

N° 170

---

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 1987.

# 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 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale. (URGENCE DÉCLARÉE.)*

Par M. Paul GIROD,

Senateur.

Tome I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Felix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoulle, *vice présidents* ; Germain Authie, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazals, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Male, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :

Sénat : 80 (1986-1987).

---

Fonctionnaires et agents publics.

## SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos .....	5
 <b>PREMIERE PARTIE : UN TEXTE RENDU NECESSAIRE PAR LES DIFFI</b>	
<b>CULTES DE MISE EN OEUVRE DE LA LEGISLATION DE 1984 .....</b>	
	<b>11</b>
 <b>SECTION 1 : Les difficultés de mise en oeuvre de la législation de 1984 .....</b>	
	<b>13</b>
 <b>I. Rappel sommaire du dispositif législatif (1984-1986) .....</b>	
	<b>13</b>
 <b>A. Les principes initialement définis par la loi du 26 janvier 1984 .....</b>	
	<b>13</b>
1. <i>L'unicite de la fonction publique territoriale</i> .....	14
2. <i>La parite avec la fonction publique de l'Etat</i> .....	15
3. <i>L'organisation en corps et ses consequences</i> .....	15
4. <i>La specificite de la fonction publique territoriale</i> .....	19
 <b>B. Les aménagements législatifs successifs .....</b>	
	<b>21</b>
1. <i>La loi du 12 juillet 1984 et les centres de formation</i> .....	21
2. <i>La loi du 22 novembre 1985</i> .....	22
 <b>II. Les défauts du système actuel .....</b>	
	<b>25</b>
 <b>A. L'atteinte portée à l'autonomie des autorités locales .....</b>	
	<b>25</b>
 <b>B. L'alourdissement considérable des charges de fonctionnement des collecti</b>	
<b>vités locales .....</b>	
	<b>26</b>
 <b>C. La pesanteur de la construction statutaire ou l'impossibilité de mettre en</b>	
<b>oeuvre la réforme .....</b>	
	<b>28</b>
 <b>D. La lourdeur des institutions .....</b>	
	<b>30</b>
1. <i>La distinction entre les fonctions "formation" et "gestion"</i> .....	31
2. <i>Le debat sur le niveau optimal de gestion</i> .....	32
3. <i>Le report sine die des élections aux centres de formation</i> .....	32

	Pages
<b>SECTION 2 : L'émergence de la nécessité d'un réexamen de la législation</b> .....	34
<b>I. Les tentatives préalables au dépôt du projet de loi</b> .....	34
<b>A. Les orientations dégagées dès le changement de Gouvernement</b> .....	34
<b>B. Les correctifs apportés par la loi du 19 août 1986</b> .....	35
<b>C. Les suggestions des organisations d'élus locaux</b> .....	37
<b>D. La proposition de loi de M. Pierre Schiélé</b> .....	37
<b>II. Les exemples étrangers</b> .....	40
 <b>DEUXIEME PARTIE : LE PROJET DE LOI : UN TEXTE VOLONTAIREMENT LIMITE DANS SES OBJECTIFS</b> .....	 43
 <b>SECTION 1 : Un texte qui ne remet pas en cause les éléments positifs ou acceptables de la législation</b> .....	 43
<b>I. Le respect de la plupart des principes définis en 1984</b> .....	44
<b>II. La préservation des intérêts des personnels</b> .....	45
 <b>SECTION 2 : Un texte pragmatique qui apporte les aménagements indispensables</b>	47
<b>I. La prise en compte de la spécificité des collectivités territoriales : la notion de cadres d'emplois</b> .....	48
<b>II. La responsabilité accrue des élus</b> .....	51
<b>A. Dans le choix de leurs collaborateurs</b> .....	51
<b>B. Dans le financement de la formation</b> .....	52
<b>III. L'allègement des coûts résultant de la simplification des structures</b> .....	53
<b>A. Des structures moins complexes</b> .....	53

	Pages
B. Des charges financières réduites .....	54
<b>SECTION 3 : Les lacunes du projet de loi .....</b>	<b>56</b>
<b>I. Le toilettage de la loi du 13 juillet 1983 .....</b>	<b>56</b>
<b>II. Les règles relatives à la discipline .....</b>	<b>57</b>
<b>III. Les aménagements techniques .....</b>	<b>57</b>
<b>TROISIEME PARTIE : LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>59</b>
<b>I. Les consultations préalables .....</b>	<b>59</b>
<b>II. L'audition de M. le ministre délégué chargé des collectivités locales .....</b>	<b>61</b>
<b>III. Les grandes orientations adoptées par la Commission .....</b>	<b>64</b>

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Depuis plus de trois ans, la gestion des personnels territoriaux est soumise à un système juridique bâtard. Aussi, les élus locaux sont-ils dans l'incertitude des textes à appliquer, entre les dispositions du code des communes abrogées, puis maintenues ou remises en vigueur, et les lois de 1984, restées pour une large part lettre morte, en l'absence de textes d'application.

Il convient de rappeler que du fait de la lourdeur statutaire, il a fallu plus de deux ans à l'ancien gouvernement pour élaborer les premiers statuts particuliers, ceux des cadres administratifs de catégorie A, sans même pouvoir rendre les décrets correspondants directement opératoires. Les autres statuts particuliers - en nombre indéterminé - sont restés dans les limbes.

Or, la réussite de la décentralisation exige que les élus qui en ont la responsabilité soient dotés de tous les moyens pour la mener à bien et notamment qu'ils disposent d'un personnel de qualité, véritable "vivier de compétences". Cela n'est possible que si l'on met en place une fonction publique attractive.

Le présent projet de loi, déposé sur le bureau du Sénat le 26 novembre 1986, répond donc à la nécessité de clarifier une situation partiellement bloquée et de ce fait préjudiciable au bon fonctionnement des administrations territoriales.

Le Sénat, saisi en premier de ce texte, ne peut qu'être sensible à cette marque de confiance, qui s'inscrit dans le prolongement de la volonté manifestée solennellement par M. le Premier Ministre, dans sa déclaration de politique générale du 15 avril 1986, d'entretenir un dialogue privilégié avec le Sénat, traditionnellement voué à être le "grand conseil des communes de France". Sans doute la déclaration d'urgence dont a fait l'objet le projet de loi, lors de son dépôt, aurait-elle pu jeter une ombre sur le climat d'examen du texte par la Haute Assemblée. Mais votre commission des lois a enregistré avec satisfaction, lors de l'audition de M. Yves Galland, Ministre délégué auprès du

ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités locales, le 25 mars 1987, l'engagement pris par celui-ci de ne pas mettre en oeuvre la procédure d'urgence si le projet de loi pouvait être définitivement adopté avant la fin de la session de printemps.

Relevons également que le projet de loi qui vous est soumis a fait de la part du Gouvernement l'objet d'une concertation approfondie avec toutes les parties intéressées, notamment avec les associations d'élus locaux, avec les présidents de centres de gestion, ainsi qu'avec les organisations représentatives de personnels. C'est une des raisons pour lesquelles le dépôt d'un projet de loi a été préféré à la discussion -un moment envisagée- de la proposition de loi n° 421 de notre collègue M. Pierre Schiélé, dont votre rapporteur est cosignataire.

Le présent projet a ainsi pu être soumis aux instances de consultation compétentes: le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en a été saisi le 30 octobre 1986 et le Conseil d'Etat au mois de novembre 1986.

Votre rapporteur a tenu à son tour à procéder à une large concertation qu'il lui a été permis de prolonger pendant toute l'intersession, par suite du report de la discussion du projet de loi au printemps 1987. Il a ainsi pu recueillir les nombreuses observations exprimées tant par les élus que par les personnels et en tenir le plus grand compte. Il a en cela eu le sentiment de se situer dans la continuité de la tradition sénatoriale, qui veut que depuis de longues années, le Sénat participe étroitement à la réflexion sur le devenir des personnels des collectivités locales.

. Lors de l'examen du projet de loi sur le développement des responsabilités locales, présenté par M. Christian Bonnet au nom du Gouvernement, le Sénat, sous l'impulsion du regretté Lionel de Tinguy, avait prolongé les intentions initiales des rédacteurs du texte en reconnaissant aux personnels communaux la qualité de fonctionnaire, en organisant le déroulement intercommunal des carrières, en affirmant l'égalité de rémunération avec les fonctionnaires de l'Etat et en allégeant la tutelle exercée sur les créations d'emplois.

En outre, le Sénat avait veillé à réactiver la bourse de l'emploi instituée par la loi du 13 juillet 1972, à renforcer les attributions des syndicats de communes pour le personnel et à organiser la cessation des fonctions des secrétaires généraux "victimes de l'alternance municipale".

. A l'occasion des travaux préparatoires du projet qui allait devenir la loi du 2 mars 1982 et en première lecture, la Haute

Assemblée, sur le rapport de notre collègue, Michel Giraud, avait repris les dispositions introduites dans ce qu'il est convenu d'appeler le "projet Bonnet", tout en les étendant au personnel départemental.

. Lors de l'élaboration des lois de 1984 sur la fonction publique territoriale et sur la formation, votre commission des lois avait clairement défini ses positions, fidèle en cela à sa double préoccupation "de simplifier l'enchevêtrement des structures et d'accentuer l'autonomie locale afin de consolider la spécificité territoriale" (1).

S'agissant de la formation des personnels territoriaux, votre commission soulignait à nouveau l'opportunité d'un "indispensable infléchissement de la réforme dans le sens de l'autonomie locale" (2).

Sur le fond, votre rapporteur ne peut que souscrire aux trois idées maîtresses autour desquelles s'ordonne le projet de loi, à savoir :

- l'assouplissement de l'organisation statutaire que traduit essentiellement le passage du système des corps à celui des cadres d'emplois ;

- la restitution aux collectivités locales de leur rôle en matière de gestion des personnels, la carrière de ceux-ci se déroulant librement, sans dépendance vis-à-vis des fonctionnaires des autres collectivités ;

- l'allègement des structures de gestion et de formation et de leurs missions, avec pour conséquence une réduction sensible des coûts.

Se refusant à tout esprit de système et écartant la solution qui aurait consisté à réécrire plus ou moins complètement les lois de 1984, le texte présenté par le Gouvernement s'est attaché avec réalisme à corriger les rigidités les plus criantes et les plus coûteuses qu'aurait inévitablement engendrées cette législation. En effet, l'alignement inadéquat qu'elle a opéré sur la construction statutaire et les modes de gestion applicables à l'Etat, ainsi que la multiplication des structures qu'elle a mises en place ne pouvaient que compromettre à terme l'efficacité de la

---

(1) Cf. rapport de M. Daniel Hoellfel, n° 82 Sénat (1983-1984), p. 27 à 35.

(2) Cf. rapport de M. Daniel Hoellfel, n° 302 Sénat (1983-1984), p. 14 à 17.

gestion locale, puisqu'elle revenait à nier la spécificité des besoins des collectivités territoriales.

En revanche, le projet de loi ne remet pas en cause les principes des lois de 1984 qui sont à la base d'un statut de fonction publique. Ainsi notamment de la séparation du grade et de l'emploi ou de l'unicité de la fonction publique territoriale, commune donc aux communes, aux départements et aux régions, éléments qui devraient jouer conjointement en faveur de la mobilité des personnels.

C'est animée du même souci de pragmatisme et de sérieux que votre commission des lois a abordé l'examen du projet de loi, sans vouloir reprendre un débat théorique stérile. Elle est néanmoins consciente de l'importance des enjeux, ne serait-ce qu'en raison du nombre de personnes impliquées dans cette réforme, puisque l'on dénombre plus de 40 000 employeurs locaux et environ 1 100 000 agents (700 000 titulaires et 400 000 contractuels) travaillant dans les collectivités locales et leurs établissements, soit un peu plus de 5 % de la population active. En particulier, la formation de ces personnels, qui conditionnera l'émergence d'une fonction publique compétente et dynamique, apparaît comme un élément capital pour le développement de l'emploi dans ce secteur.

Votre commission se doit néanmoins de relever un certain nombre de lacunes dans le présent projet de loi. Il n'y a pas lieu d'insister sur la nécessité de mettre en cohérence le Titre premier du statut de la fonction publique (1) avec le nouveau dispositif proposé, en ce qui concerne plus spécialement la notion de cadres d'emplois, ce qui appelle un simple "toilettage". Plus regrettables apparaissent en revanche des omissions qui pour porter sur des aspects ponctuels du dispositif n'en ont pas moins des répercussions essentielles sur la vie de l'administration locale. Il en est ainsi, par exemple, du régime des sanctions disciplinaires que la loi du 26 janvier 1984 a pratiquement vidé de sa substance ou encore des personnels de cabinet dont le sort est suspendu à un hypothétique décret d'application dont l'utilité n'apparaît pas clairement.

