

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007**

134<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**2<sup>e</sup> séance du mercredi 7 février 2007**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN-LUC WARSMANN

1. **Fonction publique territoriale.** – Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (n<sup>os</sup> 3547, 3660) (p. 1045).

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales.

M. Michel Piron, rapporteur de la commission des lois.

### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1048)

Mme Muguette Jacquaint,

MM. Jacques-Alain Bénisti,  
Bernard Derosier,

Mme Anne-Marie Comparini,

M. Jean-Pierre Dufau.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

### DISCUSSION DES ARTICLES (p. 1056)

Article 8. – Adoption (p. 1056)

Article 15 *quater* (p. 1056)

Amendement n<sup>o</sup> 1 : Mme Anne-Marie Comparini. – Retrait.

Adoption de l'article 15 *quater*.

Article 18 AB (p. 1056)

Amendement n<sup>o</sup> 7 : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 18 AB.

Articles 22 *bis*, 24, 25 et 28. – Adoptions (p. 1057)

Article 28 *bis* A (p. 1057)

Le Sénat a supprimé cet article.

Amendement n<sup>o</sup> 9 : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le ministre, Jacques-Alain Bénisti. – Rejet.

Maintien de la suppression.

Article 29 *ter* (p. 1058)

Le Sénat a supprimé cet article.

Articles 31, 32 *quater*, 35 *bis*, 40 et 42 à 48. – Adoptions (p. 1058)

### EXPLICATIONS DE VOTE (p. 1058)

MM. Bernard Derosier, Jacques-Alain Bénisti.

### VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1059)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

M. le ministre.

2. **Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 1059).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTICE DE M. JEAN-LUC WARSMANN,

vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)*

1

## FUNCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale (n<sup>os</sup> 3547, 3660).

La parole est à M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.

**M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales.** Monsieur le président, monsieur le président et monsieur le rapporteur de la commission des lois, mesdames, messieurs les députés, l'Assemblée nationale examine aujourd'hui en deuxième lecture le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale après son vote du 12 octobre dernier et les deux votes du Sénat intervenus les 16 mars et 20 décembre.

Voilà près de quatre ans que les élus, les représentants des personnels et les ministres successifs réfléchissent à ce projet global. Nous sommes ce soir peut-être – pour ma part, je l'espère vivement – sur le point de franchir enfin la ligne d'arrivée. C'est un texte attendu par les 1,7 million d'agents de la fonction publique territoriale et les 55 000 employeurs territoriaux. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le CSFPT, rappelait encore, lors de sa dernière séance plénière du 24 janvier, que l'ensemble des acteurs territoriaux en souhaitaient le vote définitif.

Comme je m'y étais engagé devant l'Assemblée, le Gouvernement n'a pas attendu ce jour pour avancer sur le chantier réglementaire résultant des fortes ambitions exprimées devant vous le 12 octobre dernier. Ainsi, d'ores et déjà, le chantier réglementaire complémentaire à celui des décrets d'application à venir est terminé. Il reposait principalement sur deux décrets.

Le premier, publié le 31 décembre 2006, est relatif à l'abaissement des seuils de création des emplois de grade. Ainsi, un plus grand nombre de collectivités pourront recruter non seulement des administrateurs territoriaux, le seuil ayant été abaissé de 80 000 à 40 000 habitants pour ces derniers, mais aussi des attachés ou des ingénieurs principaux. Des communes qui n'ont pas plus de 2 000 habitants, contre 5 000 auparavant, pourront promouvoir sur place leurs attachés au grade de principal. C'est une mesure essen-

tielle pour les petites communes, qui sont le cœur de cible du projet de loi, et un outil indispensable pour la professionnalisation de la fonction publique territoriale.

Le second décret, publié le 29 novembre dernier, est relatif à l'assouplissement des quotas de promotion interne permettant l'accès des fonctionnaires territoriaux aux cadres d'emploi supérieurs. Très concrètement, il permettra sans ambiguïté l'accélération de la promotion sociale, car les taux de promotion interne constatés sont aujourd'hui beaucoup trop faibles dans la fonction publique territoriale – de l'ordre de 4 % en moyenne. Ce décret ramène les quotas d'un recrutement pour quatre à cinq recrutements dans les cadres d'emploi à un pour trois et même un pour deux dans les prochaines années. Voilà la mesure de ce formidable coup d'accélération donné à la promotion sociale.

Quant aux décrets d'application du projet de loi, ils sont nombreux : vingt décrets environ d'application directe, sans compter une vingtaine d'autres décrets statutaires qui devront obligatoirement être repris, notamment pour les adapter aux nouvelles dispositions relatives à la formation – ils sont parfois complexes. Ces décrets sont d'ores et déjà en cours de préparation. Ils seront publiés en deux vagues : ceux de la première vague, très importante puisqu'elle portera sur la formation et sur les relations financières entre les centres de gestion et le Conseil national de la fonction publique territoriale, le CNFPT, seront publiés avant l'été ; ceux de la seconde vague seront pris d'ici à la fin 2007, après les nécessaires consultations du CSFPT et des associations d'élus représentant les employeurs

Pour en revenir au projet de loi, je crois pouvoir dire qu'il est largement consensuel parce qu'il a été considérablement enrichi par le travail législatif et que son contenu est parfaitement équilibré.

La forte adhésion à ce texte s'est d'abord manifestée lors de l'avis donné, le 16 novembre 2005, par le CSFPT, qui approuva le projet initial à 70 % des voix sous la présidence de Bernard Derosier. Ensuite, cette adhésion ne s'est pas démentie au Parlement et s'est même accrue. Ainsi, au Sénat, lors de la deuxième lecture, le 20 décembre, tous les groupes, à l'exception d'un seul, ont approuvé le projet de loi. Il faut souligner que cette adhésion tient notamment à l'amélioration du texte et à l'acceptation d'un grand nombre d'amendements de parlementaires issus de tous les bancs, sans exception.

