvier, Michel Charasse, François Collet, Charles de Cutoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiele, Franck Serusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 837, 1385, 1397 et in-8° 319.

Sénat : 236 (1982-1983)

Collectivités locales. - Age de la retraite - Bonifications - Contrats de solidarité - Emploi Femmes - Ordonnances (modifications) - Pensions de retraite - Personnel - Politique économique et sociale - Ratification - Retraite anticipée

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Exposé général</b>	3
I - <i>Le contenu de l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 et des différents décrets d'application</i>	4
1° La réduction de la durée du travail	4
2° La cessation anticipée d'activité	5
3° Les résultats de la mise en application	7
II - <i>Le double objet du projet de loi</i>	9
1° La ratification de l'ordonnance	9
2° Les modifications de l'article 13 de l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982	10
<b>Tableau comparatif</b>	13
<b>Amendement</b>	15
<b>Annexe</b>	16

MESDAMES MESSIEURS

Par une loi n° 82-3 du 6 janvier 1982, le Parlement a autorisé le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances des mesures d'ordre social.

Ces mesures relatives à l'exécution du programme d'amélioration de la situation de l'emploi portaient notamment sur la réduction significative de la durée du travail d'une part, et sur la possibilité de cessation volontaire anticipée d'activité.

En application de la loi d'habilitation, le Gouvernement a pris une ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité des collectivités locales.

Afin de se conformer au délai de dépôt imposé par l'article 2 de la loi d'habilitation, le Gouvernement a déposé le 29 avril 1982 un projet de loi n° 837 portant ratification de l'ensemble des ordonnances relatives aux mesures d'ordre social. Ce projet n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour du Parlement.

C'est donc avec un décalage d'une année qu'un nouveau projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 82-108 relative aux contrats de solidarité des collectivités locales vous est présenté.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler dans un premier temps le contenu de l'ordonnance n° 82-108 et des principaux décrets pris pour son application et d'examiner ensuite l'objet du présent projet de loi.

**I. - CONTENU DE L'ORDONNANCE N° 82-108  
DU 30 JANVIER 1982  
ET DES DIFFÉRENTS DÉCRETS D'APPLICATION**

Cette ordonnance a pour objet de permettre aux communes, à leurs groupements et aux établissements publics communaux dont les ressources sont assurées par les budgets communaux, ayant souscrit un contrat de solidarité, de bénéficier d'une exonération temporaire de charges sociales pour les embauches effectuées, en raison d'une forte réduction de la durée du travail et d'une augmentation corrélative des services rendus aux usagers.

En second lieu, cette ordonnance permet aux agents titulaires et non titulaires de bénéficier d'une cessation anticipée d'activité à la condition qu'ils soient remplacés en nombre équivalent grâce à l'emploi prioritaire de jeunes ou de chômeurs.

Cette ordonnance comporte ainsi deux chapitres : le premier concerne les engagements relatifs à la réduction de la durée du travail et à l'amélioration du secteur public, et le second traite de la cessation anticipée d'activité des personnels des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.

En tout état de cause, l'ensemble des établissements publics ayant un caractère industriel et commercial sont exclus du champ d'application de cette ordonnance.

**1° Réduction de la durée du travail.**

Les contrats de solidarité relatifs à la réduction du travail ne peuvent être conclus que par :

- les communes ;
- leurs groupements (syndicats intercommunaux, districts communaux urbains, syndicats d'aménagement des villes nouvelles) ;
- les établissements publics communaux dont les dépenses de fonctionnement sont principalement couvertes par des recettes provenant des budgets communaux (bureaux d'aide sociale, caisses des écoles, par exemple).

Les départements ne peuvent donc souscrire des contrats de solidarité de cette nature.

Les contrats ainsi conclus doivent permettre aux collectivités concernées d'instaurer entre le 15 septembre 1981 et le 1<sup>er</sup> septembre 1983 une diminution significative de la durée effective moyenne du travail. Cette réduction du travail doit, simultanément, s'accompagner de l'amélioration du service public qui peut se traduire :

- soit par une extension de la période d'ouverture au public des services concernés ;

- soit par le développement de nouvelles activités de ces services ;

- soit éventuellement par la création de services nouveaux susceptibles de répondre à l'attente des administrés.

En tout état de cause, les contrats ainsi conclus doivent conduire les collectivités à augmenter leurs effectifs dont le recrutement s'effectue dans le respect des règles en vigueur. De plus, une priorité doit être donnée aux jeunes de moins de vingt-six ans et à certaines catégories de femmes (veuves ou divorcées non remariées, séparées judiciairement, célibataires ayant la charge d'au moins un enfant ou bénéficiaires de l'allocation de parent isolé) ou à des demandeurs d'emploi bénéficiant ou ayant bénéficié de l'allocation de chômage.

