

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juillet 1974.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la création de corps de fonctionnaires de l'Etat pour l'administration de Saint-Pierre-et-Miquelon,*

Par M. ANDRÉ FOSSET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale dans sa séance du 27 juin 1974, prévoit la prise en charge par l'Etat des fonctionnaires appartenant aux cadres territoriaux et

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Auburtin, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, secrétaires ; Jean Bac, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, André Fosset, Henry Fournis, Henri Fréville, Jacques Genton, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Edgar Tailhades, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 803, 1088 et in-8° 119.

Sénat : 254 (1973-1974).

latéraux des îles Saint-Pierre-et-Miquelon, afin de mettre un terme aux disparités de rémunération et de statut qui existent actuellement entre les fonctionnaires en service dans le Territoire (1).

Dès 1968, le Conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon avait émis le vœu que la fonction publique territoriale fasse l'objet d'une mesure d'étatisation, vœu approuvé par les personnels intéressés. Le Gouvernement, après s'être engagé à étudier une telle réforme, a élaboré en 1972 un premier projet de loi qui organisait l'intégration directe des fonctionnaires territoriaux et ceux des corps latéraux dans la fonction publique de l'Etat. En septembre 1972, le syndicat des personnels administratifs du Territoire, puis le Conseil général, donnèrent un avis favorable à ce projet, sous réserve cependant qu'à l'intégration directe dans des corps métropolitains soit substituée une intégration volontaire des intéressés dans des corps de fonctionnaires de l'Etat, spécifiques pour l'administration du Territoire, de telle sorte aussi que le recrutement soit, en priorité, local, et que les membres de ces nouveaux corps aient vocation à servir sur place.

C'est pour répondre à ce vœu, qui s'inspire de la réforme de même nature réalisée en Polynésie française par la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966, que le Gouvernement a préparé un second projet de loi, celui dont vous êtes aujourd'hui saisis.

Ainsi, le Conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon accepte de se priver de l'une de ses compétences, mais il faut aussi constater que sa liberté en matière de fonction publique est actuellement plus théorique que réelle. La rémunération des fonctionnaires constitue en effet une lourde charge pour le Territoire puisqu'elle représente, en moyenne, 30 % d'un budget qui, pour un tiers de son montant, est alimenté par une subvention d'équilibre de l'Etat (6 180 028 F en 1974). De ce fait, l'Etat est notamment maître de la politique du recrutement dans la fonction publique territoriale puisqu'il peut adapter le montant de la subvention aux seules dépenses qu'il juge opportunes.

(1) Il existe dans le Territoire :

— 103 fonctionnaires de l'Etat, dont 60 ayant leur résidence habituelle dans le Territoire, la plupart de catégorie A ;

— 14 fonctionnaires métropolitains des corps dits latéraux, créés en 1958 pour les membres des cadres supérieurs du Territoire alors en fonction ;

— 223 fonctionnaires des cadres territoriaux des catégories B (64), C (116) et D (43) relevant d'un statut élaboré par le Conseil général en décembre 1959 en application de la loi-cadre du 23 juin 1956.

Quant au coût de l'étatisation envisagée, il sera limité à la différence existant entre le coût de la nouvelle fonction publique et celui de l'ancienne. La subvention d'équilibre sera, dans l'avenir, notablement réduite puisqu'elle ne tiendra plus compte des dépenses que le Territoire consacrait à la rémunération de ses fonctionnaires.

Votre commission adhère au principe que met en œuvre le présent projet, non seulement parce qu'il est admis par l'assemblée délibérante de Saint-Pierre-et-Miquelon, mais également en raison des garanties qu'il comporte, pour les fonctionnaires intéressés tout d'abord, pour le Territoire ensuite qui, au lieu d'avoir à négocier chaque année, avec le Gouvernement, l'octroi d'une subvention indispensable à l'équilibre d'un budget où le coût de la fonction publique représente une part importante, reçoit l'assurance qu'à l'avenir cette dépense sera automatiquement prise en charge par le budget de l'Etat. On notera également qu'il appartiendrait désormais au Parlement, à l'occasion de chaque discussion budgétaire, de contrôler les créations d'emplois de fonctionnaires à Saint-Pierre-et-Miquelon, ce que l'on peut considérer comme une amélioration par rapport à la situation actuelle, fondée sur la négociation d'une subvention entre deux partenaires inégaux, le Gouvernement et le Conseil général.

Quant aux diverses dispositions du projet, elles reçoivent, elles aussi, l'approbation de votre commission.