**M. Jean-Pierre Dufau.** Pas à l'Assemblée !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Je parlais du Sénat.

Au total, lors des trois lectures qui ont précédé celle-ci, 623 amendements ont été déposés et 219, soit à peu près 35 % ont été adoptés, quasi systématiquement avec l'accord du Gouvernement.

Le texte, qui comportait au départ trente-six articles, en compte désormais le double.

Les grands objectifs que l'ensemble des « inspirateurs » de la loi s'étaient fixés – je pense aux associations d'élus, aux syndicats de personnels et, bien entendu, aux parlementaires et au Gouvernement – sont atteints.

Avec ce texte, les exécutifs locaux bénéficieront concrètement de plus de liberté et de sécurité dans la gestion de leurs ressources humaines.

Avec ce texte, nous aurons une fonction publique territoriale plus attractive et plus adaptée aux évolutions en cours.

Avec ce texte, nous clarifierons significativement le paysage institutionnel de la fonction publique territoriale pour rendre plus efficaces les organes de formation et de gestion des personnels.

Enfin, avec ce texte, nous avons atteint un équilibre où tous les acteurs territoriaux sont gagnants :

Les agents et les collectivités territoriales, à travers les dispositions relatives à la formation professionnelle et à l'assouplissement des conditions de recrutement, de déroulement de carrière ou de mobilité ;

Les agents d'exécution comme les agents d'encadrement ;

Les petites collectivités, comme les plus grandes d'entre elles ;

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale comme le CNFPT et le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dont le collège des employeurs est reconnu comme interlocuteur du Gouvernement dans le cadre des négociations salariales concernant les fonctionnaires : il s'agissait là d'une revendication forte.

Tout cet édifice est le résultat d'un travail utile effectué en première lecture par les deux assemblées, et notamment par votre commission des lois, dont je salue le rapporteur, qui a beaucoup œuvré depuis l'été dernier. La coopération a été d'emblée très étroite entre Michel Piron et son homologue au Sénat, Jacqueline Gourault. En conséquence, le Sénat a très peu modifié sur le fond, en deuxième lecture, le projet voté par votre assemblée le 12 octobre dernier. Sur les soixante et un articles proposés à la discussion du Sénat, quarante-cinq ont été votés conformes. Sur les vingt articles soumis à votre examen aujourd'hui, il n'y en a que quatre nouveaux, dont trois que le Gouvernement a particulièrement soutenus. Les seize autres articles – vous les connaissez – ont fait, pour la grande majorité d'entre eux, l'objet de modifications uniquement rédactionnelles. Je vais maintenant rapidement évoquer certains d'entre eux en reprenant brièvement la présentation du projet de loi.

Les dispositions du chapitre I<sup>er</sup>, relatif à la formation professionnelle des agents territoriaux, ont toutes été votées conformes. Elles comportent, vous le savez, des avancées majeures, avec l'instauration du droit individuel à la formation pour chaque agent, la mise en place de la validation des acquis de l'expérience ou l'obligation d'une formation d'intégration pour tous les fonctionnaires, notamment les plus de 75 % d'entre eux relevant de la catégorie C.

Le chapitre II est consacré aux organes de la fonction publique territoriale. Le Sénat a validé la dernière modification que vous aviez effectuée en matière de répartition des compétences entre le CNFPT et les centres de gestion. Il a ainsi accepté de supprimer l'option qu'il avait proposée avec un centre de gestion à compétence nationale qui aurait géré les agents A+. Le CNFPT, dont je salue le président dans les tribunes, est ainsi recentré sur ses compétences de formation tout en conservant néanmoins, mais uniquement, les

missions de gestion des agents A+. Le Sénat a simplement précisé, à juste titre, ce qu'il fallait entendre par agents A+ dans la filière technique.

Il a, par ailleurs, pris acte de l'instauration d'un droit à l'action sociale pour tous les agents en intégrant dans les compétences facultatives des centres de gestion la possibilité d'assurer la gestion de l'action sociale en faveur des agents des collectivités et établissements qui le demandent. Le volet institutionnel, qui a suscité tant d'interrogations et de débats souvent pertinents, répond bien à l'objectif de clarifier les compétences du CNFPT et des centres de gestion. Les centres deviennent les véritables pivots de la gestion des ressources humaines pour les collectivités territoriales. Des missions obligatoires leur sont transférées par le CNFPT et de nouvelles missions facultatives apparaissent. Cette réforme doit se faire à coût constant pour les collectivités adhérant obligatoirement aux centres de gestion et au CNFPT.

Ce sera le cas notamment grâce aux efforts en matière de mutualisation des moyens et de coordination entre les centres de gestion. Mais je n'ignore pas les inquiétudes, essentiellement financières, d'un certain nombre d'entre eux. Je me suis déjà engagé – je le réaffirme ce soir – à ce que, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, une table ronde soit tenue afin d'évaluer les incidences des missions nouvelles ou transférées sur les budgets des centres de gestion – comme du CNFPT, d'ailleurs. Cette table ronde examinera, le cas échéant, les conséquences qui pourraient en résulter sur les plafonds des taux de cotisations versées par les collectivités. Le Gouvernement prendra alors toutes ses responsabilités.