En contrepartie de ces engagements, l'Etat peut prendre à sa charge, en vertu de l'article 3 de l'ordonnance n° 82-108, les cotisations dues au titre des assurances sociales des accidents du travail et des allocations familiales, à l'exclusion des cotisations supplémentaires dues au titre des accidents du travail.

La prise en charge ainsi réalisée peut être totale ou partielle mais résulte automatiquement et impérativement des recrutements effectués en raison de la réduction du temps de travail, et dans la limite de l'accroissement net des effectifs.

## **2<sup>o</sup> Cessation anticipée d'activité.**

Les contrats de solidarité conclus en application du chapitre II de l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 peuvent l'être par toutes les collectivités locales, leurs groupements et leurs établissements publics administratifs. Les établissements publics à caractère industriel et commercial sont donc également exclus de l'application de ces dispositions.

Les contrats de solidarité comportent l'engagement de remplacer nombre pour nombre et dans un délai fixé par le contrat les agents cessant leurs activités par anticipation.

Le remplacement de ces personnels donne lieu au recrutement de titulaires, conformément aux règles de recrutement prévues par leur statut. Toutefois, une priorité est accordée aux demandeurs d'emploi visés à l'article premier du décret n° 82-268 du 26 mars 1982 : jeunes âgés de moins de vingt-six ans, certaines catégories de femmes seules, demandeurs d'emploi bénéficiaires d'allocations de chômage.

Les personnels titulaires peuvent cesser leur activité trois ans avant la date où ils peuvent bénéficier d'une pension de retraite à jouissance immédiate. Ils doivent réunir trente-sept annuités et demie de services effectifs validables auprès d'un ou plusieurs régimes de retraite de salariés dont vingt-cinq ans liquidables au titre de leur régime de retraite d'agents locaux.

Les personnels non titulaires ont la faculté de cesser par anticipation leurs activités trois ans avant la date où ils peuvent bénéficier d'une pension de retraite au taux normalement applicable à soixante-cinq ans. Ils doivent réunir trente-sept annuités et demie de services effectifs validables auprès d'un ou plusieurs régimes de retraite de salariés dont dix au profit des collectivités locales.

En tout état de cause, ces personnels doivent émettre leurs demandes auprès de l'autorité ayant pouvoir de nomination.

L'article 15 de l'ordonnance n° 82-108 garantit à ces personnels un revenu de remplacement égal à 70 % des émoluments de base et de l'indemnité de résidence correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectifs détenus depuis six mois au moins par ces agents au moment de la cessation de service.

La charge financière est supportée pour un tiers par la collectivité ou l'établissement concerné et, pour les deux tiers, par le Fonds de compensation dont la gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

Ce Fonds est alimenté par une contribution, à la charge de toutes les collectivités locales, de leurs groupements et établissements publics employant un personnel de statut de droit public, d'un taux de 0,5 % assise sur le montant des rémunérations soumis à retenue pour pension.

Dans la mesure où les collectivités n'auront pas procédé dans un délai convenable (ne devant pas excéder six mois) au remplacement des agents ayant cessé leurs activités par anticipation, elles seront tenues de rembourser au Fonds de compensation les sommes versées par ce dernier.

### 3° Les résultats de la mise en application.

Les résultats de la mise en application de l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 appellent quelques réflexions et sont dans l'ensemble assez décevants.

Tout d'abord, l'examen des statistiques figurant dans le tableau ci-dessous confirme cette appréciation. En effet, les emplois créés par cessation anticipée d'activité ne représentent qu'environ 1 % du personnel des collectivités concernées. Par ailleurs, le nombre total des contrats signés ne représente que 5 % du personnel pouvant éventuellement bénéficier des dispositions de l'ordonnance.

Ensuite, il faut noter la disproportion existant entre les résultats des contrats portant réduction de la durée du travail et de ceux relatifs à la cessation anticipée d'activité.

Les contrats de réduction de la durée du travail ont permis, selon les statistiques les plus optimistes, à savoir celles de la Direction générale des collectivités locales, le recrutement de 16.201 agents.

En revanche, la cessation anticipée d'activité a rendu possible le recrutement de 5.869 agents. Ce résultat est assez éloigné des prévisions. Ces dernières s'établissent à environ 15.000 créations d'emplois.

Au point de vue financier, il faut remarquer que les versements des collectivités locales et leurs établissements publics destinés à financer le Fonds de compensation sont importants. Au vu des résultats présentés plus haut, il semble que cet « investissement » ne soit pas d'une rentabilité très forte.

Le résultat reste donc décevant en dépit du fait que les collectivités locales se sont intéressées à cette nouvelle procédure dès sa mise en place. Il semble donc que les conditions qui étaient posées n'étaient pas suffisamment incitatives.