Pour parvenir à un système satisfaisant pour les élus comme pour les personnels, la loi qui sortira des travaux du Parlement ne peut, en définitive, être qu'un texte de compromis. Votre commission observe, à cet égard, que M. le Ministre

---

(1) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

délégué chargé des collectivités locales a déclaré qu'il souhaitait "que les positions des uns et des autres se prennent dans un esprit de nécessaire compréhension" (1).

C'est avec la même attitude d'ouverture que votre commission des lois a abordé l'examen du texte et qu'elle a adopté en nombre aussi limité que possible les amendements qui lui ont paru nécessaires au terme de la concertation conduite par votre rapporteur.

---

(1) Cf. Collectivité express, 23 septembre 1986, p. 3.

## **PREMIERE PARTIE**

### **UN TEXTE RENDU NECESSAIRE PAR LES DIFFICULTES DE MISE EN OEUVRE DE LA LEGISLATION DE 1984**

Le projet de loi appelle fondamentalement deux observations.

D'une part, il s'agit d'un texte correcteur rendu nécessaire par les difficultés de mise en oeuvre de la législation de 1984.

D'autre part, il s'agit d'un texte volontairement limité dans ses objectifs, qui s'attache à ne pas remettre en cause les éléments positifs de la législation.

La réforme de 1984 s'est inscrite dans la logique d'un statut de la fonction publique unique, mais à deux versants, la loi du 26 janvier 1984 étant conçue dans cette perspective comme le calque pour les fonctionnaires territoriaux de ce que la loi du 11 janvier 1984 était pour les fonctionnaires de l'Etat, tandis que la loi du 13 juillet 1983 "portant droits et obligations des fonctionnaires", ou Titre premier du statut, couronnait l'édifice.

Cette organisation statutaire, pour séduisante qu'elle fut d'un strict point de vue théorique, s'est refusé à prendre en compte la réalité de la vie locale, la diversité des situations qu'elle embrasse et la difficulté d'unifier la gestion de personnels placés sous l'autorité de 40 000 décideurs.

Ayant pour modèle de référence l'employeur unique qu'est l'Etat, elle s'est révélée inadaptée et donc inapplicable aux collectivités locales.

Les difficultés de mise en oeuvre de la loi du 26 janvier 1984 n'ont malheureusement fait que justifier a posteriori les inquiétudes exprimées par le rapporteur de la commission des lois du Sénat qui relevait en séance publique que le texte "porte

atteinte à l'autonomie locale, met en place un système complexe et onéreux et comporte des risques d'étatisation de la fonction publique territoriale" (1).

---

(1) Cf. M. Daniel Hoeffel, JO débats Sénat, 23 décembre 1983.

## **SECTION 1**

### **LES DIFFICULTES DE MISE EN OEUVRE DE LA LEGISLATION DE 1984**

#### **I. Rappel sommaire du dispositif législatif (1984-1986).**

Le dispositif qui régit actuellement la fonction publique territoriale est caractérisé, comme toute la législation sur la décentralisation votée depuis 1982, par un phénomène de stratification. Des principes ont été posés à l'origine. Puis, l'expérience ou la difficulté de mise en oeuvre aidant, on les a corrigés par des textes de repentir.

L'exemple est ici frappant. A la base de l'édifice, s'érige la législation de 1984. Ensuite, sont apportés les aménagements successifs, les textes procédant le cas échéant par itération. Ainsi, par exemple, de la loi du 22 novembre 1985 "complétant et modifiant" la loi du 26 janvier 1984 et la loi du 12 juillet 1984 : ce texte élargit sensiblement l'assiette des cotisations aux centres de gestion et aux centres de formation, par rapport à la définition initialement retenue. Mais dans le même temps, prenant sans doute conscience d'un excessif enchevêtrement des structures, il supprime les centres régionaux de gestion institués par la loi du 26 janvier 1984 pour ne maintenir au niveau régional que les centres de formation prévus par la loi du 12 juillet 1984.

#### **A. Les principes initialement définis par la loi du 26 janvier 1984.**

Pour réussir la décentralisation qui a transféré aux collectivités locales des compétences exercées antérieurement par l'Etat, il fallait donner à ces élus locaux les moyens financiers et humains d'assumer de nouvelles responsabilités.

Nul n'ignore ce qu'il en fut des moyens financiers.

S'agissant des moyens en personnel, l'élaboration d'un statut des fonctionnaires territoriaux prétendait répondre à cette nécessité et au souci d'accorder aux agents des collectivités locales des garanties de carrière équivalentes à celles des fonctionnaires de l'Etat.

La difficulté, voire la gageure, était de concilier le principe de la libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution et les aspirations des personnels territoriaux à un statut de fonction publique.

Ces deux préoccupations, qui auraient pu paraître contradictoires, ont fait l'objet d'une apparence d'équilibre qui s'est réalisée autour de trois grands principes, autour desquels s'articule la loi du 26 janvier 1984 ou le Titre III du statut général relatif aux fonctionnaires territoriaux :

- unicité de la fonction publique territoriale ;
- parité et comparabilité avec la fonction publique d'Etat ;
- reconnaissance (toute théorique) de la spécificité de la fonction territoriale.

### *1. L'unicité de la fonction publique territoriale.*

La loi du 26 janvier 1984 qui a fait des agents communaux, départementaux et régionaux des fonctionnaires à part entière, les soumet désormais à un même ensemble de règles statutaires.

Jusqu'alors, rappelons que :

- les personnels communaux relevaient du statut fixé par la loi de 1952 et des règles de recrutement et de formation de la loi de 1972 (l'ensemble de ces dispositions étant codifié dans le livre IV du Code des communes) ;

- pour le personnel départemental, la réglementation était presque inexistante, se réduisant à quelques principes législatifs et à un statut-type proposé par une circulaire du ministère de l'Intérieur datée d'août 1964, dont l'application était très variable suivant les départements ;

- quant aux agents employés par les régions, aucun statut particulier ne leur était applicable, ce qui explique la grande diversité des situations et l'attente des personnels concernés.

L'unification s'est accompagnée d'une organisation commune à tous les personnels, articulée autour de deux grands types d'organes :

. le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, organisme paritaire composé pour moitié de représentants des collectivités, élus par des collèges de maires, de présidents de conseil général et de présidents de conseil régional. Présidé par un élu, le C.S.F.P.T. remplit une triple fonction de conseil, de proposition et d'étude ; il n'est pas doté du pouvoir réglementaire ;

. les centres de gestion, destinés à garantir à tous les agents l'application du système de la carrière par le moyen d'une gestion centralisée des personnels.

## *2. La parité avec la fonction publique d'Etat .*

La fonction publique territoriale a été voulue "de valeur égale" à la fonction publique de l'Etat et a été présentée comme la marque d'une volonté de rééquilibrage en faveur de l'administration territoriale et du nouveau partage des pouvoirs qu'impliquait la décentralisation.

La fonction publique territoriale aurait donc dû répondre aux besoins des collectivités territoriales et ne pas être, purement et simplement, calquée sur la fonction publique de l'Etat.

Cependant, la mise en place de la fonction publique territoriale étant devenue une fin en soi dans l'esprit des auteurs de la réforme, le principe de la parité avec la fonction publique de l'Etat a été privilégié à celui de spécificité de la fonction territoriale. Aussi, pour accroître les garanties de carrière des fonctionnaires en cause, la fonction publique territoriale a-t-elle été organisée de manière rigide et hiérarchisée, selon les mêmes règles que la fonction publique de l'Etat.

## *3. L'organisation en corps et ses conséquences.*

Déoulant directement du principe de parité, celui de l'organisation des fonctionnaires territoriaux en corps est au coeur des lois de 1984.

Ces corps régis par des statuts particuliers à caractère national étaient l'objet d'une gestion centralisée pour le recrutement et certains actes d'instruction, confiés à des "centres de gestion", organismes extérieurs aux collectivités locales et nécessairement plus coûteux que le système antérieur.

Parallèlement, la loi du 26 janvier a substitué au système de l'emploi celui de la carrière, et établi la séparation du grade et de l'emploi.

Ce choix effectué en faveur du système de la carrière a commandé la plupart des dispositions du statut. Le dispositif a en effet prévu un accroissement des garanties de carrière des fonctionnaires territoriaux :

### . Le principe du concours

Il apparaît comme le procédé normal de recrutement (1), ouvrant droit en cas de succès à l'intégration dans la fonction, la procédure faisant intervenir conjointement les centres de gestion et les autorités territoriales.

Les collectivités locales sont tenues de déclarer les vacances, le centre de gestion assurant la publicité des emplois vacants. Le centre de gestion dresse la liste des candidats à la mutation et la communique à la commission paritaire intéressée et à l'autorité territoriale qui a déclaré l'emploi vacant. Celle-ci dispose de trois mois pour nommer un fonctionnaire pris sur la liste.

En cas d'échec de la mutation, le concours intervient comme une procédure de substitution. Le nombre d'emplois mis au concours est égal au nombre d'emplois déclarés vacants par les collectivités et établissements. Les concours sont départementaux, régionaux ou nationaux selon la catégorie d'appartenance des emplois à pourvoir. Les élus nomment le candidat qui leur est proposé sur une liste classée par ordre de mérite ou le refusent. En ce dernier cas, une pénalité financière leur est appliquée (2).

---

(1) La loi maintient néanmoins le procédé de recrutement direct pour certains emplois qui ne sont pas intégrés dans un corps et n'entraînent pas la titularisation dans la fonction publique territoriale.

(2) Par suite de la censure du Conseil constitutionnel (Cf. DC n° 83-168 des 19 et 20 janvier 1984), la rigueur de cette pénalité a été atténuée : art. 45 de la loi du 26 janvier 1984.

### . Le contenu de la notion de carrière.

Aux termes de la loi de 1984, le déroulement régulier de la carrière repose sur l'avancement d'échelon fondé sur l'ancienneté et la valeur professionnelle, et l'avancement de grade est effectué au choix après inscription sur un tableau d'avancement. La promotion au grade supérieur est subordonnée à la nomination dans un emploi correspondant.

Les perspectives de carrière ont été voulues comparables à celles des fonctionnaires de l'Etat. La position d'activité comporte une situation nouvelle, la mise à disposition ; le détachement de la fonction publique de l'Etat devient possible.

Les garanties de carrière sont classiques notamment en ce qui concerne la participation (commissions administratives paritaires et comités techniques paritaires).

En ce qui concerne les **procédures disciplinaires**, on rappellera qu'avant 1984, les agents communaux bénéficiaient de garanties supérieures à celles accordées aux fonctionnaires de l'Etat. Les articles 89 et 91 de la loi reprennent ces règles et confirment l'impossibilité pour l'autorité territoriale de prononcer une sanction disciplinaire plus grave que celle proposée par l'organisme d'appel. Mais **par surenchère**, le texte modifie l'échelle des peines, **certaines sanctions disparaissant** comme la **mise à pied**, le retard dans l'avancement ou la révocation sans suspension des droits à pension. En outre, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale devient organe de recours, ce qui rend le système extrêmement complexe.

### . La formation.

Ce volet résulte de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, mais s'articule sur le plan de la carrière avec le Titre III.

La titularisation dans la fonction publique territoriale, l'accès à un nouveau corps ou à un nouvel emploi peut être subordonné à l'accomplissement d'une obligation de formation.

Par ailleurs, sous réserve des nécessités du service, les fonctionnaires territoriaux bénéficient des actions de formation.

Toutes ces actions sont conduites à partir de plans de formation établis par les centres de gestion et les collectivités non affiliées à un centre départemental de gestion, après avis des collectivités et des comités techniques paritaires concernés.

Les centres de formation organisent des actions par application d'un programme établi en fonction de ces plans de formation.

Le conseil d'administration des centres est composé paritairement d'élus locaux et de représentants élus du personnel.

Les collectivités affiliées doivent verser une cotisation obligatoire à chacun de ces nouveaux organismes.

La parité devait se traduire enfin par l'institution de statuts particuliers de caractère national.

Dès lors, la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat étaient liées par une communauté de sources de droit (un droit législatif complété, pour les corps, par décret en Conseil d'Etat) et par des liens fonctionnels.

Résultant de ces principes, une garantie de mobilité entre les deux fonctions publiques était consacrée par les lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984.

**Ce système complexe demeurait néanmoins incomplet.**

D'une part, la loi qui nécessitait plus de cinquante décrets en Conseil d'Etat pour son application, prévoyait qu'elle ne pouvait produire son plein effet avant quatre années, du fait en particulier du délai d'élaboration des statuts particuliers.

D'autre part, son effectivité était subordonnée à l'établissement par le Gouvernement de la liste des corps comparables.