Le chapitre III, relatif à la gestion des agents territoriaux, comprend des avancées majeures, tant en ce qui concerne l'autonomie de gestion des collectivités territoriales que la prise en compte de la valeur professionnelle des agents pour accélérer leur promotion interne. Ce chapitre s'est beaucoup étoffé du fait du travail parlementaire.

Les articles qui restent encore en discussion dans le cadre de ce chapitre ont été amendés par le Sénat, dans leur grande majorité, pour des raisons d'amélioration rédactionnelle. Toutefois, certains ont été modifiés pour des raisons de fond. Je pense par exemple à l'article 25, dans lequel le Sénat a supprimé le plafonnement de la prise en charge financière des autorisations spéciales d'absence des représentants syndicaux par les centres de gestion. Il y a dans cette démarche un choix d'opportunité consistant à défendre les intérêts financiers des petites communes qui emploient ces représentants syndicaux. Ce choix est recevable, comme l'est celui de défendre les intérêts financiers des centres de gestion. Je précise néanmoins qu'un décret d'application devra déterminer les autorisations spéciales d'absence qui seront éligibles.

Je pense aussi à l'article 28 *bis* A, relatif à la présidence des conseils de discipline. Les sénateurs, à l'unanimité de leurs groupes – j'y insiste –, ont souhaité maintenir la présence des magistrats administratifs à la tête de ces commissions qui n'ont, certes, qu'un pouvoir consultatif. L'opportunité d'aligner le droit disciplinaire de la fonction publique territoriale sur celui des deux autres fonctions publiques m'apparaissait intéressante. Mais les voix des organisations syndicales, de nombreux présidents de centres de gestion et même d'élus, qui estimaient que la présence de ces magistrats était un gage de sérénité dans les débats, ont unanimement convaincu les sénateurs.

Je pense enfin à l'article 29 *ter*, qui a trait à la faculté de recourir au titre emploi collectivités pour le recrutement de contractuels par des collectivités de moins de 1 000 habitants. Cet article, proposé par votre collègue Gérard Menuel en première lecture, a été supprimé par le Sénat. Son objectif, bien entendu partagé par le Gouvernement, était de simplifier, en les allégeant, les formalités et les procédures de recrutement selon le modèle du chèque emploi service. Or, il ressort d'une étude diligentée en novembre dernier par l'ACOSS, que les gestionnaires de petites communes ne perçoivent pas les formalités d'embauche comme lourdes et longues. En outre, ces derniers peuvent recourir de plus en plus aux centres de gestion pour effectuer ces formalités. Enfin, la mise en place de ce titre se révélerait coûteuse pour les organismes de sécurité sociale. En conséquence, l'utilité d'une telle mesure semble loin d'être démontrée au regard de son coût qui, lui, l'est assez clairement.

Le chapitre IV, relatif à l'hygiène, à la sécurité et à la médecine préventive, est quant à lui définitivement adopté. Je terminerai donc ce tour d'horizon avec le cinquième chapitre, consacré aux dispositions diverses, qui comprend les quatre articles nouveaux introduits par le Sénat. J'en citerai trois.

Le premier d'entre eux, l'article 31, offre plus de souplesse de gestion aux collectivités en permettant aux fonctionnaires territoriaux qui ont accumulé un nombre important de droits à congé dans le cadre d'un compte épargne temps de pouvoir bénéficier d'une compensation financière au lieu de devoir prendre leurs droits à congé. Le Gouvernement y est favorable.

Les deux autres articles correspondent à deux amendements déposés par le Gouvernement sur le droit à l'action sociale. C'est la concrétisation de l'engagement que j'avais pris ici le 12 octobre dernier pour répondre aux souhaits énergiquement formulés par Bernard Derosier.

**M. Bernard Derosier.** Par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Par Bernard Derosier en sa qualité de président du Conseil supérieur, bien qu'il partage personnellement cette idée ! (*Sourires.*)

Après avoir consulté, comme je l'avais annoncé, les présidents des trois principales associations d'élus, ainsi que Bernard Derosier, en tant que président du Conseil supérieur, une formule équilibrée s'est dégagée. Elle donne aux dépenses d'action sociale un caractère obligatoire tout en laissant la liberté aux assemblées délibérantes de fixer le niveau de ces dépenses. Concrètement, nous nous sommes inspirés du mécanisme qui permet de fixer les indemnités des élus : l'indemnité est obligatoire, à charge pour la collectivité d'en décider le montant. C'est une avancée majeure qui va dans le sens d'une plus grande attractivité de la fonction publique territoriale, ce qui est l'objectif même du présent texte.

Au total, et compte tenu des dispositions que je viens de vous présenter, je pense, mesdames et messieurs les députés, qu'il n'y a plus d'obstacles significatifs à l'adoption définitive de ce projet de loi. Le temps, à présent, n'est plus un allié. Peut-être l'approche des prochains scrutins est-elle de nature à perturber l'objectivité des débats. Il nous faut en outre répondre aux impatiences légitimes de tous ceux qui attendent ce texte depuis plus de quatre ans. Ce soir, notre responsabilité collective est engagée : il appartient à chacun de l'assumer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Michel Piron, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici saisis, en deuxième lecture, du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, qui doit permettre de répondre aux nouveaux défis, notamment démographiques, auxquels elle est confrontée.

Saluons d'abord le caractère sereinement constructif des travaux des deux assemblées. À l'issue de l'examen du texte en seconde lecture par le Sénat, seuls 20 articles – sur un total de 83 – restent en discussion, ce qui témoigne des nombreux points d'accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat. En outre, je tiens à souligner que 47 des 83 articles du projet de loi ont été ajoutés lors de la discussion parlementaire à l'initiative de la majorité ou de l'opposition, ce qui a permis d'enrichir notablement le texte.