En outre, plusieurs autres raisons peuvent expliquer cette situation de fait. Elles tiennent notamment à la jeunesse du personnel concerné qui ne satisfait pas aux conditions d'ancienneté nécessaire, à la mise en place pour les agents non titulaires de la retraite à soixante ans, enfin, plus généralement, aux conditions de travail des intéressés.

Cette constatation a donc conduit le Gouvernement à proposer certaines modifications de l'ordonnance n° 83-108, tout en sollicitant du Parlement l'adoption du projet de loi portant ratification de cette même ordonnance.

**BILAN DES CONTRATS DE SOLIDARITÉ FIN JANVIER 1983  
SIGNÉS PAR DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

**Récapitulatif des emplois potentiels.**

	Contrats signés	Contrats projetés	Total
Nombre de contrats .....	1.109	211	1.320
A. - Emplois créés par réduction du temps de travail .....	16.201	594	16.795
B. - Emplois créés par cessation anticipée d'activité .....	5.869	850	6.719
<b>Total (A + B)</b>	<b>22.070</b>	<b>1.444</b>	<b>23.514</b>
C. - Emplois d'initiative locale .....	3.088	119	3.207
D. - Emploi-formation .....	791	6	797
E. - Jeunes volontaires .....	436	»	436
<b>Total (C + D + E + F)</b>	<b>26.385</b>	<b>1.569</b>	<b>27.954</b>

## II. - LE DOUBLE OBJET DU PRÉSENT PROJET DE LOI

### 1° La ratification.

Tel est l'objet de l'article premier du projet de loi.

Cependant, la ratification ne peut être considérée comme une obligation. En effet, la seule obligation à laquelle doit se conformer le Gouvernement consiste à déposer dans le délai fixé par la loi d'habilitation un projet de loi portant ratification de l'ordonnance. La date limite de dépôt, telle qu'elle résultait de l'article 2 de la loi n° 82-3 du 6 janvier 1982, était le 30 avril 1982. Cette obligation s'est trouvée satisfaite par le dépôt du projet de loi n° 837 le 29 avril 1982 qui n'a par ailleurs jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

La ratification, selon une décision du Conseil constitutionnel en date du 27 février 1972, confère aux ordonnances forme législative, et ce, à compter de leur publication (décisions n° 64-28 du 17 mars 1964 et n° 66-36 du 10 mars 1966).

La nature juridique des dispositions de l'ordonnance ne se trouve pas modifiée par la ratification, et s'apprécie en fonction des articles 34 et 37 de la Constitution. La conséquence essentielle de l'adoption de la ratification reste donc que le texte n'est plus susceptible de recours contentieux, et que sa nature juridique doit être appréciée par le Conseil constitutionnel avant toute modification et en application de l'alinéa 2 de l'article 37.

La ratification d'une ordonnance peut se traduire de deux façons, soit par le dépôt d'un projet de loi, soit, ainsi que l'a confirmé le Conseil constitutionnel, par ratification implicite. Elle résulte alors « d'une manifestation de volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement ».

Dans le cas présent, le Gouvernement a choisi la première solution, et propose au Parlement d'adopter également différentes modifications de l'ordonnance relative aux contrats de solidarité.

**- Les modifications de l'article 13 de l'ordonnance n° 82-108.**

La ratification de l'ordonnance est en effet assortie de certaines modifications proposées par le Gouvernement afin de tenir compte des résultats de la mise en application de ce texte.

Il apparaît ainsi en tout premier lieu que le Gouvernement ne souhaite pas prolonger l'expérience. En effet, aucun report de délai n'est envisagé. A cet égard, les dispositions de l'ordonnance n° 82-108 ne tiennent compte pour la réduction de la durée de travail que des contrats passés entre le 15 septembre 1981 et le 1<sup>er</sup> septembre 1983 (art. 5), et ne prennent en considération pour la cessation anticipée d'activité que les contrats passés avant le 31 décembre 1983 (art. 12). Le présent projet ne prévoit aucune modification de ces délais. La portée des mesures envisagées reste donc limitée.

Les modifications portent sur l'article 13 de l'ordonnance n° 82-108, relatif aux conditions à réunir pour demander à bénéficier de la cessation anticipée d'activité.

Elles tiennent essentiellement au nombre d'annuités acquises par l'intéressé.

Le projet le fixe à trente-sept années et demie de services validables auprès d'un ou plusieurs régimes de retraite de salariés. Cette solution autorise la prise en compte des services de guerre et autres situations particulières.

En outre, le projet précise que vingt annuités au lieu de vingt-cinq doivent avoir été effectuées auprès de collectivités locales.