L'article premier, qui reprend les termes de l'article premier de la loi précitée du 11 juillet 1966, pose le principe de l'étatisation, mais, au lieu de prévoir une intégration directe dans des corps métropolitains, crée des corps spécifiques pour l'administration du Territoire, corps qui ne comprendront, selon les informations recueillies, que des agents des catégories B, C et D, puisque les corps territoriaux actuels ne comprennent que des fonctionnaires de ces catégories. La priorité de recrutement qui y est prévue a donné lieu à controverse au motif qu'elle est contraire au principe de l'égalité des citoyens au regard de l'accès à la fonction publique. Votre commission estime que cette priorité rétablit en fait une certaine égalité des chances dans la mesure où les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon ne disposent pas des mêmes facilités que les métropolitains pour préparer des concours administratifs et, d'une manière générale, pour trouver un emploi. L'article prévoit en outre que les membres des nouveaux corps de fonctionnaires de

l'Etat de Saint-Pierre-et-Miquelon ont vocation à servir dans le Territoire. Il va de soi, cependant, qu'ils pourront, le cas échéant, obtenir un détachement dans un emploi de Métropole, demander leur intégration dans le corps métropolitain dont relève cet emploi, concourir aussi pour des emplois de catégorie A sans toutefois pouvoir bénéficier, s'ils accèdent à de tels emplois, d'un droit à affectation dans le Territoire.

L'article 2 prévoit l'intervention de règles statutaires particulières pour ces nouveaux corps, règles qui pourront déroger au statut général de 1959, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique. Sous cette réserve, que justifient la procédure même d'intégration et les faibles effectifs auxquels celle-ci s'applique, le statut de chaque corps créé sera celui en vigueur en Métropole.

L'article 3 tire la conséquence administrative de l'étatisation en mettant fin à tout recrutement dans les cadres territoriaux. Il prévoit en second lieu que les intégrations dans les nouveaux corps de l'Etat ne pourront se faire qu'à la demande des intéressés. Cette dernière mesure permettra à ceux qui estiment que les conditions de leur intégration sont désavantageuses de rester soumis aux règles des actuels corps territoriaux désormais constitués en corps d'extinction. Il faut souligner à cet égard qu'en règle générale, à qualification égale, les indices de début de carrière sont, à Saint-Pierre-et-Miquelon, inférieurs à ceux des corps métropolitains correspondants, alors que les indices de fin de carrière sont, à l'inverse, supérieurs. Cette situation fait supposer que parmi les fonctionnaires susceptibles de demander une intégration, seuls ceux pouvant se prévaloir d'une certaine ancienneté opteront pour leur maintien dans les corps d'extinction. Quant à ceux qui seront intégrés, ils bénéficieront d'une indemnité compensatrice si leur reclassement se traduit par une rémunération inférieure à celles qu'ils percevaient auparavant (1).

L'article 4 prévoit l'inscription au budget de l'Etat des crédits afférents aux emplois des nouveaux corps de l'Etat, spécifiques pour l'administration territoriale. Il s'agit d'une prise en charge totale, alors qu'en Polynésie française, où la situation juridique est identique, l'Etat ne participe que pour 60 % à la rémunération des

(1) Les disparités de rémunération entre Saint-Pierre-et-Miquelon et la Métropole résultent notamment d'une valeur différente du point indiciaire (56,23 F contre 82,74 F en Métropole). Il faut noter aussi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon les rémunérations des fonctionnaires sont affectées du coefficient 1,85 pour tenir compte du coût de la vie.

fonctionnaires, 40 % restant inscrits au budget, non subventionné, du Territoire. On a précédemment souligné la portée de cette mesure financière et sa conséquence sur l'autonomie locale.

L'article 5 enfin, fixe la date d'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 1973, alors que le projet initial avait retenu celle du 1^{er} janvier 1974. Cette rétroactivité de la loi ne peut manquer d'appeler des réserves mais elle doit être, en la circonstance, acceptée, non seulement parce qu'elle est celle que le Conseil général et les fonctionnaires territoriaux, consultés en septembre 1972, pouvaient espérer, mais également et surtout parce que le Parlement avait admis, dès octobre 1972, le principe de l'étatisation en inscrivant des crédits prévisionnels dans la loi de finances pour 1973, crédits reconduits dans la loi de finances pour 1974.

—
— *

En conclusion, votre Commission des Lois vous demande d'adopter sans modification le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Des corps de fonctionnaires de l'Etat seront créés pour l'administration de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les fonctionnaires appartenant à ces corps sont recrutés en priorité à Saint-Pierre-et-Miquelon et ont vocation à y servir.

Art. 2.

Des décrets en Conseil d'Etat fixent les dispositions communes applicables à ces corps. Ces dispositions pourront, après l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique, déroger au statut général des fonctionnaires pour l'application de la présente loi.

Art. 3.

Il est mis fin au recrutement dans les cadres territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les fonctionnaires appartenant, à la date de promulgation de la présente loi, aux cadres territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que les fonctionnaires métropolitains qui ont été recrutés parmi les anciens membres des cadres supérieurs de ce Territoire, seront intégrés, sur leur demande, dans les corps mentionnés à l'article premier.

Art. 4.

Les emplois des fonctionnaires des corps de l'Etat en activité dans les services territoriaux seront inscrits au budget de l'Etat dans les conditions définies chaque année par la loi de finances.

Art. 5.

Les dispositions de la présente loi prennent effet le 1^{er} janvier 1973.

Les décrets pris pour son application peuvent prendre effet à la même date.