Toutefois, au nom du respect de l'autonomie des collectivités territoriales et pour associer les intéressés à son élaboration, cette liste devait être proposée par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Le Gouvernement ne pouvait qu'accepter ou refuser la liste ainsi établie. En cas de refus, il était tenu, avant de trancher définitivement, de saisir la "commission mixte paritaire".

Cet organisme nouveau, émanant des deux conseils supérieurs de chaque fonction publique, présidé par le Premier Ministre et composé à part égale des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires territoriaux, dont le décret n° 84-615 du 17 juillet 1984 a fixé les modalités d'organisation et de fonctionnement n'a en fait jamais fonctionné.

#### *4. La spécificité de la fonction publique territoriale.*

La parité posait le problème de la comparabilité entre les missions exercées par les fonctionnaires de l'Etat et par ceux des collectivités territoriales dont les tâches ne sont pas identiques du fait de la spécificité du pouvoir local.

La consécration du concept de spécificité s'est traduite par le maintien de dispositions statutaires originales par rapport à la fonction publique de l'Etat, comme l'illustre par exemple la reconnaissance des emplois à temps non complet, très nombreux dans les petites communes.

La loi a également prévu que ces emplois ne seraient pas systématiquement regroupés en corps si l'importance de leurs effectifs ne le justifiait pas.

Afin de préserver la liberté du choix des élus, le recrutement direct et le recours aux emplois dits "fonctionnels" pour les emplois de direction ont été autorisés et l'existence des **emplois de cabinet** a été officialisée. Toutefois, le texte initial confiait à l'autorité réglementaire le soin de définir le seuil démographique au-dessus duquel les communes pourraient disposer d'un cabinet et pour déterminer les effectifs des cabinets des exécutifs territoriaux et la rémunération de leurs membres.

Après que le Sénat, suivant sa commission des lois (1), eut supprimé sans succès cette disposition, le Conseil constitutionnel l'a, à son tour, censurée (2), considérant que l'autorité réglementaire ne pouvait empiéter sur des prérogatives relevant directement du principe de la libre administration des collectivités locales.

L'intervention d'un décret appelé à déterminer l'effectif **maximal** des cabinets en fonction de l'importance démographique des collectivités concernées a néanmoins été rendue à nouveau nécessaire par la loi du 12 juillet 1984 qui a complété en ce sens l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984. Notons que ce décret est toujours à paraître.

Si l'unité de la fonction publique commandait la gestion centralisée des corps, l'autonomie des collectivités territoriales

---

(1) Cf. rapport de M. Daniel Hoeffel, n° 180, 1983-1984, p. 4.

(2) Cf. décision n° 83-168 DC.

supposait un aménagement des compétences pour la gestion des personnels locaux.

Pour tenter de résoudre cette dualité d'approche, les compétences ont été réparties entre les autorités territoriales et les centres de gestion, tant pour le recrutement que dans l'administration des carrières des fonctionnaires territoriaux.

o La loi dispose que les fonctionnaires territoriaux appartiennent à des corps qui se définissent comme l'ensemble des fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Ces corps sont répartis entre quatre catégories, A, B, C et D, déterminées selon le niveau de recrutement et la nature des fonctions.

Le grade et l'emploi sont séparés : le grade devient le titre qui donne vocation à son titulaire à occuper l'un des emplois correspondants, ce qui tend à assurer aux fonctionnaires territoriaux la stabilité de l'emploi.

En cas de suppression de son emploi, le fonctionnaire est pris en charge par le centre de gestion jusqu'à son reclassement.

o **Les centres de gestion**, organes composés exclusivement d'élus des collectivités territoriales, ont pour mission essentielle de gérer les corps en établissant :

- la publicité des créations et vacances d'emplois et des candidatures à ces emplois,
- et en assurant l'organisation des concours, dont se trouve donc dessaisi le centre de formation des personnels communaux (les centres de formation devant assurer la formation uniquement),
- les tableaux de mutation et d'avancement,
- la constitution des dossiers de la CNRACL,
- et la gestion des personnels privés d'emploi.

Le centre national devait assurer ces missions pour les fonctionnaires de catégorie A, les centres régionaux, prévus initialement, pour les fonctionnaires de catégorie B et certains A, et les centres départementaux pour les fonctionnaires des catégories C et D.

Le législateur a fixé le seuil d'affiliation à 200 agents de catégorie C et D pour l'affiliation aux centres départementaux de gestion mais il n'a pas imposé l'affiliation obligatoire des grandes

communes qui ont simplement la possibilité de le faire volontairement.

En revanche, par un article introduit par l'Assemblée nationale contre la volonté du Sénat, l'affiliation aux centres départementaux des communes et de leurs établissements publics n'employant que des fonctionnaires à temps non complet a été rendue obligatoire, avec pour effet de réduire "l'espace de liberté que le Sénat avait tenu à réserver à la fois aux grandes et aux petites communes" (1).

Il a été prévu d'alimenter le budget des centres de gestion par une cotisation payée par les collectivités territoriales et les établissements affiliés; elle devait, aux termes de la loi du 26 janvier 1984, être assise sur les rémunérations et cotisations retracées dans le compte administratif de l'avant-dernier exercice.

Compte tenu du nombre de tâches confiées aux centres de gestion, le système ne pouvait qu'être lourd et coûteux. De plus, la superposition à ces organismes chargés de la gestion des structures de formation instituées par le texte suivant allait faire peser sur les collectivités territoriales une cascade de cotisations que leur situation financière rendait difficilement supportable.

## **B. Les aménagements législatifs successifs.**

### *1. La loi du 12 juillet 1984 et les centres de formation.*

La loi du 12 juillet 1984 a complété celle du 26 janvier 1984 en étendant le droit à la formation pour tous les agents de la fonction publique territoriale, titulaires et non titulaires, et en s'efforçant d'adapter l'appareil de formation actuel au principe de la décentralisation.

Cette loi prévoyait la création dans chaque région d'un **centre régional de formation**, établissement public chargé :

- d'organiser les actions de formation des agents de la fonction publique territoriale ;

---

(1) Cf. rapport n° 180 Sénat précité, p. 7.

- d'établir un programme régional annuel de formation conforme aux orientations générales définies par le centre national de formation.

Chaque centre de formation devait être administré par un **conseil d'administration** de 10 à 30 membres, composé paritairement d'élus locaux et de représentants du personnel et présidé par un élu ayant voix prépondérante. Un **conseil d'orientation** dont les membres devaient être désignés par le conseil d'administration assistait celui-ci à titre consultatif en matière de formation et de pédagogie.

Au niveau national, le centre national de formation, établissement public administratif doté également d'un conseil d'orientation composé paritairement devait être notamment chargé :

- de définir, en concertation avec le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, les orientations générales pour la formation des agents territoriaux et de faire connaître ces orientations aux centres régionaux ;

- d'organiser directement ou par voie de convention des actions de formation des fonctionnaires de catégorie A.

Ces centres de formation devaient être financés essentiellement par la cotisation obligatoire des collectivités affiliées.

Les communes, départements, régions et leurs établissements publics affiliés à un centre départemental de gestion pouvaient organiser des actions de formation directement pour leur propre compte (le montant de leur cotisation se trouvant alors réduit).

## *2. La loi du 22 novembre 1985.*

Préalable nécessaire à l'installation des institutions de gestion et de formation, la loi du 22 novembre 1985, primitivement relative aux taux de cotisation a vu son objet s'étendre, entraînant la modification de plusieurs dispositions des lois des 24 janvier et 12 juillet 1984.

### **. L'installation des centres de gestion**

La loi du 22 novembre 1985, complétée par un décret n° 85-1230 du 23 novembre 1985 (J.O. du 24 novembre, p. 13632) a supprimé les centres régionaux de gestion et attribué aux centres départementaux la gestion des fonctionnaires de catégorie B, sauf pour les corps aux effectifs restreints déterminés par un décret en Conseil d'Etat et gérés par le centre national. Ce dernier devient exclusivement compétent pour les fonctionnaires de catégorie A à l'exception de ceux de la ville et du département de Paris qui, soumis à des statuts spécifiques, demeurent gérés par le centre unique de gestion de la ville et du département de Paris.

La loi a élargi le champ d'application du statut général aux fonctionnaires employés par les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) qui sont soumis à l'obligation d'affiliation aux centres de gestion.

**La loi a élargi l'assiette et fixé le taux de la cotisation due par les collectivités et les établissements publics affiliés aux centres de gestion.** Limitée aux rémunérations versées aux fonctionnaires par les lois de 1984, l'assiette est étendue aux cotisations sociales afférentes à ces rémunérations, ce qui constitue pratiquement un doublement. Selon le décret n° 86-591 du 14 mars 1986 (J.O. du 19 mars, p. 4586), la rémunération comprend le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, les indemnités légales ou réglementaires ; les cotisations sociales sont celles versées aux régimes spéciaux de retraite et de sécurité sociale. Le taux maximal varie selon la catégorie de fonctionnaires :

- 0,80 % pour les fonctionnaires de catégorie A,
- 0,75 % pour les fonctionnaires de catégorie B,
- 1,25 % pour les fonctionnaires des catégories C et D.

Les conseils d'administration des centres national et départementaux ne pourront dépasser ces taux mais sont libres de rester en deçà. La cotisation porte sur les rémunérations et les cotisations sociales retracées dans le compte administratif de l'avant-dernier exercice. Elle est une dépense obligatoire, versée en deux fois, un tiers au 1er février et le solde au 1er juin (circulaire 4 mars 1986).

### **. Le report de l'installation des centres de formation**

La loi du 22 novembre 1985, complétée par le décret du 23 novembre 1985 et un décret n° 86-207 du 14 février 1986 (J.O. 15 février, p. 2601) a organisé l'installation des centres de formation.

Comme pour les centres de gestion, elle a élargi l'assiette des cotisations aux cotisations sociales afférentes aux agents relevant des centres de formation. Elle a fixé la fourchette à l'intérieur de laquelle les conseils d'administration des centres devaient établir le taux de cotisation :

- entre 0,10 et 0,20 % pour la cotisation au centre national ;
- entre 0,20 et 0,50 % pour la cotisation aux centres régionaux.

Deux arrêtés du 23 novembre 1985 déterminaient la date (le 20 mai 1986) et les modalités des élections aux conseils d'administration des centres de formation. Mais un des premiers actes du nouveau ministre de l'Intérieur a arrêté la procédure. Un arrêté du 25 mars 1986 (J.O., 27 mars, p. 5015) a reporté les élections (cf. infra les effets bénéfiques de cette "mesure conservatoire").

Pour être complet, il convient encore de mentionner les modifications législatives apportées par :

- l'article 45 de la loi n° 85-10 du 3 janvier 1985 portant diverses dispositions d'ordre social (agents contractuels de nationalité étrangère) ;
- l'article 64 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement de la montagne (agents saisonniers) ;
- les articles 32 à 35 de la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales (nomination du directeur département du service d'incendie et de secours, caractère spécifique du corps des sapeurs pompiers, etc...).

\*

\* \*

## II. Les défauts du système actuel.

### A. L'atteinte portée à l'autonomie des autorités locales.

Dès novembre 1983, votre commission des lois mettait en garde le Sénat contre ce qui est devenu l'actuelle législation en matière de fonction publique territoriale, écrivant :

"La réforme proposée apparaît comme contestable et, à certains égards, dangereuse, dans la mesure où la transposition du modèle de la fonction publique de l'Etat (1) peut s'effectuer au détriment de l'autonomie et de la spécificité locales".

Votre commission estimait alors que "les modalités de recrutement prévues par le projet de loi hypothèquent très sensiblement la liberté des élus dans le choix de leurs collaborateurs" (2).

L'expérience a, malheureusement, montré que ces mises en garde et ces observations étaient fondées.

Les réserves qui se manifestent aujourd'hui ne portent pas tant sur l'institution en soi de corps de fonctionnaires territoriaux, mais sur les conséquences qui en découlent, en particulier la gestion collective qu'elle implique et qui entraîne des contraintes et des rigidités inutiles dans la gestion des personnels territoriaux.

Le pouvoir des élus s'est ainsi trouvé conditionné :

. l'autorité territoriale doit attendre les propositions du centre de gestion pour recruter ;

. elle doit également respecter diverses procédures consultatives.

La Table Ronde sur la fonction publique territoriale organisée par le secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, M. Bernard BOSSON, le 6 juin 1986, avait permis de dégager l'idée que l'aspect "responsabilité des élus" de la réforme devait être revu.

---

(1) cf rapport n° 82 (Sénat 1983-1984) de M. Daniel HOEFFEL p. 17

(2) ibidem p. 25

On constate en effet que les collectivités concernées ont perdu une partie de leurs pouvoirs d'appréciation lors des recrutements : "Avec le système de la liste par mérite, ce n'est plus le maire qui choisit son personnel, mais c'est le personnel qui choisit son maire" écrivait notre collègue M. Pierre SCHIELE en juin 1986.

