

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 1977.

## 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 instituant des modalités exceptionnelles d'accès aux corps de fonctionnaires,*

Par M. Pierre SCHIÉLÉ,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Daniel Millaud, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 218 (1976-1977).

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis a pour origine une déclaration de M. le Président de la République à Radio-Luxembourg le 25 octobre 1976. Interrogé sur « les mesures concrètes » qu'il envisageait de prendre « pour mettre fin au douloureux problème du chômage des cadres », M. Giscard d'Estaing avait déclaré :

« Le Gouvernement a prévu trois actions pour le résoudre : la première action c'est de faire en sorte que l'accès à certaines professions, notamment publiques ou semi-publiques puisse être ouvert plus largement à ces cadres en chômage et que certaines limites d'âge soient assouplies afin que l'on puisse passer plus facilement d'une activité à une autre. Je citerai volontiers des exemples dans lesquels on a des problèmes de recrutement pour certaines fonctions publiques ou semi-publiques et pour lesquels à l'heure actuelle les cadres seraient tout à fait qualifiés, mais les obstacles techniques en empêchent le recrutement. »

Beaucoup d'espoirs sont apparus chez les cadres lorsque, le 8 décembre 1976, le Conseil des Ministres a chargé le Secrétariat d'Etat à la Fonction publique de mettre au point « des actions de nature à favoriser l'accès des cadres privés d'emploi à la fonction publique.

Outre que cette annonce semblait pour une fois atténuer l'opposition, traditionnelle chez nous, entre le secteur privé et le secteur public, elle s'efforçait de répondre à un grave problème, celui des cadres privés d'emploi pour des raisons économiques.

45 000 cadres, en effet, sont aujourd'hui dans cette situation dont près de 20 000 sont âgés de plus de quarante-cinq ans ; alors que pour la majorité des demandeurs d'emploi la durée du chômage ne dépasse guère trois ou six mois, selon la qualification, elle est illimitée pour les cadres âgés. Dans les circonstances présentes, les cadres se trouvant entre quarante et soixante ans (âge où pourrait intervenir la pré-retraite) sont dans la quasi-impossibilité de retrouver un emploi. Leur qualité n'est pas en cause mais, du fait

de la conjoncture, il existe un blocage tant du côté des employeurs (à cause du niveau de responsabilité auquel peuvent prétendre les intéressés).

Le présent projet de loi, adopté par le Conseil des Ministres du 9 mars 1977 et déposé sur le bureau du Sénat, le 17 mars 1977, tente de répondre en partie à cette situation. Sa portée est cependant limitée dans la mesure où il a paru difficile à l'Exécutif de déroger au principe de l'égalité des recrutements dans la fonction publique. Le texte ne prévoit donc, à titre exceptionnel et pour une durée limitée (jusqu'à la fin de la période d'exécution du VII<sup>e</sup> Plan) que la possibilité pour les personnes privées d'emploi pour cause économique de prendre part, sans conditions de diplômes, et jusqu'à l'âge de quarante-cinq ans seulement, aux concours externes de recrutement des corps de fonctionnaires de la catégorie A et des corps assimilés.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier.*

#### 1. — **Personnes concernées.**

Il s'agit des personnes privées d'emploi pour causes économiques, inscrites comme demandeurs d'emploi.

Les conditions de licenciement pour motif économique d'ordre conjoncturel ou structurel sont définies dans le Code du travail au chapitre premier du Titre II du Livre III qui concerne l'emploi. Les entrepreneurs sont tenus de consulter, suivant la taille des entreprises, soit le délégué du personnel, soit le comité d'entreprise. D'autre part, ces licenciements sont soumis à l'autorisation de l'autorité administrative compétente, en l'occurrence l'Inspection du travail. Ces personnes doivent être inscrites comme demandeurs d'emploi à l'Agence nationale pour l'emploi et devraient avoir la qualité de cadre au sens de la convention collective du travail dont elles relèvent. Cette dernière définition permet d'introduire un critère précis et inattaquable. Néanmoins, elle laisse de côté un certain nombre de personnes qui pourraient bénéficier de la mesure et qui ne sont pas soumises à une convention collective, c'est le cas par exemple des enseignants de l'enseignement privé et des professions artistiques.