Parmi les articles déjà adoptés conformes, on peut citer l'intégralité du chapitre I<sup>er</sup>, c'est-à-dire le dispositif de formation professionnelle : droit individuel à la formation ; reconnaissance et valorisation des acquis de l'expérience professionnelle. On peut aussi évoquer l'extension des compétences du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et la création d'un collège des employeurs territoriaux ; la désignation d'un centre de gestion coordonnateur au niveau régional et l'institution d'une conférence nationale des centres de gestion coordonnateurs ; la quasi-totalité des articles relatifs aux compétences des centres de gestion ; la possibilité de recourir à des agents non titulaires afin de pourvoir un emploi de secrétaire de mairie ou des postes dont la création et la suppression dépendent de décisions de l'État ; la régulation financière des mutations qui interviennent moins de trois ans avant la titularisation de l'agent ; la conservation des avantages indemnitaires acquis pour les agents transférés d'une commune à un établissement public ou inversement.

Les dispositions modifiées par le Sénat, quant à elles, mettent en évidence des divergences très limitées entre les deux assemblées. En matière institutionnelle, le Sénat a apporté quelques aménagements sans remettre en cause les orientations générales adoptées par l'Assemblée. Ainsi, cette dernière avait prévu que les agents de catégorie A + et le cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux resteraient gérés par le CNFPT. Le Sénat a prévu que seuls les administrateurs territoriaux, les conservateurs territoriaux des bibliothèques ou du patrimoine et les ingénieurs territoriaux ayant le grade d'ingénieur en chef, qui relèvent de la catégorie A + *stricto sensu*, seront gérés par le CNFPT.

Le Sénat a par ailleurs réécrit entièrement l'article 15 *quater*, qui définit les missions facultatives des centres de gestion en matière de gestion des ressources humaines, notamment les services de remplacement des agents indisponibles.

Toujours dans le volet institutionnel, le Sénat est revenu sur le plafonnement de la prise en charge par les centres de gestion du coût des autorisations spéciales d'absence qui avait été introduit par l'Assemblée nationale, car il a estimé que ce plafonnement vidait la mesure de son contenu.

En matière de gestion des personnels territoriaux, le Sénat a limité la mise à disposition d'agents sous contrat à durée indéterminée aux échanges entre communes et EPCI, afin d'éviter que cette possibilité ne crée de véritables « carrières » pour les agents non titulaires. Le Sénat a tenu à

ce que ces derniers continuent à être recrutés uniquement pour répondre à des besoins ponctuels, conformément aux principes énoncés par le statut, ce qui est également le souhait de la commission des lois.

Le Sénat a également permis de verser aux agents une compensation financière pour les droits à congé non utilisés. Il a par ailleurs prévu que les frais d'avocat de l'ordonnateur dont la gestion est contrôlée par la chambre régionale des comptes seraient pris en charge par la collectivité territoriale, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

Cependant, la modification la plus importante apportée par le Sénat est la consécration de l'action sociale pour les agents des communes et des établissements publics locaux. La Haute Assemblée a ainsi adopté deux amendements du Gouvernement rendant l'action sociale obligatoire dans les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. Afin de respecter le principe de libre administration, aucun montant minimum de dépenses n'est fixé, mais il est très probable que ces dispositions inciteront les collectivités à développer leur action sociale, comme nous le souhaitons. Ces articles constituent donc une avancée très significative pour le pouvoir d'achat des agents.

Enfin, le Sénat a supprimé deux articles introduits par l'Assemblée. Le premier, l'article 28 *bis* A, prévoyait que les conseils de discipline seraient présidés par l'autorité territoriale. Le Sénat a estimé que la présidence d'un magistrat de l'ordre administratif offrait plus de garanties pour les fonctionnaires. Votre commission n'a pas souhaité rétablir cet article.

Le second article supprimé est le 29 *ter*, qui résultait d'un amendement de notre collègue Gérard Manuel et créait un titre emploi collectivité pour les petites communes afin de faciliter le recrutement de contractuels pour couvrir des besoins occasionnels ou saisonniers. Les organismes de sécurité sociale ont fait savoir que cette mesure représenterait un coût de gestion élevé pour un nombre de bénéficiaires réduit. Le Sénat a donc jugé préférable de ne pas introduire ce nouveau dispositif sans une évaluation préalable de ses conséquences. La commission s'est ralliée à cette position, et votre rapporteur souhaite que cette piste de réflexion soit examinée dans l'avenir afin de réduire les formalités qui s'imposent aux petites communes.

En conclusion, le texte issu de la deuxième lecture au Sénat apparaît tout à fait conforme au souci d'assouplissement et d'amélioration des droits des agents qui a guidé nos travaux. Ses nombreuses dispositions devraient permettre de moderniser la fonction publique territoriale tout en la rendant plus dynamique et plus attractive, ainsi que d'accompagner le mouvement de décentralisation en assurant la nécessaire adaptation des administrations aux besoins de nos concitoyens.

Car – faut-il le rappeler, mes chers collègues ? – ce texte ne vise pas seulement à améliorer le sort de tel ou tel cadre d'emploi, ni de telle ou telle catégorie d'usagers. Ce qu'il vise, en réformant la fonction publique territoriale, c'est, aussi et surtout, à mieux servir ce qu'on nomme d'une belle expression, « l'intérêt général ».