Ces collectivités voient également leurs pouvoirs de gestion partiellement remis en cause. Notre collègue M. Jean-François PINTAT déclarait à Autun, en mai 1986, que certains aménagements devaient être mis en œuvre, car vouloir concilier "l'autonomie de gestion locale" et "la volonté de construire une fonction publique territoriale unique" revenait à vouloir "concilier l'inconciliable".

Notre collègue M. Michel GIRAUD estimait, pour sa part, que la liberté de choix des élus devait être préservée ; "il faut, écrivait-il, que les maires puissent exercer leurs responsabilités avec une autorité suffisante".

## **B. L'alourdissement considérable des charges de fonctionnement des collectivités locales.**

Dès novembre 1983, votre commission des Lois soulignait le caractère "onéreux" du système qui devait notamment "se traduire par une multiplication des cotisations versées par les collectivités locales" (1).

Cette crainte s'est, hélas, révélée fondée.

Les lois du 26 janvier 1984 et du 12 juillet 1984 ont posé les principes de financement du dispositif mis en place et la loi du 22 novembre 1985 en a précisé les taux de cotisations et a apporté des amendements aux premiers textes.

Les ressources des centres de gestion et de formation sont constituées principalement par une cotisation obligatoire versée par les communes, départements, régions et leurs établissements publics administratifs.

---

(1) Cf. rapport n° 221 Sénat 1983-1984 de M. Daniel HOEFFEL, p. 23-25

Il avait été demandé avant la publication de la loi, que la responsabilité du vote des taux de cotisation soit confiée au conseil d'administration de chaque centre, "dans la limite d'un taux plafond fixé par le Parlement".

Ceci a finalement été obtenu, puisque la loi fixe un taux maximum de cotisation pour les centres de gestion, et un taux minimal a été maintenu pour les seuls centres de formation.

Cependant, l'élargissement de l'assiette des cotisations à l'ensemble de la masse salariale (rémunérations et charges sociales) a suscité des réactions pleines d'inquiétude, face à la montée spectaculaire des charges qui en résultait, pour les communes. Les élus ont souhaité que l'évolution des taux de cotisations corresponde à celle des tâches réellement assumées.

Il est clair que ce problème de coût est étroitement dépendant des missions qu'assureront les centres de gestion.

L'installation, en janvier 1986, des centres de gestion permet, toutefois, de prendre une première mesure du coût de la réforme pour les collectivités locales. Pour certaines communes, les cotisations réclamées par les centres de gestion représentent, en dépit de l'encadrement des taux imposé par les textes, **une augmentation de 300 à 500 % par rapport aux cotisations antérieurement perçues au profit des syndicats de communes pour le personnel (1).**

Il apparaît qu'à terme, les centres de formation auraient constitué eux aussi une menace supplémentaire pour les budgets locaux.

Ainsi que le notait le Secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales lors de la Table ronde du 6 juin 1986 : "Au-delà de sa complexité, le système adopté en 1984 ne peut se traduire, -chaque structure secrétant sa propre logique- que par un accroissement des charges des collectivités locales engendrant entre autres **une augmentation de la pression fiscale locale**".

---

(1) Cf. notamment Q. n° 902 de M. Michel Charasse, JO. Q. Sénat du 15 mai 1986, p. 705.

### **C. La pesanteur de la construction statutaire ou l'impossibilité de mettre en oeuvre la réforme.**

La réflexion statutaire a porté en premier lieu sur la catégorie A et les emplois de la filière administrative. Deux corps ont été créés : celui des administrateurs territoriaux (structure équivalente à celle du corps des sous-préfets), et celui des directeurs des services administratifs, attachés principaux et attachés territoriaux (comparable au corps des directeurs et attachés de préfecture).

Mais l'application de ces textes -au demeurant désapprouvés par la majorité du conseil supérieur de la fonction publique territoriale- a été différée par le Gouvernement. Leur application était en effet subordonnée à la parution de décrets complémentaires relatifs au recrutement et à la formation de ces fonctionnaires. A titre conservatoire, les délais fixés par ces décrets aux agents en place pour demander leur intégration, ont été reportés (décrets n° 86-1126 du 17 octobre 1986 et n° 87-147 du 28 février 1987).

La procédure engagée s'est révélée à l'expérience tout à fait irréaliste.

Il était en effet nécessaire de concevoir et adopter un nombre de statuts particuliers qui n'a jamais été officiellement quantifié, mais qui vraisemblablement aurait avoisiné la cinquantaine. Peut-être s'agit-il encore là d'une estimation optimiste, si l'on prend en considération la propension naturelle de tout groupe professionnel qui s'identifie en corps à défendre ses particularismes.

Il est rapidement apparu que l'établissement d'une structure rigide et complexe de corps stratifiés ne prenait pas en compte la spécificité des différentes collectivités locales. "L'Etat est un, alors que les collectivités locales sont multiples" affirmait, avec le poids de son expérience, notre collègue M. Schiélé en juin 1986.

Les statuts et la gestion des personnels locaux doivent être suffisamment souples pour être adaptables à quelque 40 000 centres de décision. Il est clair, par exemple, que :

. la comparabilité avec les tâches effectuées par les agents de l'Etat se révèle souvent difficile ;

. du fait de la diversité de taille entre les collectivités territoriales, les caractères des emplois sont très variables : les régions et les départements n'ont bien évidemment pas les mêmes besoins que les petites communes ;

. ainsi également, les emplois à temps non complet qui sont nombreux dans les collectivités de faible importance ne se justifient plus dans les collectivités de grande taille.

Tous ces éléments superbement méconnus par la loi de 1984 n'ont pas été de nature à accélérer la construction statutaire.

**Cette extrême lenteur à sortir les décrets d'application, principalement en ce qui concerne les statuts particuliers, témoigne mieux que toute autre argumentation de l'inadéquation à la spécificité des emplois locaux du statut de la fonction publique territoriale élaboré en 1984 à marche forcée, par décalque simplificateur du statut étatique.**

Parallèlement à cette paralysie réglementaire, la rédaction des décrets relatifs aux organes de la fonction publique territoriale donnait lieu à des interprétations discutables de la loi de la part de l'autorité réglementaire, en ce qui concerne plus spécialement la représentation et le rôle de certains syndicats dans ces organes, comportement qui n'a fait qu'accentuer la confusion.

Ainsi du décret n° 84 346 du 10 mai 1984 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et de l'arrêté du 12 juillet 1984 pris pour son application, l'article du décret en cause ayant prévu de répartir le nombre de sièges attribués à chaque organisation syndicale en fonction du nombre de voix obtenues aux élections antérieures aux commissions paritaires locales. Cette référence ancienne a permis de priver de siège une centrale syndicale au profit d'une autre. Le décret a d'ailleurs fait l'objet d'un recours actuellement pendant devant le Conseil d'Etat.

De même, on pourrait citer le décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques paritaires dont l'article 26 introduit une innovation électorale peu favorable à la concertation, prévoyant qu'en cas de partage des voix, la proposition du comité technique paritaire -sur l'inscription à l'ordre du jour de laquelle les élus n'ont pas de droit de regard- est réputée adoptée. Dernier exemple, le décret du 10 juin 1985

relatif à l'hygiène, à la sécurité du travail et à la médecine professionnelle et préventive, en contradiction flagrante avec la loi du 26 janvier 1984, qui laissait les collectivités territoriales libres d'en décider, a imposé la création d'un comité d'hygiène et de sécurité dans les services employant plus de deux cents agents et comportant des risques professionnels spécifiques. Autant de déviations par rapport aux dispositions législatives qui ont obscurci les conditions d'entrée en vigueur de la réforme.

**En outre, la lenteur de mise en place des nouveaux statuts rejailit, du même coup, sur celle des structures.** Ainsi, les centres de gestion n'ont pas été en mesure d'exercer l'ensemble des compétences qui leur sont attribuées par la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 26 juin 1985 modifié. Certains d'entre eux ont pris en charge l'organisation des concours relevant jusqu'alors du C.F.P.C. et de la fédération nationale des O.P.H.L.M.. La plupart se sont bornés à assurer les missions dévolues aux syndicats de communes pour le personnel communal et à appliquer les dispositions du statut général qui n'ont pas besoin de textes particuliers d'application ou dont les textes sont publiés, par exemple le décret n° 86-552 du 14 mars 1986 relatif aux contrats d'assurances souscrits par les centres départementaux de gestion pour le compte des collectivités territoriales et de leurs établissements.

Mais ce n'est qu'au fur et à mesure de la publication des statuts particuliers que leurs attributions auraient été susceptibles de s'élargir (voir par exemple les attributions confiées au centre national de gestion en matière d'intégration, de recrutement et d'affectation par les statuts des corps d'administrateurs territoriaux et des attachés territoriaux, attachés principaux et directeurs de service administration).

#### **D. La lourdeur des institutions.**

Dès novembre 1983, votre commission des lois critiquait la "complexité organique" (1) du système organisé par le projet qui allait devenir la loi du 26 janvier 1984, de même que la "superposition des organes de gestion et la stratification des futures instances de formation" (2).

---

(1) Cf. rapport n° 82 (Sénat 1983-1984) de M. Daniel Hoeflél, p. 22.

(2) Ibidem, p. 24.

Cette critique n'a pas manqué -on ne peut que le regretter- de se vérifier.

Depuis 1984, ont été successivement publiés les décrets relatifs :

- . au conseil supérieur de la fonction publique territoriale ;
- . à la commission mixte paritaire (mais celle-ci n'a jamais pu être mise en place, faute de textes complémentaires) ;
- . aux centres de gestion (élection des conseils d'administration le 29 janvier 1986 et adoption des budgets), sous réserve de la "succession" des syndicats de communes pour le personnel, mais la date de transfert a dû être repoussée par la loi n° 86-972 du 19 août 1986 (cf. infra), pour tenir compte du retard pris par les conventions organisant le passage d'un organisme à l'autre.

La prolifération des structures, voire leur enchevêtrement -on pense notamment aux compétences des centres de gestion et des centres de formation, pour les actions de formation- ont légitimement suscité les inquiétudes des élus, qui, en très forte majorité, ont appelé de leurs vœux la mise en place de structures d'encadrement allégées afin de réduire dans toute la mesure du possible la lourdeur des procédures et leur coût budgétaire.

Deux critiques principales ont plus particulièrement retenu l'attention : d'une part, la distinction entre la fonction "formation" et la fonction "gestion" aboutit à un bicéphalisme peu utile ; d'autre part, l'absence de choix a priori sur le niveau optimal de gestion a abouti à un entassement superflu de structures.

### 1. *La distinction entre les fonctions "formation" et "gestion".*

La répartition des compétences entre les structures existantes ou annoncées a également soulevé des difficultés et notamment la distinction entre les aspects gestion et formation.

A titre d'exemple, si les centres départementaux de gestion se sont effectivement substitués aux syndicats départementaux de communes pour le personnel communal et disposent ainsi de locaux, de personnels, de matériels et de ressources, la transition s'étant achevée au 31 décembre 1986, le centre national de gestion s'est trouvé dans une situation plus difficile, dans l'attente du versement des premières cotisations.

Le centre de formation des personnels communaux a vu ses missions prolongées jusqu'au 31 décembre 1986, puis jusqu'au 31 décembre 1987, démontrant le caractère indispensable de son action, dans cette phase transitoire prolongée.

En matière de concours, son rôle s'est révélé essentiel, car aucun centre de gestion ne pouvait bénéficier au départ de la même expérience et des mêmes outils pédagogiques. Aussi, un certain flottement a-t-il pu être observé, quelques centres départementaux de gestion organisant des concours tandis que d'autres s'en remettaient au C.F.P.C..

Il en est allé de même de la formation que le C.F.P.C. a continué à assurer, conformément à sa vocation, déployant même ses activités dans des secteurs de pointe. On peut supposer, en revanche, que sans aller jusqu'à la concurrence ouverte, les compétences confiées en ce domaine aux centres de gestion et aux centres de formation par les lois de 1984 auraient certainement tendu à terme à obscurcir la logique d'ensemble du dispositif de formation.

## *2. Le débat sur le niveau optimal de gestion.*

Dès l'origine, la question s'est posée de la lourdeur du système institué par la loi du 26 janvier 1984 prévoyant trois niveaux de gestion : national, régional et départemental.

C'est ainsi que dès 1985 (loi du 22 novembre 1985), les centres régionaux de gestion ont été, comme cela a été indiqué plus haut, supprimés : il semblait, en effet, peu réaliste de vouloir maintenir trois niveaux de gestion.