Faute de pouvoir englober de façon précise dans le champ de la loi toutes les personnes susceptibles d'être intéressées, il conviendrait que les textes d'application interprètent la notion d'affiliation à une convention collective de la façon la plus large possible, ainsi que le fait par exemple la Confédération générale des Cadres pour laquelle sont cadres « l'homme ou la femme à qui, dans une entreprise, on confie une mission et à qui on laisse à peu près les moyens d'accomplir cette mission. »

## 2. — La période.

Il s'agit de « la durée d'exécution du VII<sup>e</sup> Plan » et n'appelle pas de commentaires particuliers. Elle permet simplement d'insister sur le fait qu'il s'agit d'une mesure temporaire ne remettant pas en cause les modalités de recrutement dans la fonction publique.

## 3. — Jusqu'à quel âge ?

L'âge choisi est celui de quarante-cinq ans. L'intention du Gouvernement est de permettre ainsi à ces nouveaux fonctionnaires d'accomplir les quinze années de services nécessaires à l'obtention d'une pension, selon l'article L. 4 du Code des pensions civiles et militaires de retraite.

Cet âge a l'avantage également de correspondre à une mesure récente prise en faveur des femmes « élevant leurs enfants ou ayant élevé au moins un enfant » par l'article 21 de la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille.

Certes, les intéressés seront tentés d'objecter que les problèmes de réemploi commencent surtout après quarante-cinq ans. La réponse est simple. D'une part, ils bénéficieront automatiquement du recul d'âge, soit pour service militaire, soit en fonction du nombre d'enfants à charge ; d'autre part, il ne serait pas convenable de permettre à des gens de rentrer dans la fonction publique sans leur donner la possibilité de bénéficier d'une retraite, même minime.

## 4. — Selon quelles modalités ?

Ces mesures exceptionnelles ne sont prises que pour permettre aux cadres de postuler à un concours et non de leur accorder une intégration automatique. Il y aurait alors une injustice certaine vis-à-vis des fonctionnaires recrutés selon des concours — la plupart du temps difficiles et disputés.

Cette possibilité, toute généreuse qu'elle soit, ne laisse pas de poser des problèmes sur le plan pratique. En effet, n'y a-t-il pas lieu de craindre pour ces cadres la confrontation avec des étudiants frais émoulus de l'Université et beaucoup mieux préparés à affronter des épreuves assez théoriques ?

Pour pallier cette difficulté, il conviendrait d'accentuer le mouvement actuel favorable à une diversification des épreuves des concours, diversification qui les rende moins scolaires et, en ce qui concerne cette catégorie spécifique, d'organiser des préparations adaptées pendant l'année au cours de laquelle ces personnels bénéficient des dispositions de la loi n° 75-5 du 3 janvier 1975, c'est-à-dire de 90 p. 100 de leur salaire.

### 5. — Pour quels emplois ?

S'agissant maintenant des emplois qu'une telle mesure pourrait ouvrir à ces personnels, il convient de préciser que le texte initial du projet ne vise que des emplois de fonctionnaires, c'est-à-dire des emplois auxquels s'applique le statut général, à l'exclusion des personnels des Assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire, des personnels militaires, des personnels des administrations, services et établissements publics de l'Etat qui présentent un caractère industriel ou commercial. Par ailleurs, ces dérogations ne concernent que les corps de fonctionnaires classés dans la catégorie A ou dans des corps assimilés. Cette dernière expression vise les fonctionnaires qui, se trouvant sous statut spécial, sont hors catégorie. C'est le cas des fonctionnaires de police, par exemple, des contrôleurs de la navigation aérienne ou des personnels de l'administration pénitentiaire.