Ce n'est donc pas peu dire aujourd'hui que rappeler combien ce projet de loi est attendu, tant par les agents territoriaux que par les collectivités locales et les centres de gestion. Voilà pourquoi il nous semble hautement souhaitable que ce texte entre en vigueur avant la fin de la législature. Pour cette raison, la commission des lois n'a adopté

aucun amendement ; elle vous invite, mes chers collègues, à l'imiter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

### Discussion générale

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Muguette Jacquaint.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici au terme de l'examen du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale. Lors de la première lecture, ce projet de loi, tel qu'il avait été examiné par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, avait reçu un accueil mitigé des syndicats de fonctionnaires. Aujourd'hui, malgré des améliorations, leurs réserves demeurent.

Après que notre assemblée eut adopté de manière définitive le projet de loi de modernisation de la fonction publique, texte transversal aux trois fonctions publiques – d'État, territoriale et hospitalière – qui allait dans le même sens que celui que nous examinons, nous pouvions espérer que le présent projet rattrape les manques du précédent. Hélas, en dépit de quelques avancées, ce n'est pas le cas.

L'objectif de modernisation de la fonction publique territoriale est louable, et les députés communistes et républicains le partagent. Il est en effet souhaitable d'accompagner la diversification des missions des collectivités, de prendre en compte l'expérience professionnelle, de développer la formation. Mais le projet de loi ne prend pas à bras le corps les enjeux de cette nécessaire modernisation. Dans la première moitié du texte, nous notons même des reculs – sous couvert, d'ailleurs, d'innovation –, tandis que, dans sa seconde moitié, il se limite à des aménagements institutionnels de faible portée.

Permettez-moi de rappeler le contexte dans lequel s'insère le projet que nous examinons, à savoir une volonté – souvent expressément affirmée – d'affaiblissement de la fonction publique. Depuis 2002, en effet, c'est morceau par morceau que s'organise le transfert de plusieurs centaines de milliers de personnels vers la fonction publique territoriale. Ainsi les TOS, c'est-à-dire le personnel technique non enseignant, ont été transférés aux régions.

On assiste peu à peu à la suppression des droits anciens liés au statut de la fonction publique, tandis que sont recrutés sur d'autres bases des salariés plus précaires et plus vulnérables. Il est ensuite plus facile de désertifier des régions entières et de liquider la continuité territoriale du service public.

Pourtant, suivant un récent sondage de l'IFOP, la majorité des Français souhaitent que soit maintenu le nombre de fonctionnaires. Ainsi, 66 % de nos concitoyens rejettent l'idée qu'il y a trop de fonctionnaires dans les collectivités territoriales. Ils ont en effet bien senti que supprimer des postes a pour effet de dégrader le service rendu. Or les Français sont particulièrement attachés au service public de proximité qu'assurent nos collectivités locales.

Venons-en au texte lui-même. La plupart de nos amendements de première lecture ne pourront être rediscutés, puisque les articles sur lesquels ils portaient ont été adoptés de manière conforme par les deux assemblées. D'où le constat qu'il est bien difficile de faire évoluer positivement la loi.

Même si nous n'aborderons pas ces points, j'évoquerai tout de même deux désaccords majeurs que nous avons avec ce texte, l'un concernant le droit à la formation, l'autre le rôle du Centre national de la fonction publique territoriale.

En premier lieu, le projet de loi affirme le principe d'un droit individuel à la formation professionnelle. Or on se demande en lisant ce texte si ce droit individuel est celui de l'employé ou celui de l'employeur ! En effet, non seulement les formations nécessitées par le développement de la carrière de l'agent pourront être organisées à la demande de l'autorité territoriale, mais la mise en œuvre du droit individuel à la formation sera décidée par cette même autorité ; enfin, cette dernière pourra décider que ce droit s'exercera en dehors du temps de travail.

J'ajoute que, même si l'employeur donne son accord, la formation sera largement restreinte du fait du faible nombre d'heures allouées et dans la mesure où son financement sera à la charge de l'autorité territoriale, ce qui réserve la formation aux grosses collectivités, qui ont les moyens.

Le second point de désaccord touche au rôle que réserve ce texte au Centre national de la fonction publique territoriale. Le Gouvernement veut décentraliser la plupart des concours au niveau des centres de gestion, ce qui est difficilement compréhensible. En effet, les centres interrégionaux de concours et les services centraux pour les concours fonctionnent aujourd'hui avec efficacité et régularité. Pourquoi modifier un dispositif qui fonctionne ? Pourquoi briser en particulier la relation intime entre formation et concours ? Confier les concours aux centres de gestion risque de casser la neutralité du recrutement puisque les employeurs, organisateurs du concours, seront également les recruteurs. Une sorte de privatisation du recrutement risque ainsi de se faire jour, avec, à la clef, une dépendance « clientéliste » de l'agent vis-à-vis de l'autorité territoriale.

Nos collègues sénateurs du groupe communiste, républicain et citoyen ont cherché, eux aussi, à améliorer le texte. Deux de leurs amendements en particulier n'ont pas été adoptés, ce que je regrette. Le premier proposait de supprimer l'article 18 AA, lequel facilite l'utilisation de contrats à durée indéterminée dans la fonction publique territoriale, ce qui remet en cause de façon pernicieuse le statut de fonctionnaire. Le second visait à supprimer l'article 22 bis, qui assouplit la règle des quotas d'avancement de grade mais ne le fait pas de façon uniforme pour l'ensemble des collectivités territoriales. Bien au contraire, il prévoit de confier l'appréciation de cet assouplissement à chacune des collectivités, qui auront à juger de sa légitimité et de sa nécessité. Tout porte donc à croire que le Gouvernement souhaite porter un coup à l'égalité de traitement entre agents territoriaux.