Enfin, les bonifications pour enfants, accordées aux femmes au titre de leur régime de retraite d'agents des collectivités locales peuvent être prises en compte dans le calcul d'annuités de services exigées.

Ces diverses dispositions devraient faciliter la conclusion de contrats de cessation anticipée d'activité et permettre ainsi la création de nouveaux emplois dans la fonction publique locale.

Le présent projet de loi voudrait accroître le caractère incitatif de ces mesures. Il est à noter qu'il respecte le principe de l'autonomie communale en ce qu'elle requiert une décision souveraine des collectivités locales, bien qu'en matière de cotisations l'ensemble des communes soient astreintes au versement effectué au profit du Fonds de compensation.

En outre, ce projet préserve l'un des aspects essentiels de l'ordonnance, à savoir l'engagement personnel de l'intéressé qui reste libre de solliciter ou non son départ anticipé ou la réduction de la durée de travail. En dernier lieu, les dispositions proposées présentent un caractère social indéniable, notamment en ce qui concerne la situation des femmes au travail. Leur protection sociale se trouve ainsi améliorée dans la mesure où elles peuvent accéder plus rapidement à la retraite tout en conservant leurs droits acquis et la protection sociale dont elles bénéficient dès à présent.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement relatif à la cotisation versée par les collectivités locales au Fonds de compensation géré par la Caisse des dépôts et consignations. Cette contribution est actuellement fixée par l'article 17 de l'ordonnance n° 82-108 à 0,5 % du montant des rémunérations soumis à retenue pour pension. Cette cotisation devrait faire l'objet d'une révision annuelle dans le cadre de la loi de finances afin de tenir compte des modifications survenues dans la situation des intéressés, et plus particulièrement de leur admission au régime de retraite.

Cet amendement vise donc à ne pas alourdir inutilement les charges financières des collectivités locales et de leurs établissements publics.



Sous le bénéfice des observations présentées plus haut, votre commission des Lois vous propose de ne pas vous opposer à l'adoption de ce projet.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité des collectivités locales.	<p style="text-align: center;">Article premier</p> L'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité des collectivités locales, prise en application de la loi n° 82-3 du 6 janvier 1982, est ratifiée sous réserve des modifications ci-après.	<p style="text-align: center;">Article premier</p> Sans modification
<p><i>Art 13</i> - Les personnels titulaires pourront demander à cesser leur activité pendant les trois années précédant la date à laquelle ils peuvent prétendre au bénéfice d'une pension à jouissance immédiate, à condition de réunir trente-sept annuités et demi de services salaires effectifs, dont vingt-cinq liquidables au titre de leur régime de retraite d'agents des collectivités locales.</p>	<p style="text-align: center;">Art 2</p> L'article 13 de ladite ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes : <p>« <i>Art 13</i> - Les agents titulaires qui comptent trente-sept années et demi de services validables auprès d'un ou plusieurs régimes de retraite de salaires dont vingt au titre de leur régime de retraite d'agents des collectivités locales, peuvent demander à cesser leur activité pendant les trois années précédant la date à laquelle ils peuvent prétendre au bénéfice d'une pension à jouissance immédiate. Les bonifications pour enfants accordées aux femmes au titre de leur régime de retraite d'agent des collectivités locales entrent en compte dans le calcul des années de services exigées »</p>	<p style="text-align: center;">Art 2</p> Sans modification
<p><i>Art 1° (2° alinea)</i> Cette contribution est assise sur le montant des rémunérations soumises à retenue pour pension, son taux est de 0,5 %</p>		<p style="text-align: center;">Art additionnel nouveau après l'article 2</p> <p><i>Le second alinea de l'article 1° de l'ordonnance n° 82-108 est remplacé par les dispositions suivantes :</i></p> <p><i>Cette contribution est assise sur le montant des rémunérations soumises à retenue pour pension. Son taux est variable et ne peut être supérieur à 0,5 %. Il est fixé chaque année par la loi de finances en fonction des modifications survenues dans la situation des intéressés »</i></p>

## AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 2.

**Amendement :** Après l'article 2, ajouter un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Le second alinéa de l'article 17 de l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 est remplacé par les dispositions suivantes :

\* Cette contribution est assise sur le montant des rémunérations soumis à retenue pour pension. Son taux est variable et ne peut être supérieur à 0,5%. Il est fixé chaque année par la loi de finances en fonction des modifications survenues dans la situation des intéressés. \*

## ANNEXE

### COMPTES DU FONDS DE COMPENSATION

(Estimations en millions de francs)

Années	Encaissements	Charges
1982	287 000 000	4 500 000
1983	420 000 000	140 000 000
Sous-total	707 000 000	144 500 000
1984	non communiqué	160 000 000
1985	neant	110 000 000
1986	neant	80 000 000
Total	707 000 000	494 500 000