La catégorie A paraît, en effet, représenter une série d'emplois correspondant effectivement aux tâches de direction auxquelles les cadres sont confrontés habituellement dans leurs entreprises.

Votre rapporteur estime cependant que, compte tenu de la diversité que recouvre la notion de cadre (il y a, en effet, des personnes « assimilées ») et la difficulté des concours de recrutement de la fonction publique, il pourrait être souhaitable d'offrir la même possibilité pour les corps de la catégorie B. Ces perspectives seraient peut-être moins rémunératrices ; elles offriraient au moins une possibilité de situation stable et, de toute façon, autrement préférable sur le plan matériel et moral à un chômage persistant.

Votre rapporteur estime également qu'à partir du moment où le principe d'une certaine ouverture de la fonction publique est admis, il serait souhaitable d'élargir cette possibilité à l'ensemble du secteur public et para-public. En effet, les cadres, par défi-

nition, possèdent une expérience économique qui peut se révéler utile à la fonction publique d'Etat mais qui trouveraient sûrement encore beaucoup mieux à s'employer soit au niveau des collectivités locales qui sont confrontées sans cesse à des problèmes pratiques, soit à l'ensemble du secteur industriel et commercial de l'Etat. Une telle extension correspondrait d'ailleurs aux intentions affirmées par le chef de l'Etat.

Votre rapporteur vous propose donc un amendement ayant cette double portée.

Il étend le plus largement possible la faculté offerte par le projet de loi à la fois aux emplois de droit public mais aussi de droit privé nécessaires à l'accomplissement d'une mission de service public.

La rédaction est un compromis entre les rédactions adoptées récemment pour l'article 36 du Code de la famille et de l'aide sociale (loi n° 75-376 du 20 mai 1975 portant modification de l'article 36 du Code de la famille et de l'aide sociale) (1) et l'article 21 de la loi n° 76-617 portant à quarante-cinq ans la limite d'âge applicable au recrutement par concours des fonctionnaires des catégories A et assimilées en faveur des femmes élevant leurs enfants ou ayant élevé au moins un enfant (2). Cette dernière rédaction a d'ores et déjà été interprétée comme englobant à la fois le corps des magistrats et les militaires.

Certes, beaucoup de cadres auraient souhaité bénéficier de modalités spéciales de recrutement, et notamment de concours distincts. Certains souhaiteraient aussi être recrutés en fonction de leur expérience dans des emplois de contractuel. Accepter la première thèse serait, on l'a vu, porter une grave atteinte au principe de l'égalité d'accès à la fonction publique.

Il en est de même pour les emplois de contractuel. Cependant, ce type d'emploi paraît assez adapté aux cadres ayant dépassé la limite d'âge et souhaitant trouver un emploi pour quelques années seulement. La meilleure façon de leur rendre service serait simplement de donner une meilleure publicité aux vacances d'emploi susceptibles d'être comblées par des contractuels.

---

(1) « Art. 36. — L'âge limite d'admission dans les corps d'administration de l'Etat ou dans les cadres des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises publiques et des services concédés, est... ».

(2) « Des fonctionnaires de catégories A et assimilées ainsi que des agents de même niveau des collectivités locales et des établissements publics... ».

Il serait donc souhaitable que le Secrétariat d'Etat à la Fonction publique donne les consignes nécessaires pour que les vacances d'emplois contractuels soient transmises au service de l'Agence nationale pour l'emploi et, en particulier, à l'Association pour l'emploi des cadres. Cet organisme, qui est propre aux cadres, est régi de façon paritaire et travaille par délégation pour l'Agence nationale pour l'emploi.

### *Article 2.*

Cet article n'appelle pas de remarques particulières. Il dispense les personnes visées à l'article premier de la justification des titres ou diplômes requis par les statuts particuliers des corps auxquels ils postulent. La seule condition est d'avoir eu pendant cinq ans au moins la qualité de cadre au sens défini précédemment. Il convient seulement d'introduire dans le texte un amendement de coordination avec l'amendement à l'article précédent.