Cette suppression de l'échelon régional a permis d'alléger les structures de gestion puisque, à partir de cette réforme, il a été prévu d'assurer la gestion des fonctionnaires de catégorie A au niveau national, celle des fonctionnaires de catégorie B (sauf quelques exceptions) et des catégories C et D, au niveau départemental.

## *3. Le report "sine die" des élections aux centres de formation.*

Cette inadéquation des structures à leur mission s'est révélée plus éclatante encore s'agissant du problème de la formation.

Dès la fin de l'année 1985, il apparaissait que ce système ne pouvait être durablement mis en place, compte tenu de l'ampleur de la contestation des élus.

Aussi, la décision du Gouvernement formé après les élections du 16 mars 1986 de suspendre le processus d'installation des centres de formation a-t-elle été accueillie par le plus grand nombre de responsables locaux avec soulagement.

Cette mesure conservatoire a permis de reprendre l'ensemble du dossier. Elle a offert un délai de réflexion avant d'installer de façon irréversible une organisation qui présentait les défauts d'un coût élevé et surtout d'une disparition de la cohérence de la formation assurée par la formule de l'établissement public unique.

## **SECTION 2**

### **L'EMERGENCE DE LA NECESSITE D'UN REEXAMEN DES TEXTES**

#### **I. Les tentatives préalables au dépôt du projet de loi.**

La situation de blocage à laquelle on était parvenu au printemps 1986 appelait des solutions. Celles-ci se sont progressivement dégagées des initiatives gouvernementales ; mais par un mouvement convergent, elles ont été relayées par les réflexions et propositions des élus locaux et des parlementaires.

#### **A. Les orientations dégagées dès le changement de gouvernement.**

Pour le Secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, il convenait de concilier "l'intérêt des collectivités locales" avec "l'intérêt légitime des agents". Pour cela, il était proposé :

. une fonction publique territoriale différenciée comprenant, d'une part, la fonction communale et, d'autre part, la fonction départementale et régionale ; c'est ce que M. Bosson appelait "une fonction à deux versants avec des passerelles" ;

. une nouvelle organisation, fondée soit sur "un régime de cadres d'emplois", soit sur le maintien du système de l'emploi ;

. une simplification institutionnelle, se traduisant par la création au niveau national d'un organe unique regroupant la gestion et la formation, le centre national de la fonction publique territoriale, constitué de deux départements : le département gestion et le département formation.

## **B. Les correctifs indispensables apportés par la loi du 19 août 1986.**

La loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales a concrétisé sur le plan législatif les mesures d'urgence qu'imposait la situation, avant que ne soit achevée la réflexion sur la nécessaire révision du statut.

La plupart des articles de cette loi visent essentiellement à faciliter la transition entre les syndicats de communes pour le personnel et les centres de gestion et à assurer la continuité de la formation ainsi que l'organisation des concours. D'autres effacent certaines dispositions des lois de 1984, soit parce qu'elles étaient devenues inapplicables, soit parce que leur maintien risquait de contrarier les orientations souhaitables.

### **o La transition entre les syndicats de communes pour le personnel et les centres de gestion.**

- Le principe est celui de l'obligation de passer une convention (article 20) ; à défaut de convention conclue avant le 15 octobre 1986, le syndicat de communes pour le personnel devait être dissous par le commissaire de la République qui avait à fixer les règles de répartition des cotisations (article 21) dues par les collectivités affiliées, au titre de l'année 1986, entre le syndicat et les centres de gestion en fonction des charges supportées par chacun d'eux.

- En cas d'excédent (solde entre les résultats du compte administratif de l'exercice 1986 du centre de gestion et ceux du compte administratif du syndicat de communes arrêté à la date de la dissolution), la loi prévoit que la répartition entre les collectivités affiliées se fera au prorata de leurs cotisations dues au titre de l'année 1986, l'excédent ainsi déterminé devant être déduit de la cotisation due au titre de 1988.

- S'agissant du versement des cotisations (article 22), la moitié du montant total de la cotisation due pour 1986 devait être versée dans les deux mois suivant la signature de la convention (au plus tard le 15 décembre 1986) et le solde versé, au plus tard, deux mois après le premier versement.

**o La continuité de la formation et l'organisation des concours.**

- Le recouvrement et le versement des cotisations formation devaient s'effectuer dès la dissolution des syndicats de communes pour le personnel et être assurés par les centres de gestion.

- S'agissant de l'organisation des concours, c'est le CFPC qui assurera jusqu'au 31 décembre 1987 l'organisation des concours et des examens professionnels.

Toutefois, quand un centre de gestion a rendu publique l'organisation d'un concours, celui-ci se déroule sous l'autorité de ce centre, même si la date des épreuves est intervenue après le 22 août 1986.

**o Dispositions transitoires et diverses.**

Elles visent d'abord, notamment pour les départements et les régions, mais aussi pour la commune et le département de Paris, à prolonger les procédures d'élaboration des statuts qui existaient avant la loi du 26 juillet 1984. Les régions et les départements se sont vu en outre reconnaître le droit de recruter plus facilement des contractuels.

Elles tendent ensuite à :

- maintenir la commission nationale paritaire du personnel des offices publics d'HLM ;

- supprimer la règle de la mobilité transitoire qui devait, dans le délai d'un an suivant la loi du 25 janvier 1984, se traduire dans les statuts mais qui n'a pu être mise en œuvre.

Des dispositions diverses ont enfin été fixées :

- suppression pour l'avenir des détachements auprès des parlementaires ;

- prise en charge des personnels relevant de la catégorie B par le centre de gestion de Seine-et-Marne, conformément au droit commun.

### **C. Les suggestions des organisations d'élus locaux.**

Toutes les associations représentatives d'élus locaux, et notamment l'Association des maires de France, l'Assemblée des présidents de conseils généraux, le Mouvement national des élus locaux, se sont engagés dans une réflexion approfondie sur les problèmes statutaires et ont constitué, le cas échéant, commissions et groupes de travail pour élaborer des propositions concrètes.

A titre d'illustration de ce mouvement de réflexion, peuvent être citées les trois propositions émises par notre collègue, M. Jean-François Pintat, Président du MNEEL, à Autun, en mai 1986 :

- création d'un corps de hauts fonctionnaires territoriaux, limité aux secrétaires généraux, aux directeurs des services techniques et aux directeurs généraux ; ce corps serait caractérisé par la séparation du grade et de l'emploi ; la dissociation de la gestion du grade ; le recrutement par concours de haut niveau ; une formation longue par le centre national (deux ans à deux ans et demi) ; enfin, le financement de la décharge de fonctions par la collectivité locale d'origine ;

- création d'une structure de "cadres d'emplois" pour les catégories B, C et D, reprenant l'idée lancée au Sénat dès 1972 ;

- simplification du dispositif de gestion de l'ensemble (centre national, délégations régionales de formation, centres départementaux de gestion).

### **D. La proposition de loi de M. Pierre Schiélé.**

Notre collègue M. Pierre SCHIELE et vingt-neuf de ses collègues dont votre rapporteur ont déposé, le 26 juin 1986, une proposition de loi n° 421 (Sénat 1985-1986) relative à la **fonction publique territoriale**.

Compte tenu de l'inspiration que cette proposition de loi a pu apporter, sur plusieurs points, aux auteurs du projet qui vous

est soumis, il ne paraît pas inutile de procéder ici à une analyse de cette proposition.

L'esprit de la proposition de loi est de rechercher les conditions de l'émergence d'une fonction publique territoriale adaptée aux spécificités locales, attractive et "de notre temps" et en même temps de garantir l'autorité de l'élu.

Quant aux orientations principales de la proposition, elles sont les suivantes :

o Définir qui fait quoi :

- à la loi et au règlement d'organiser ;
- à des organes communs d'assurer les missions d'ordre général (publicité des vacances de postes, listes après concours) ;
- aux exécutifs territoriaux l'exclusivité de la gestion (recrutement, nomination, avancement, tableau des effectifs, pouvoir hiérarchique).

o Adapter un certain nombre de dispositions -que le Sénat avait d'ailleurs souvent préconisées depuis 1980 :

- reconnaissance de la qualité de fonctionnaire et protection législative des libertés fondamentales ;
- maintien des garanties prévues par la loi du 13 juillet 1983 ;
- classification des emplois en quatre catégories (A, B, C et D) ;
- obligation de déclaration et de publicité des postes vacants ;
- égalité des rémunérations, par rapport à la fonction publique d'Etat, à fonctions équivalentes ;
- définition des emplois susceptibles de faire l'objet d'une décharge de services, avec reclassement et indemnisation ;
- institution du congé spécial et "volet social". Dans ce volet social, il faut souligner : la rémunération des candidats reçus aux concours pendant leur formation professionnelle ; l'institution d'une indemnité de risque ; la rémunération des fonctionnaires déchargés.

- enfin, gestion partagée avec des centres pour les collectivités ou établissements occupant moins de cent agents.

o Refondre les structures superposées créées depuis 1984 et donner une architecture plus sobre à la fonction territoriale :

- un **centre national de la fonction territoriale (C.N.F.T.)**, établissement public administré exclusivement par des élus, et doté d'un conseil d'orientation pédagogique ;
- **des délégations régionales** ou centres régionaux placés sous l'autorité d'un élu local et dotés d'un comité d'orientation et de perfectionnement pour faire face aux missions de formation ;
- **des centres départementaux** et interdépartementaux des personnels territoriaux dotés d'une commission paritaire, pour assurer des fonctions de gestion ;
- une **commission paritaire** auprès des cadres d'emplois A, B, C et D et auprès des collectivités non affiliées aux centres départementaux ;
- un **comité technique paritaire** dans les collectivités de plus de 100 agents.

o Instituer des "cadres d'emplois", gérés à l'échelon local, à la place des corps nationaux : cette notion de cadres d'emplois est la clé de voûte de la proposition.

o Complémentairement :

- élargir le recrutement de contractuels et le détachement ;
- étendre le "chevonnement" aux catégories A et B ;
- autoriser la création de "cabinets" à vocation essentiellement politique ;
- adapter les **moyens financiers** par le calcul d'une nouvelle assiette des cotisations, par une maîtrise de la fixation des taux de cotisations, par une simplification des modalités d'acquittement des cotisations.

## **II. Les exemples étrangers.**

Avant de s'engager dans toute réforme sociale de quelque ampleur, il est toujours riche d'enseignement de se pencher sur les expériences étrangères.

On n'aurait garde d'oublier de surcroît que notre pays vit dans un système ouvert sur l'extérieur. La liberté de circulation des travailleurs dans la Communauté européenne, lorsqu'elle sera pleinement réalisée, rendra plus nécessaire encore cette connaissance de la situation de nos proches voisins, même si cette ouverture des frontières ne concerne pas directement les personnes régies par un statut interne de fonctionnaires.

**Situation des fonctionnaires des collectivités locales à l'étranger.**

Pays	Effectifs 1982	Régime juridique	Recrutement	Mobilité entre différentes collectivités locales
Belgique .....	200.493 (27 % de la F.P.)	Autonomie des pouvoirs locaux pour organiser le statut des personnels sous réserve de la tutelle de l'autorité centrale et du respect des règlements (arrêtés et circulaires).	Par la collectivité par concours sur épreuves ou sur titres	Mobilité très réduite (cf. système français code des communes).
R.F.A. ....	1.187.365 (33 % de la F.P.)	- Fonctionnaires : droit de la fonction publique relevant de la fédération et de chaque land (code statutaire), sur la base de la loi cadre de 1957. - Employés et ouvriers : conventions collectives de droit privé soumises aux directives de l'Etat.	Par la collectivité par concours sur titres + formation.	Mobilité d'une collectivité à l'autre et même land à un autre.
Royaume-Uni ..	2.351.120 (30 % de la F.P.)	Régime unique quelle que soit la collectivité sur la base d'un statut légal minimum (local Government act de 1972 + employment protection act de 1975) et code des conditions de service négociées par les collectivités avec les organisations professionnelles.	Par la collectivité avec la collaboration des organisations professionnelles, par concours sur titres + formation.	Mobilité très grande vers l'ensemble des collectivités
Pays-Bas .....	217.299 (30 % de la F.P.)	Statut applicable à l'ensemble des fonctionnaires locaux sur la base de règles fixées par l'Etat.	Par la collectivité par concours sur titres ou sur épreuves.	Mobilité d'une collectivité à l'autre.
Italie ....	714.033 (33 % de la F.P.)	Secrétaires de mairie : fonctionnaires de l'Etat - Autres agents : statut de droit public ou privé selon le cas.	Par l'Etat et par concours pour les secrétaires de mairie. - Par la collectivité par concours sur épreuves ou sur titres pour les autres.	- Mobilité gérée par l'Etat pour les secrétaires de mairie. - Réduite pour les autres agents.
Espagne .....	204.324 agents* dont communes : 160.708 dont province : 43.616 dont titulaires : 130.802 non titulaires : 73.522 .	Statut légal applicable à l'ensemble des fonctionnaires (loi de 1984). Statut particulier pour les fonctionnaires des collectivités autonomes.	Par la collectivité par concours sur titres ou sur épreuves.	Mobilité d'une collectivité à l'autre.
U.S.A. ....	10 à 15 millions (2 millions de fonctionnaires fédéraux).	- Etats fédérés : corps de règles applicables aux personnels de l'Etat. - Municipalités et comtés : liberté de fixer leurs propres règles.	Par concours sur titres pour l'Etat fédéral, pas de règles spécifiques pour les collectivités à l'intérieur de chaque Etat.	Pas de mobilité prévue d'un Etat à l'autre, occasionnelle pour les collectivités à l'intérieur de chaque Etat.