Nous nous réjouissons en revanche que deux amendements proposés par les sénateurs communistes aient été adoptés. L'un réaffirme que les commissions administratives paritaires constituées en conseil de discipline sont présidées par des magistrats de l'ordre administratif ; c'est une garantie d'impartialité de la procédure disciplinaire et de neutralité au sein d'un organe de consultation paritaire.

Le second supprime l'article 29 *ter*. Cet article créait un titre emploi collectivité, destiné aux communes de moins de 1 000 habitants, qui visait à simplifier les déclarations et les formalités liées à l'emploi occasionnel d'agents contractuels. Mais, selon les services de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, non seulement ce dispositif n'avait pas démontré son intérêt mais il était coûteux. En effet, les cotisants publics entendus par l'ACOSS n'ont pas exprimé

le besoin de disposer d'un tel titre. Ils ont été interrogés sur les formalités d'embauche des personnels et, globalement, ne les perçoivent pas comme lourdes. S'agissant des agents occasionnels, il est apparu très clairement que les formalités d'embauche des ces agents ne constituent, je cite, « ni une difficulté en termes de gestion administrative ni un frein à l'embauche ». De surcroît, le nombre de contrats concernés est très faible et, autre argument, les centres de gestion des collectivités territoriales assurent déjà une fonction d'aide à l'accomplissement des formalités d'embauche.

Prenant en compte ces dernières avancées, les députés communistes et républicains, même s'ils ne sont pas entièrement satisfaits de ce texte, s'abstiendront dans le vote sur l'ensemble.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques-Alain Bénisti.

**M. Jacques-Alain Bénisti.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi sur la fonction publique territoriale, dont nous sommes saisis en deuxième lecture, est l'occasion de répondre aux attentes des agents publics et des employeurs territoriaux face aux enjeux importants des prochaines années, l'enjeu démographique notamment, en raison des départs massifs en retraite, qui explique la nécessité de rendre la fonction publique territoriale plus attractive si l'on veut pallier ces départs et maintenir la qualité des services offerts aux administrés.

Ces mesures très attendues, alliées à celles que nous avons votées récemment sur la modernisation de la fonction publique, ainsi que les décrets qui accompagneront ce projet de loi, permettront aux administrations locales de faire face à ces enjeux.

Sans reprendre l'ensemble des articles, ayant eu l'occasion de m'exprimer à maintes reprises sur chacun d'eux, je tiens à souligner, monsieur le ministre, que ce texte est sans conteste très novateur en matière de formation, car il va inciter les fonctionnaires territoriaux à mieux se former tout au long de leur vie professionnelle, à l'instar des salariés du secteur privé, où le même dispositif est déjà en vigueur. Il crée notamment, pour tous les agents de la fonction publique territoriale, des formations obligatoires d'intégration, que le CNFPT aura la charge de mener à bien. En outre, la prise en compte des acquis de l'expérience professionnelle, tant dans les procédures de recrutement par concours et par promotion au choix que pour l'avancement de grade, l'instauration du droit individuel à la formation, des bilans de compétences, du livret de formation sont autant de mesures de nature à modifier en profondeur la gestion des ressources humaines, grâce à une approche valorisant les compétences acquises et les efforts fournis au profit de nos collectivités. Les mesures que vous proposez en matière de formation rendront, sans nul doute, la fonction publique territoriale plus attractive et contribueront, par l'amélioration des compétences de chacun, à une meilleure adaptation des agents à l'évolution des métiers des administrations locales.

Ce texte est également très novateur car il accorde plus de marges de manœuvre dans la gestion des ressources humaines. Cependant, je voudrais attirer votre attention sur un point qui mérite réflexion. Si je me félicite de voir transposer au sein de la fonction publique territoriale le ratio « promu/promouvables » pour l'avancement de grade et de constater que la fixation de ce taux est du ressort des employeurs locaux, je m'inquiète des modalités retenues.

En effet, l'article 22 *bis* du projet de loi prévoit la définition des taux de promotion par les assemblées délibérantes des collectivités. Ainsi, pour un même cadre d'emploi, le taux d'avancement pourra varier d'une collectivité à

l'autre. Il sera aussi fonction des moyens financiers de chacune d'entre elles. Pour les plus petites, qui sont les plus nombreuses, cette modalité perd beaucoup de son sens du fait de la présence d'un seul agent dans les cadres d'emploi existants. Le système retenu, au-delà du sentiment d'injustice ressenti par les personnels, est susceptible de porter atteinte au principe d'égalité de carrière des fonctionnaires d'un même cadre d'emploi. Ce n'est pas le cas des fonctionnaires de l'État, pour qui le taux est fixé par ministère et par corps. Pour les fonctionnaires, comme pour les élus, les différences constatées seraient préjudiciables à la mobilité tant au sein de la FPT qu'entre les fonctions publiques.

Si le principe de spécificité qui régit cette fonction publique conduit à des adaptations fines dans la mise en œuvre du système de la carrière, celles-ci doivent conduire à des solutions innovantes qui concilient ce principe avec la nécessaire parité entre les fonctions publiques. En outre, pour les élus de la plupart des petites collectivités, ce dispositif risque d'aggraver leurs conditions de recrutement. Aussi, dans le respect de la libre administration des collectivités locales, il me paraît judicieux que ce taux soit fixé, bien entendu, par les élus, mais au sein des centres de gestion au niveau régional ou interrégional pour les cadres d'emploi de catégorie A et au niveau départemental pour ceux des catégories B et C.

Je salue enfin, monsieur le ministre, les amendements que vous avez déposés en deuxième lecture au Sénat, qui complètent utilement le texte par un volet social et représentent des avancées notables, tout en maintenant une certaine liberté d'action pour les collectivités. L'équilibre me semble satisfaisant pour toutes les parties.