### *Article 3.*

Cet article prévoit la prise en compte partielle des années accomplies en qualité de cadre pour le classement dans le grade de début du corps auquel les personnes ayant réussi le concours accéderont. Il s'agit là de l'application d'une mesure normale, quoique récente, dans la fonction publique. A l'article 22-bis du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, encore en cours de discussion, il est en effet prévu pour les fonctionnaires accédant à la catégorie A la prise en compte de leurs années d'ancienneté de services accomplis dans les catégories inférieures.

\*

\* \*

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte du projet de loi.

#### Article premier.

Les personnes privées d'emploi pour cause économique inscrites comme demandeurs d'emploi et ayant la qualité de cadre au sens de la convention collective de travail dont elles relèvent pourront, jusqu'à la fin de la période d'exécution du VII<sup>e</sup> Plan, prendre part jusqu'à l'âge de quarante-cinq ans aux concours de recrutement des corps de fonctionnaires de la catégorie A et des corps assimilés ouverts aux candidats n'appartenant pas à l'Administration.

#### Art. 2.

Les personnes visées à l'article premier pourront prendre part aux concours de recrutement ouverts aux candidats n'appartenant pas à l'Administration sans avoir à justifier des titres ou diplômes requis par les statuts particuliers des corps de fonctionnaires, à condition d'avoir eu pendant cinq ans au moins la qualité de cadre au sens de la ou des conventions collectives de travail dont elles relevaient.

#### Art. 3.

Les années accomplies en qualité de cadre par les personnes visées à l'article premier pourront être prises en compte partiellement pour leur classement dans le grade de début du corps auquel elles accéderont. Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application du présent article.

### Propositions de la commission.

#### Article premier.

Les personnes privées d'emploi pour cause économique inscrites comme demandeurs d'emploi et ayant la qualité de cadre au sens de la convention collective de travail dont elles relèvent pourront, jusqu'à la fin de la période d'exécution du VII<sup>e</sup> Plan, prendre part jusqu'à l'âge de quarante-cinq ans aux concours de recrutement ouverts aux candidats n'appartenant pas à l'Administration :

1° Des corps de fonctionnaires *des catégories A et B* et des catégories assimilées ;

2° *Des corps de même niveau des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises publiques et des services concédés.*

#### Art. 2.

Les personnes visées à l'article premier pourront prendre part aux concours de recrutement ouverts aux candidats n'appartenant pas à l'Administration sans avoir à justifier des titres ou diplômes requis par les statuts particuliers des corps *visés à l'article premier*, à condition d'avoir eu pendant cinq ans au moins la qualité de cadre au sens de la ou des conventions collectives de travail dont elles relevaient.

#### Art. 3.

Sans modification.

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Article premier.

#### **Amendement :** Rédiger ainsi l'article premier du projet de loi :

« Les personnes privées d'emploi pour cause économique inscrites comme demandeurs d'emploi et ayant la qualité de cadre au sens de la convention collective de travail dont elles relèvent pourront, jusqu'à la fin de la période d'exécution du VII<sup>e</sup> Plan, prendre part jusqu'à l'âge de quarante-cinq ans aux concours de recrutement ouverts aux candidats n'appartenant pas à l'administration :

1° Des corps de fonctionnaires des catégories A et B et des catégories assimilées ;

2° Des corps de même niveau des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises publiques et des services concédés. »

### Art. 2.

#### **Amendement :** Rédiger ainsi l'article 2 :

« Les personnes visées à l'article premier pourront prendre part aux concours de recrutement ouverts aux candidats n'appartenant pas à l'Administration sans avoir à justifier des titres ou diplômes requis par les statuts particuliers des corps visés à l'article premier, à condition d'avoir eu pendant cinq ans au moins la qualité de cadre au sens de la ou des conventions collectives de travail dont elles relevaient. »