(Source : ministère de l'Intérieur.)

Stat 1976 - Aucune statistique publiée depuis cette date.

## DEUXIEME PARTIE

### LE PROJET DE LOI: UN TEXTE VOLONTAIREMENT LIMITE DANS SES OBJECTIFS

#### SECTION I

#### UN TEXTE QUI NE REMET PAS EN CAUSE LES ELEMENTS POSITIFS OU ACCEPTABLES DE LA LEGISLATION

Le projet de loi qui vous est soumis comprend vingt-deux articles répartis en quatre chapitres. Il est apparemment court mais ses dispositions sont complexes.

Par ailleurs, s'il entend modifier sur plusieurs points la législation en vigueur, il ne fait pas, pour autant, table rase de l'ensemble de l'édifice.

C'est donc une voie moyenne, modérée, qui a été choisie et qui ne va pas forcément aussi loin que l'auraient souhaité certains des interlocuteurs du gouvernement (1).

Mais, selon le gouvernement, il s'agit seulement de rectifier "ce qui doit l'être dans les lois de 1984 sans prétendre rebâtir un système, afin notamment de bannir les querelles idéologiques et philosophiques" (2).

---

(1) cf notamment une intervention au 57<sup>e</sup> congrès des présidents de conseils généraux, tenu en octobre 1986, selon laquelle "84 % des présidents souhaitent que soient au moins fortement amendés, sinon profondément modifiés, l'ensemble des textes parus avant le 16 mars 1986".

(2) intervention de M. le Ministre Délégué chargé des collectivités locales au 57<sup>e</sup> congrès des présidents de conseils généraux le 21 octobre 1986.

## I. Le respect des principes définis en 1984.

**Sont principalement maintenus les principes suivants :**

- le rattachement au statut général de la fonction publique.

Restent donc applicables à la fonction publique territoriale les principes communs aux trois statuts des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et des institutions hospitalières fixés par la loi du 13 juillet 1983 que le projet de loi ne modifie pas. Cela pose d'ailleurs quelques problèmes de coordination.

Ce rattachement aux principes généraux de la fonction publique se justifie par les nécessités de la mobilité, et par la volonté d'affirmer que les deux fonctions publiques nationale et territoriale, tendent vers un même niveau et une même valeur.

En examinant dans le détail les textes applicables à la fonction publique, on constate effectivement qu'il n'y a pas de contradiction entre l'adaptation de la fonction publique territoriale à la grande diversité des collectivités locales d'une part, et son rattachement pour l'essentiel aux principes généraux de la fonction publique d'autre part.

- l'unicité du statut de la fonction publique territoriale.

L'ensemble des fonctionnaires territoriaux continuera d'être régi par un statut commun, constituant le titre III du statut général des fonctionnaires.

Les adaptations nécessaires à la diversité des collectivités (communes de tailles diverses, départements, régions et établissements publics locaux) sont considérées comme compatibles avec l'unicité du statut.

Pour les auteurs du projet de loi, le choix d'une fonction publique territoriale unique a pu susciter quelques inquiétudes chez certains ; il répond essentiellement à un souci de simplification et de mobilité.

- la distinction du grade et de l'emploi, caractéristique du système de la carrière ;

- les obligations des fonctionnaires territoriaux (secret et discrétion professionnels - discipline) ;

- la possibilité d'un recrutement direct pour certains emplois ;

- les compétences consultatives et l'organisation du conseil supérieur de la fonction publique territoriale ;

- les principes de mobilité des fonctionnaires entre les différentes collectivités locales.

S'agissant de la mobilité entre les deux fonctions publiques de l'Etat et des collectivités territoriales, le principe n'est pas écarté par le projet de loi. En revanche, la comparabilité entre les corps est résolument abandonnée, au système rigide et inadapté des "corps comparables" étant substitué celui plus souple des "cadres d'emplois".

Néanmoins, le gouvernement a considéré comme positif que des agents puissent au cours de leur carrière, servir alternativement des communes, des départements, des régions, des établissements publics et que des passerelles puissent s'établir entre la fonction publique territoriale et celle de l'Etat, permettant ainsi l'échange d'expériences.

- enfin, l'existence de statuts particuliers qui organisent, au niveau national, les carrières, chaque statut regroupant les fonctionnaires titulaires de grades donnant vocation à occuper les mêmes emplois.

## **II. La préservation des intérêts des personnels.**

o Les droits essentiels reconnus aux fonctionnaires ne sont pas remis en cause :

- droit d'expression ;

- droit syndical ;
- formation permanente.

**o Les garanties du fonctionnaire sont par ailleurs maintenues, à savoir :**

- la règle du recrutement par concours ;
- les dispositions relatives au reclassement des fonctionnaires touchés par des incidents de carrière (décharge de fonctions ou suppression d'emploi) ;
- la participation consultative des fonctionnaires aux actes de gestion de leur carrière à travers les commissions administratives paritaires. Ces commissions sont installées au niveau de chaque collectivité ou des centres de gestion pour les collectivités affiliées ;
- enfin, malgré les abus signalés ici ou là, la participation consultative des fonctionnaires aux décisions et études concernant l'organisation des services et les conditions de travail au sein de comités techniques paritaires.

## SECTION 2

### UN TEXTE PRAGMATIQUE QUI APPORTE LES AMENAGEMENTS INDISPENSABLES

Présenté dans le but de "réussir la décentralisation", le projet de loi qui vous est soumis a un caractère pragmatique nettement affirmé.

Ce que souhaite le Gouvernement, c'est "une fonction publique territoriale qui attire parmi les meilleurs de nos étudiants, qui mobilise plus encore les personnels en place, qui permette aux élus une gestion efficace et renforce leur intérêt pour la formation et les perspectives de carrière des personnels" (1).

Les modifications apportées par le projet de loi du Gouvernement visent à répondre aux problèmes posés pour permettre la mise en place effective d'une fonction publique territoriale, mise en place attendue par les personnels et nécessaire au bon fonctionnement des collectivités locales dont les compétences ont été renforcées par la décentralisation.

Elles s'organisent autour de trois idées principales :

- d'abord, la prise en compte de la spécificité des collectivités territoriales ;
- ensuite, la responsabilité accrue des élus locaux dans le choix de leurs collaborateurs ;
- enfin, la simplification des structures.

---

(1) Conférence de presse de M. Yves Galland, Ministre Délégué chargé des collectivités locales, 26 septembre 1986.

## I. La prise en compte de la spécificité des collectivités territoriales.

Premier point fort de ce projet de loi : la prise en compte de la spécificité des collectivités territoriales.

Le moyen de cette prise en compte réside, pour l'essentiel, dans l'organisation des fonctionnaires territoriaux en cadres d'emplois qui viennent se substituer aux projets de corps dont la mise en oeuvre s'était révélée impraticable. On rappellera ici que le Sénat, à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois, avait proposé dès 1971, contre l'avis du gouvernement, la création de "cadres" regroupant des "emplois" communaux (cf. rapport de M. Pierre SCHIELE, n° 169, 1971). Cette idée qui ne put aboutir dans la loi de 1972 a fini par prévaloir après des atermoiements qu'il aurait sans doute été préférable d'éviter.

Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires titulaires de grades leur donnant vocation à occuper certains emplois. Le fonctionnaire est titulaire de son grade. Il y a séparation du grade et de l'emploi.

En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est pris en charge par un centre de gestion ; sa collectivité d'origine participe de manière dégressive à sa rémunération, la contribution du centre de gestion augmentant symétriquement ; le fonctionnaire est licencié lorsqu'il a refusé trois emplois qui lui ont été proposés.

Les cadres d'emplois sont régis par des statuts à caractère national, communs aux fonctionnaires des communes, des départements et des régions.

Il y a donc maintien de l'unicité de la fonction publique territoriale.

Mais, les besoins spécifiques rencontrés par certaines collectivités, notamment alors que sont mises en oeuvre des compétences nouvelles, seront toutefois pris en compte par un élargissement des possibilités de recours à des contractuels.

Cette unicité et le caractère national des statuts multiplient les possibilités de mobilité entre les collectivités. Celle-ci sera également rendue possible avec la fonction publique de l'Etat.

Dans la pratique, c'est au maximum une trentaine de cadres d'emplois qui doivent être créés, selon les prévisions du gouvernement. Ils regrouperont les fonctionnaires territoriaux par grandes filières de métier (administrative, technique, sociale, culturelle, touristique et sportive...) réparties entre les quatre catégories A, B, C et D.

**GESTION COMPAREE D'UN CORPS ET D'UN CADRE D'EMPLOIS**

	Corps loi du 26 janvier 1984.	Cadre d'emploi projet de loi.
Statut particulier.	A caractere national.	A caractere national.
Recrutement .....	concours organise au niveau : - national (categorie A);  - du centre de gestion (categories B, C et D);  - local (categories C et D, pour les collectivites non affilees);  - inscription sur une liste d'aptitude etablie par l'ordre du merite.	concours organise au niveau : - national (categorie A);  - du centre de gestion (categories B, C et D);  - local (categories C et D, pour les collectivites non affilees);  - inscription sur une liste d'aptitude etablie par ordre alphabetique.
Nomination .....	- le centre de gestion propose à la collectivite un candidat compte tenu des preferences de l'intéressé exprimees en fonction de son rang de classement. Au 3 <sup>e</sup> refus non motive de nomination, la collectivite verse au centre de gestion 1,5 <sup>e</sup> de la remuneration du fonctionnaire pris en charge par le centre de gestion en attendant une affectation.  Le candidat devient fonctionnaire le jour de la reussite au concours.	L'autorite territoriale recrute et nomme parmi les candidats inscrits par ordre alphabetique sur la liste d'aptitude. Le candidat devient fonctionnaire le jour ou il est nomme.
Avancement .....	Proposition de la collectivite territoriale : - le tableau d'avancement etabli par le centre de gestion s'impose a l'autorite territoriale;  - avancement prononce, dans l'ordre du tableau, par l'autorite territoriale.	Avancement prononce par l'autorite territoriale parmi les candidats inscrits sur les tableaux d'avancement qui sont exclusivement dresses par les collectivites territoriales mobilite a l'interieur de la fonction publique territoriale.
Mutation	Tableau de mutation etabli par le centre de gestion.	Mutation du fonctionnaire, sur sa dem. de, apres accord des deux collectivites, de depart et d'arrivee (mobilite a l'interieur de la fonction territoriale).
Fonctionnement des C.A.P. (commissions administratives paritaires) (La C.A.P. donne son avis sur les decisions relatives a la carriere des fonctionnaires.)	Une C.A.P. par corps placee aupres : - des centres de gestion pour les fonctionnaires de categories C et D quand les collectivites sont affilees;  des centres de gestion pour les fonctionnaires de categorie B;  - du centre national de gestion pour les fonctionnaires de categorie A.	Une C.A.P. : - organisee par categories de fonctionnaires (A, B, C et D);  - placee aupres des collectivites elles-mêmes à l'exception de celles qui, employant moins de 200 fonctionnaires sont obligatoirement affilees à un centre de gestion

Source : ministère de l'interieur.

## II. La responsabilité accrue des élus .

### A. Dans le choix de leurs collaborateurs.

Au lieu d'organiser la mobilité des personnels par des mécanismes copiés sur la fonction publique d'Etat, mais rendus plus complexes par l'existence de milliers d'employeurs et par un système où des tableaux d'avancement et de mutation sont établis par des organismes situés en dehors des collectivités, le Gouvernement veut faire appel à la "transparence des offres d'emplois".

En prévoyant toute mesure pour que soit assurée la publicité des emplois créés ou vacants au sein de l'ensemble des collectivités, le projet du Gouvernement entend donner aux personnels qui "souhaitent bouger et avancer" le moyen de le faire, tout en offrant aux élus un véritable "vivier de compétences", favorable à l'ouverture et donc au dynamisme des services.