Cependant, je regrette que nous n'ayons pas totalement abouti en matière de clarification du volet institutionnel et que, dans la logique de la LOLF, un organe de pilotage et de régulation n'ait pas vu le jour. Je persiste à penser que, conformément au projet gouvernemental, une autre organisation aurait pu être trouvée avec un organe de coordination qui aurait garanti l'efficacité et la qualité des services sans pour autant augmenter les coûts, comme l'ont prétendu nos collègues sénateurs.

Je crains, mais l'avenir nous le dira, que, dans la configuration qui a été retenue, le transfert des concours de catégorie A, du fait de l'absence de cet organe, n'entraîne, sans améliorer le service rendu aux collectivités ou aux candidats à la fonction publique territoriale, une multiplicité de concours ainsi que des problèmes de transfert des personnels et de lisibilité pour les collectivités. Si tel devait être le cas, mais là encore, l'avenir nous le dira, l'organisation pour laquelle vous avez opté aboutirait à l'effet inverse de celui recherché, à savoir une meilleure rationalisation des dépenses publiques.

Toutefois, afin de ne pas retarder l'adoption de mesures par ailleurs importantes pour les fonctionnaires territoriaux, je ne rouvrirai pas le débat sur cette question. Un compromis a été trouvé, même si, par définition, un compromis n'est jamais pleinement satisfaisant. Nous n'en sommes pas à la première réforme sur ce sujet et celle-ci ne sera certainement pas la dernière.

Cela étant, je me réjouis, monsieur le ministre, que, dans l'ensemble, nos débats aient été plutôt consensuels et j'invite mes collègues à voter ce projet afin que la loi puisse être publiée rapidement. Car, monsieur le ministre, tous les agents territoriaux attendaient ce texte depuis des années,

mais jamais ils n'auraient pensé que ce serait un gouvernement de droite qui le leur offrirait. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Derosier.

**M. Bernard Derosier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 23 janvier dernier, j'avais déjà observé que cette législature aura été celle de toutes les annonces, mais aussi celle de toutes les déceptions.

**M. Michel Piron, rapporteur.** Oh !

**M. Bernard Derosier.** Sur tous les sujets essentiels pour l'État et la société, le Gouvernement et sa majorité auront manqué d'ambition et de cohérence.

Il est indispensable de donner à la décentralisation une fonction publique à la mesure de ses objectifs tels qu'ils ont été fixés par les récents transferts et par la loi fondamentale de 1982. Les quelque 1,7 million de fonctionnaires territoriaux et 55 000 employeurs publics locaux étaient en droit d'attendre autre chose. Il y va de la qualité du service public de proximité, mais force est de constater que le rendez-vous est manqué.

Plus de quatre années, six ministres en charge des collectivités locales et de la fonction publique et une douzaine de versions ont été nécessaires pour rédiger ce texte qui, faute de continuité politique, a revu ses ambitions à la baisse. Ce projet de loi n'a d'ailleurs plus grand-chose à voir avec celui examiné le 16 novembre 2005 par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, projet initial qui avait pourtant reçu un avis favorable de la grande majorité du conseil. Depuis cette date sont intervenues les observations du Conseil d'État, suivies des modifications apportées par le Parlement en première et en deuxième lecture. Pour ce qui est de cette dernière, je parle du Sénat, car notre deuxième lecture est une mascarade !

**M. Michel Piron, rapporteur, et M. Guy Geoffroy.** Oh !

**M. Jean-Pierre Dufau.** Eh oui, c'est un deuxième enregistrement !

**M. Bernard Derosier.** Depuis quelques semaines, les députés sont devenus des parlementaires de second rang. Pour accélérer le mouvement, la majorité, sans doute pressée de quitter ces bancs, se range à l'avis du Gouvernement et nous invite à voter conforme ce que le Sénat a décidé.

À part le volet formation,...

**M. Michel Piron, rapporteur.** Ce n'est pas rien !

**M. Bernard Derosier.** ... ce texte ne compte plus aujourd'hui que des dispositions à la marge, isolées, preuves du manque de cohérence d'ensemble du projet gouvernemental. La montagne a accouché d'une souris !

Le Gouvernement, comme sa majorité, semble beaucoup plus soucieux d'affaiblir la fonction publique dans son ensemble : l'introduction du contrat à durée indéterminée, la suppression massive de postes de fonctionnaires, la fermeture de services publics de proximité sont les principales mesures qui caractérisent cette logique de démantèlement.

**Mme Muguette Jacquaint.** Tout à fait !

**M. Bernard Derosier.** Nous sommes à la veille d'une journée d'action dans la fonction publique et les députés socialistes sont solidaires des revendications pour l'emploi et pour le pouvoir d'achat des fonctionnaires. À cet égard, un grand journal du soir titre sur les réserves qui s'expriment à propos de la théorie du ministre candidat – que

vous soutenez, monsieur le ministre –, lequel envisage de ne remplacer qu'un seul fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Pourtant, la modernisation de la fonction publique, qu'il s'agisse de l'État, du secteur hospitalier ou des collectivités territoriales, est un levier évident de la modernisation des services publics. Et, dans le contexte actuel de transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, le problème de l'évolution de la fonction publique territoriale se pose avec une nouvelle acuité.