C'est aux centres de gestion qu'appartiendra de mettre au service des collectivités locales et de leurs personnels les moyens informatiques et télématiques modernes dont ils sont en train de se doter, pour réactiver la **bourse de l'emploi** puisqu'ils seront obligatoirement informés des vacances d'emplois. Par là, ils offriront un choix plus vaste aux élus comme aux agents. La mobilité et le reclassement professionnel des agents concernés par les incidents de carrière (retour de détachement, décharge de fonctions, suppression d'emploi) s'en trouveront facilités.

Aux autorités locales, en revanche, reviendra la responsabilité de gérer la carrière des agents. Si la notion de corps impliquait un lien étroit entre les fonctionnaires dans le déroulement de leur carrière, celle de cadres d'emplois est libérée de cette contrainte : la carrière des fonctionnaires se déroule librement, dans une gestion locale, sans dépendance entre les situations des fonctionnaires des autres collectivités.

Les tableaux d'avancement sont arrêtés par chaque autorité territoriale -après consultation maintenue de la commission administrative paritaire-.

Les mutations entre les collectivités demandées par les fonctionnaires se font par simple accord entre la collectivité d'origine du fonctionnaire et la collectivité d'accueil ou au plus tard trois mois après que la collectivité d'origine eut été informée.

Quant à l'entrée dans la fonction publique territoriale, elle résulte de la nomination, par une autorité territoriale, d'un candidat inscrit sur une liste **alphabétique** d'aptitude établie après concours. On ne devient pas fonctionnaire territorial si l'on n'a pas été nommé sur un emploi au sein d'une collectivité.

### B. Dans le financement de la formation.

Le projet de loi refond l'organisation de la formation des personnels qu'avait prévu la loi du 12 juillet 1984 et l'article, dans un souci de simplification des structures, avec les instances chargées de l'aide à la gestion, au premier rang desquelles le centre national de la fonction publique territoriale.

Par sa lourdeur et son éclatement, le dispositif de 1984 comportait non seulement le risque de majorer sensiblement la charge financière des collectivités locales, mais aussi rendait aléatoires le maintien d'un minimum d'unité pédagogique et la péréquation des ressources entre les différentes régions.

#### STRUCTURES DE GESTION ET DE FORMATION

	Avant les lois de 1984	Lois de 1984		Projet de loi
Niveau national .....	Centre de formation des personnels communaux. Delegations interdepartementales pour la formation.	Centre national de formation.	Centre national de gestion.	Centre national de la fonction publique territoriale. Delegations regionales ou interdepartementales pour la formation.
Niveau regional .....		Centre regional de formation		
Niveau departemental	Syndicat de communes pour le personnel.	Centre de gestion.		Centre de gestion.

Source : ministère de l'intérieur.

Ce sera désormais le conseil national de la fonction publique territoriale, établissement public intercollectivités, qui,

outre ses attributions propres concernant les agents de la catégorie A, aura en charge la formation. Au seul conseil d'administration du centre, composé exclusivement d'élus (au nombre de trente) représentant des communes, des départements et des régions, incombera la responsabilité de voter le budget. Partant, ce sont les élus locaux qui détermineront l'enveloppe consacrée aux actions de formation. Le conseil d'administration sera assisté d'un conseil d'orientation, composé de représentants des élus et des personnels, qui sera consulté pour avis sur les décisions financières relatives à la mise en oeuvre de ces actions et aura compétence pour élaborer le contenu des actions de formation à mener.

Enfin, le projet prévoit la déconcentration de l'établissement public qui pourra créer des délégations régionales ou interdépartementales, placées sous l'autorité d'un élu, pour mettre en oeuvre la politique de formation du centre national en tenant compte des réalités locales.

### **III. L'allègement des coûts résultant de la simplification des structures.**

#### **A. Des structures moins complexes.**

Dans le nouveau schéma, les organismes de gestion et de formation interviennent dans les seuls domaines qui ne peuvent être assurés directement par chaque collectivité. Ils sont au service des collectivités locales et de leurs personnels. Les doubles emplois et donc les surcoûts sont évités, autant que possible. L'intérêt des autorités territoriales ne devrait plus être détourné par la complexité des procédures et les lourdeurs de gestion qui en résultent, en un temps où les élus doivent plus que jamais être disponibles. La gestion des personnels se fera sur la base directe des besoins des services et de leurs personnels.

- **Les missions des centres de gestion sont redéfinies.** Ils assurent les seuls actes de gestion pour lesquels les collectivités locales ont besoin d'un appui extérieur.

Héritiers des syndicats de communes pour le personnel, ils ont en charge le fonctionnement des commissions administratives paritaires des collectivités qui leur sont affiliées.

En outre, ils organisent des concours de recrutement pour les fonctionnaires des catégories B, C et D. Ils participent à la prise en charge et assurent le reclassement de tout fonctionnaire de ces mêmes catégories momentanément privé d'emploi. Ils jouent un rôle important, déjà signalé, pour la création au bénéfice des personnels et des collectivités d'une véritable bourse d'emplois.

Au niveau national, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), assurera les mêmes services en ce qui concerne les fonctionnaires de catégorie A.

Chacun de ces centres sera administré par des élus locaux désignés par leurs pairs.

- Successeur du centre de formation des personnels communaux (CFPC), le centre national de la fonction publique territoriale sera chargé, on l'a vu, pour l'ensemble des personnels des collectivités locales, des actions de formation.

Le projet de loi fixe les principes et les responsabilités et, par diverses mesures, permet au centre d'apprécier les besoins de formation. Il appartiendra au centre d'assurer la formation initiale et permanente des personnels en s'appuyant à la fois sur l'expérience acquise et en sachant, par une ouverture constante sur l'extérieur, tirer parti de tous les services que peuvent offrir les universités, les grandes écoles, les organismes de formation professionnelle, permettant ainsi -au moins est-ce l'objectif du Gouvernement- "une amélioration constante du niveau de la fonction publique territoriale adapté aux enjeux de la décentralisation".

## **B. Des charges financières réduites.**

Les économies induites par le projet de loi résultent autant du regroupement des structures que de l'allègement des tâches de gestion associées collectivement par les organismes mis en place.

1. Les lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984 prévoyaient la création de quatre types d'organismes distincts :

- du centre national de gestion ;
- du centre national de formation ;
- des centres régionaux de formation ;
- des centres départementaux de gestion ;

avec la nécessité pour chacun de se doter d'un conseil d'administration et de services autonomes.

Le projet, en revanche, limite les catégories d'organismes à deux :

- le centre national de la fonction publique territoriale ;
- les centres de gestion (départementaux, mais pouvant se regrouper).

## **2. En terme d'attributions.**

. Ni les centres de gestion, ni le CNFPT pour les fonctionnaires de catégorie A, n'auront plus à tenir le dossier des agents car les tâches qu'ils assurent ne rendent pas nécessaire de le détenir.

. Les commissions administratives paritaires (CAP) par corps disparaissent. Désormais, les CAP existent seulement dans les collectivités et établissements non affiliés et dans les centres de gestion des départements. Cela induit des économies de gestion administrative, mais surtout de frais de déplacement et de mission.

. La charge d'établir les tableaux d'avancement disparaît, ces tableaux étant désormais établi par chaque collectivité en fonction des éléments de dossier existant sur place. De plus, les tableaux de mutation disparaissent, avantageusement remplacés par la bourse de l'emploi.

On peut donc s'attendre globalement à un allègement certain des charges du fait de cette redéfinition des organismes et de leurs missions, qui devrait se traduire par des cotisations sensiblement moins lourdes.

## SECTION 3

### LES LACUNES DU PROJET DE LOI

Dispositif volontairement léger, adopté par le gouvernement avec le souci de faire rapidement sortir les fonctionnaires territoriaux de la situation incertaine dans laquelle ils se trouvaient jusque-là, le projet de loi n'a entendu régler que les problèmes les plus immédiats.

Il appartenait donc à votre commission des lois, dans le délai supplémentaire que lui ont ouvert les aléas du calendrier législatif, de combler les lacunes qu'il comporte.

Certaines sont de pure forme, telle l'harmonisation du nouveau dispositif avec le Titre premier du statut de la fonction publique territoriale, d'autres recouvrent des sujets plus essentiels, comme le régime disciplinaire pratiquement vidé de sa substance par la loi de janvier 1984. Enfin, votre commission s'est efforcée de porter remède à quelques oublis du projet de loi, d'ordre technique.

#### I. Le toilettage de la loi du 13 juillet 1983.

L'abandon du système des corps revient, on l'a noté, sur le principe le plus discutable et le plus irréaliste de 1983-1984, la comparabilité absolue des corps de la fonction publique de l'Etat avec ceux de la fonction publique territoriale. Le passage à la notion de cadre d'emplois appelle un ajustement à ce nouveau concept des dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1984 portant droits et obligations des fonctionnaires qui font référence à la comparabilité et aux corps des fonctionnaires territoriaux (art. 13, 14 et 15). Cette adaptation entraîne également quelques modifications mineures dans le dispositif de la loi du 26 janvier 1984 aux articles se référant aux articles modifiés du Titre premier.

## **II. Les règles relatives à la discipline.**

Le statut de 1983-1984 a pratiquement enlevé toute efficacité aux décisions prises par les autorités locales en matière disciplinaire.

Or, avant la réforme, le régime applicable aux personnels communaux en matière de discipline était considéré comme globalement satisfaisant, car ces agents bénéficiaient de garanties supérieures à celles accordées aux fonctionnaires de l'Etat. En particulier, il était impossible pour l'autorité territoriale de prononcer une sanction disciplinaire plus grave que celle proposée par l'organisme d'appel (commission départementale de discipline).

Les articles 89 à 91 de la loi du 26 janvier 1984 ne se bornent pas à maintenir cette garantie en appel. D'une part, ils modifient l'échelle des sanctions et en font disparaître certaines, comme la mise à pied de cinq jours; d'autre part, l'appel est organisé devant le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, c'est-à-dire au plan national par un organe spécialisé qui n'a aucune connaissance de la situation locale sur laquelle il a à trancher.

Votre commission vous proposera de revenir à un système plus adapté aux réalités locales fondé sur l'exemplarité de la sanction et reprenant la procédure d'appel antérieure qui, compte tenu de sa rapidité de mise en oeuvre, avait le mérite d'éviter toute contradiction avec les décisions prises par le juge administratif en la matière, le cas échéant.

## **III. Les aménagements techniques.**

Le projet de loi comporte également diverses lacunes sur des points qui, pour être techniques, n'en sont pas moins apparus importants à votre commission. C'est pourquoi elle a été conduite à vous proposer des dispositions complémentaires concernant notamment le statut des fonctionnaires parisiens, le retour au droit commun de la procédure au sein des comités techniques

paritaires, la reconnaissance plus large des concours sur titre, l'extension, dans certains cas, aux fonctionnaires des catégories A et B de la procédure du chevronnement déjà applicable aux agents des catégories C et D.

Enfin, avec le souci constant d'affirmer le principe de l'autonomie locale, votre commission a également estimé nécessaire d'assouplir le dispositif relatif aux emplois de cabinet et aux emplois fonctionnels.

## TROISIEME PARTIE

### LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES LOIS

#### I. Les consultations préalables.

Votre rapporteur a procédé à une large concertation avec l'ensemble des organisations représentatives des personnels territoriaux. Il a également tenu à consulter les principales Associations nationales d'élus locaux sur ce délicat dossier. C'est ainsi qu'il a reçu :

**Le 28 janvier 1987** : une délégation du conseil supérieur de la fonction publique territoriale conduite par son président, M. Pierre Tabanou ;

**Le 29 janvier 1987**, les délégations :

- de la fédération des personnels des services publics et des services de santé "Force Ouvrière" ;
- de l'association des adjoints techniques des villes de France ;
- du syndicat national des secrétaires généraux des villes de France.

**Le 4 février 1987**, les représentants :

- du centre de formation des personnels communaux ;
- de la fédération des personnels des services des départements et des régions CGT-Force Ouvrière ;
- de l'association des directeurs de service et attachés territoriaux ;
- de l'association des présidents de centres de gestion.

**Le 11 février 1987, les délégations :**

- de la CFDT Interco ;
- de l'association des ingénieurs des villes de France ;
- de l'association des secrétaires généraux des grandes villes de France ;
- de la fédération nationale des O.P.H.L.M. et des O.P.A.C..

**Le 18 février 1987, le Président de l'Union des conseillers généraux de France.**

**Le 11 mars 1987, les délégations :**

- de l'association des contractuels du secteur public ;
- de la fédération nationale des maires ruraux ;
- de l'association des maires de grandes villes de France.

**Le 12 mars 1987, les délégations :**

- de la fédération nationale des syndicats professionnels d'agents des collectivités territoriales affiliés à la CFTC ;
- de l'assemblée des présidents de conseils généraux.

**Le 24 mars 1987, une délégation de l'association des maires de France.**

**Le 25 mars 1987, une délégation de l'association nationale des élus régionaux.**

Après le début de la session parlementaire, votre rapporteur a également reçu les représentants des organismes qui avaient fait connaître plus tardivement leur intention d'être entendus : une délégation de la fédération CGT des services publics le 2 avril 1987 et les délégations de la fédération nationale autonome de la fonction publique territoriale et des services de santé, et de l'association pour la promotion de l'urbanisme des collectivités locales le 9 avril 1987.

Enfin, il a enregistré les conclusions écrites du syndicat national autonome des techniciens du cadre B, de l'union nationale de l'encadrement des collectivités territoriales

(UNECT-CGC), l'association des cadres techniques territoriaux B et la fédération nationale de la police municipale.

Votre commission a tenu le plus grand compte des observations et des propositions formulées par les différents partenaires concernés par la réforme.

## II. L'audition du ministre délégué.

Au cours de sa réunion du 25 mars 1987 tenue sous la présidence de M. Jacques Larché, Président, la commission a entendu M. Yves Galland, Ministre délégué auprès du Ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités locales sur le présent projet de loi.

**A titre liminaire, le Ministre délégué s'est engagé à ne pas mettre en oeuvre la procédure d'urgence si le texte définitif pouvait être adopté avant la fin de la session de printemps.**

Présentant le projet de loi, il a tout d'abord souligné que l'institution d'une fonction publique territoriale n'est pas une fin en soi, mais un moyen de constituer pour les collectivités locales un véritable "vivier de compétences" au sein duquel les élus peuvent trouver les collaborateurs capables de les assister dans l'exercice de leurs responsabilités, accrues par la décentralisation.

A la différence de la démarche adoptée dans les lois de 1984, restées inappliquées en raison d'une organisation calquée sur l'Etat et donc inadaptée aux collectivités locales, le projet - a-t-il indiqué- retient trois axes principaux : **la responsabilité des élus, l'allègement des coûts et une formation de qualité** pour une fonction publique attractive.

S'agissant du premier point, M. Yves Galland a souligné que l'abandon de l'organisation en corps avait conduit à placer au coeur du projet la notion "de cadre d'emplois", inspirée par M. Pierre Schiélé, -qui assistait à la réunion en sa qualité d'auteur de la proposition de loi n° 421 (Sénat 1985-1986) relative à la fonction publique territoriale.

Le Ministre délégué a précisé que le **cadre d'emplois** se distinguait du corps par deux éléments distinctifs, l'entrée dans le cadre après inscription sur une liste d'aptitude établie par

ordre alphabétique étant subordonnée au recrutement par une autorité territoriale, d'une part, la gestion des cadres d'emplois s'effectuant au niveau local, d'autre part. Il a, en outre, précisé qu'en pratique seraient créés au plus trente cadres d'emplois, regroupant les fonctionnaires par grandes filières de métiers au sein des quatre catégories hiérarchiques A, B, C et D et que les statuts particuliers de ces cadres d'emplois seraient communs aux fonctionnaires des communes, des départements et des régions afin de favoriser la mobilité.

Il a toutefois relevé que l'unicité de la fonction publique territoriale supposait de la souplesse et un recours au marché du travail par un élargissement des possibilités de recrutement des contractuels pour faire face aux besoins particuliers.

S'agissant du deuxième axe du projet, les centres de gestion -a relevé le ministre délégué- verront leurs missions sensiblement allégées par rapport au dispositif mis en place par la loi du 26 janvier 1984 et seront en particulier dessaisis, au profit des élus, de l'établissement des tableaux d'avancement. Il a souligné que le projet de loi rapprochait les centres de gestion des anciens syndicats de communes pour le personnel qui avaient vocation à aider les collectivités de petite taille dans la gestion de leur personnel, mais qu'il leur donnait en outre compétence pour tenir la bourse de l'emploi, qui grâce à la publicité obligatoire des vacances d'emplois et à l'informatisation des centres doit constituer un instrument essentiel de la mobilité et du reclassement des agents.

A cet égard, il a rappelé que les centres de gestion assureraient désormais la prise en charge des agents affectés par des incidents de carrière, la participation financière de la collectivité d'origine, à caractère dégressif, différant selon que celle-ci est ou non affiliée au centre de gestion.

S'agissant de la formation, le Ministre délégué a indiqué que pour répondre au souci d'alléger les structures prévues par la loi du 12 juillet 1984, il était envisagé d'instituer un établissement public unique : le centre national de la fonction publique territoriale, chargé de la formation des personnels de toutes catégories ainsi que de certaines attributions propres à la catégorie A (organisation des concours, bourse des emplois et reclassement), et administré par un conseil composé de 30 élus représentant les communes, les départements et les régions.

Ce conseil d'administration - a-t-il précisé- serait assisté en matière de formation d'un conseil d'orientation composé de

représentants d'élus et de personnels et compétent pour définir le contenu des actions de formation à mener, les décisions financières relatives à la mise en oeuvre de ces actions relevant du conseil d'administration.

En conclusion, M. Yves Galland a rappelé que l'élaboration du projet avait fait l'objet d'une large concertation engagée par son prédécesseur M. Bernard Bosson et poursuivie depuis lors. Il a souligné que le projet, en mettant fin à l'incertitude des règles de gestion des personnels, poursuivait l'objectif fondamental d'assurer aux collectivités locales les moyens d'exercer pleinement leurs responsabilités pour réussir la décentralisation.

Le Ministre délégué a ensuite répondu aux nombreuses questions des membres de la commission, notamment de votre rapporteur, MM. Jean-Marie Girault, Louis Virapoullé, Raymond Bouvier, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et M. Pierre Schiélé.

Il a ainsi été conduit à apporter un certain nombre de précisions concernant en particulier le maintien de l'appellation des centres de gestion souhaitable pour éviter toute ambiguïté juridique, le problème des limites éventuelles à poser au nombre de postes mis au concours, le choix opéré pour le recrutement de contractuels calqué sur celui applicable aux agents de l'Etat, l'organisation de la formation et la prise en compte du paritarisme, le niveau d'administration des personnels de catégorie B, indiquant au passage qu'il n'était pas hostile à une prise en charge au niveau national, l'indemnisation des agents temporaires en fin de contrat, le chevronnement, dont il a souligné qu'il ne relevait pas du domaine législatif, le problème disciplinaire et la lourdeur du système de recours institué par les lois de 1984, la durée de validité des listes d'aptitude, le seuil d'affiliation aux centres de gestion dont l'abaissement risquerait de poser un problème financier préjudiciable à la rationalisation de la gestion, l'assiette des cotisations au centre national et aux centres de gestion et le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dont il a estimé qu'en sa qualité d'organe de conseil du Gouvernement, il ne pouvait être rattaché au centre national.

Il a enfin assuré, pour répondre aux inquiétudes du Rapporteur :

- qu'il faisait confiance au souci de cohérence législative de la commission des Lois du Sénat pour harmoniser le Titre premier du Statut de la fonction publique (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) avec le projet de loi ;

- qu'il comptait étudier le problème de la mobilité effectuée par les cadres de l'Etat dans les régions et celui de l'éventuelle suppression des limites d'âge pour le passage des concours, ce qui lèverait les difficultés de titularisation de certains contractuels par cette voie.

### **III. Les grandes orientations adoptées par la Commission.**

o Au cours de sa réunion du 1er avril 1987, votre commission a procédé à un débat général sur le projet de loi.

Elle s'est notamment interrogée sur le niveau optimal de gestion des personnels de catégorie A. Ont été soulignés, en particulier :

- la nécessité de faire disparaître les seuils démographiques pour le classement indiciaire des personnels et de s'inspirer du système de surclassement applicable aux communes touristiques pour permettre un déroulement de carrière des fonctionnaires compétents au sein de la même collectivité ;

- le problème de la durée de recrutement des agents contractuels, le dispositif prévu par le projet étant trop court ;

- le problème des emplois de cabinet, subordonné à un décret d'application attendu depuis trois ans ;

- l'inadéquation du nouveau dispositif disciplinaire contenu dans la loi de 1984 et en particulier la nécessité de supprimer l'appel devant le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, la procédure étant de plus contraire à la philosophie de la décentralisation ;

- l'opportunité de réviser les attributions des comités techniques paritaires dont certains font actuellement l'objet d'une dérive discutable.

Le souhait a été exprimé que soit rétabli dans sa plénitude le pouvoir des élus locaux en matière de recrutement, d'avancement et de discipline.

o Au cours de sa réunion du 8 avril 1987, votre commission a retenu à l'occasion de l'examen des articles les orientations ci-après.

S'agissant du remplacement du système des corps par celui des **cadres d'emplois**, elle a souhaité donner une définition de ce concept. Ce qui l'a, en outre, conduite à adopter trois articles additionnels avant l'article premier qui tirent les conséquences, aux articles 13, 14 et 15 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, de la suppression de la comparabilité entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale et de l'abandon de la notion de corps dans cette dernière.

Par voie de conséquence également, elle a supprimé la commission mixte paritaire prévue par l'article 11 de la loi du 26 janvier 1984 qui au demeurant n'a jamais été mise en place.

S'agissant du **recrutement des contractuels dans des emplois permanents**, votre commission a modifié le projet en vue d'aligner purement et simplement ces conditions de recrutement sur celles applicables aux agents de l'Etat. En outre, elle a tenu à permettre aux petites communes de recruter plus facilement des contractuels dans des emplois à temps non complet. Enfin, elle s'est efforcée :

- de régler le problème des contractuels actuellement en fonction, en confirmant que leur contrat est à durée indéterminée, à moins que ce dernier ne prévoit expressément le terme de leur mission ;

- et de supprimer les conditions de limite d'âge pour le passage par les contractuels des concours de la fonction publique territoriale.

S'agissant des compétences du **centre national de la fonction publique territoriale**, elle a décidé de lui confier l'organisation des concours de recrutement de certains agents de catégorie B (adjoints techniques et rédacteurs) et d'en tirer les conséquences au niveau des centres de gestion des départements.

Elle a modifié l'assiette de la cotisation au centre national et aux centres départementaux en l'alignant sur celle utilisée pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie, un taux maximum devant être fixé par la loi de finances.

Elle a également souhaité relever le seuil d'affiliation obligatoire aux centres de gestion à 250 agents titulaires et stagiaires, ce nombre représentant les effectifs cumulés de la commune, de son centre communal d'action sociale et, le cas échéant, de la caisse des écoles qui lui est rattachée.

Pour corriger les dérives syndicales observées dans certains **comités techniques paritaires**, elle a tenu à préciser que les votes au sein de ces instances ne peuvent être acquis qu'à la majorité absolue de leurs membres, et qu'en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

S'agissant des **listes d'aptitude**, elle a étendu leur durée de validité à deux ans et a fixé à 130 % du nombre des vacances d'emplois celui des candidats déclarés aptes, susceptibles d'être inscrits sur ces listes.

En matière de **sanctions disciplinaires**, elle a été conduite à reprendre dans ses grandes lignes le système applicable, antérieurement aux lois de 1984, aux personnels communaux et à rétablir en particulier la mise à pied de cinq jours. En outre, elle a supprimé la procédure d'appel devant la formation spécialisée du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dans la mesure où cette procédure empiète sur les conditions normales d'exercice du contrôle juridictionnel.

S'agissant des **suppressions d'emplois** ou des décharges de fonction, elle a entendu donner une meilleure garantie aux agents dont l'emploi a été supprimé et à prévoir qu'une seule offre d'emploi émanant de la collectivité d'origine est comprise dans le décompte des trois refus d'emplois après lesquels cesse la prise en charge financière.

En ce qui concerne le **dispositif de la formation**, elle a souhaité clarifier la définition des compétences du centre national de la fonction publique territoriale.

Elle a en outre renforcé le paritarisme du conseil d'orientation placé auprès du centre national en n'accordant qu'une voix consultative aux personnalités qualifiées qui y siègent.

Elle a surtout tenté de préciser les attributions respectives du conseil d'administration du centre national et du conseil d'orientation en affirmant le pouvoir de proposition du second et réservant au premier le pouvoir de statuer définitivement sur les orientations générales de la formation professionnelle.

Elle a également amélioré le paritarisme au niveau des délégations interdépartementales et régionales.

Enfin, tenant compte de la préoccupation constante de rendre aux élus une certaine marge d'autonomie dans le recrutement de leurs agents, elle s'est efforcée d'assouplir les

dispositions relatives aux emplois fonctionnels, au recrutement direct et aux emplois de cabinet.

\*

\* \*