L'évolution et la modernisation des services publics locaux nécessitent une véritable réforme. Comme je l'indiquais en octobre, lors de la première lecture, il est grand temps d'ouvrir un large débat, d'organiser en France de véritables états généraux de la fonction publique, qui débouchent sur une réforme globale, menée conjointement par le Gouvernement, le Parlement, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

Les objectifs d'une telle entreprise sont simples : il s'agit de garantir la stabilité du statut, la clarté des règles de gestion des ressources humaines et la mise en place de déroulements de carrière attractifs, tout en accompagnant l'évolution et la diversification des missions des collectivités territoriales. La gestion des ressources humaines, comme le recrutement et la formation des agents publics, sont donc les axes principaux de toute réflexion à ce sujet. Malheureusement, le Gouvernement ne l'a manifestement pas compris. Et la grande loi de réforme de l'ensemble de la fonction publique, longtemps annoncée, a abouti à deux textes croupinos.

Celui que nous examinons aujourd'hui comporte des mesures attendues...

**M. Michel Piron, rapporteur.** Ah, tout de même !

**M. Bernard Derosier.** ... mais aussi des sujets d'inquiétude pour l'avenir. Ainsi, je me félicite que le Gouvernement ait finalement accepté d'introduire devant le Sénat le principe de la mise en œuvre de l'action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de 300 000 agents.

**M. Michel Piron, rapporteur.** En effet.

**M. Bernard Derosier.** Ce droit, unanimement défendu par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et sur lequel j'avais attiré votre attention, monsieur le ministre, au cours de la première lecture, constitue un enjeu majeur aux yeux des membres du Conseil supérieur, élus et représentants des personnels.

**M. Michel Piron, rapporteur.** C'est une belle avancée.

**M. Bernard Derosier.** En effet, l'instauration d'une dépense obligatoire pour la réalisation d'un socle minimum de prestations d'action sociale est attendue par plus de 300 000 agents, qui en sont actuellement exclus.

**M. Michel Piron, rapporteur.** Nous sommes d'accord !

**M. Bernard Derosier.** Cependant, les possibilités données aux agents publics pour accéder à la formation sont réduites. Quel est donc l'intérêt de telles dispositions si rien dans le projet de loi ne vient véritablement donner aux collectivités territoriales les moyens de disposer d'agents formés, qualifiés, et d'anticiper l'évolution des différents métiers ? Croire que l'on peut réformer sans évaluer les conséquences financières, en espérant que tout se compensera harmonieusement, ce n'est pas sérieux !

Nous arrivons au terme d'un long processus législatif, et pourtant, aucun éclaircissement ne nous est fourni, s'agissant du financement du droit à la formation. La promesse d'une « réforme à coût constant » a de quoi laisser perplexe. En effet, le financement des nouvelles mesures dans le domaine de la formation n'est toujours pas assuré et la réduction du fonds du « 1 % formation » alloué au Centre national de la fonction publique territoriale limitera la diversification des formations que ce dernier assure auprès des agents des collectivités territoriales. Celui-ci voit ainsi son avenir menacé et risque de n'être plus qu'un prestataire parmi d'autres sur le marché de la formation, en perdant son rôle d'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales, qui se verront imposer, plus qu'hier, le recours aux services d'organismes privés. Dès lors, on peut se demander si les communes en auront les moyens et si tous les agents seront égaux devant la formation professionnelle, selon qu'ils seront dans une collectivité riche ou dans une petite commune dotée de faibles ressources.

Ce projet de loi risque donc d'accentuer les inégalités entre les agents territoriaux, ce qui ne sera pas sans conséquences sur les missions de service public assurées par les collectivités. Dans ces conditions, je ne peux que m'interroger sur la volonté de modernisation de la fonction publique territoriale. Au contraire, il me semble que ce texte fait plutôt preuve d'immobilisme, en manquant son rendez-vous tant annoncé avec les préoccupations et les besoins des administrations !

**M. Michel Piron, rapporteur.** Vos propos sont excessifs !

**M. Guy Geoffroy.** ... Tellement qu'ils en deviennent dérisoires !

**M. Bernard Derosier.** Au-delà des mesures relatives à la formation des agents territoriaux, ce projet de loi ne répond pas à toutes les préoccupations qui sont exprimées depuis des années au sein de la fonction publique territoriale. En effet, l'autre point fort de ce texte aurait dû être la rationalisation du volet gestion des ressources humaines des collectivités locales.

**M. Michel Piron, rapporteur.** C'est le cas !

**M. Bernard Derosier.** Or, à l'heure de la relève de la génération du *baby boom*, alors que la mise en œuvre de politiques pertinentes de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences est plus que jamais nécessaire, la volonté réformatrice est bien timide.

De fait, cette loi ne favorisera pas la mutualisation des moyens entre les collectivités, mais risque d'affaiblir celles pour lesquelles la gestion des ressources humaines est la plus problématique. Je pense en particulier aux communes, et notamment aux plus petites d'entre elles. C'est pourquoi je regrette qu'un établissement public national, chargé d'assurer des missions de gestion des personnels territoriaux et de coordonner l'activité des centres de gestion départementaux et interdépartementaux, ne voie finalement pas le jour, alors qu'il avait été appelé de ses vœux par le Conseil supérieur.

De même, les comités régionaux pour l'emploi public territorial ont disparu du texte, alors qu'ils devaient constituer un niveau pertinent et original permettant de répondre à l'évolution des métiers des collectivités et d'assurer la coordination de l'action de tous les acteurs de l'emploi public local. Au lieu de cela, les missions du Centre national de la fonction publique territoriale et des centres de gestion seront cloisonnées, de sorte que la formation et la gestion des personnels seront déconnectées l'une de l'autre.

Le lien se voit ainsi rompu entre formation et emploi. Malheureusement, la concertation entre les employeurs publics locaux et les institutions chargées de la formation et de la gestion de leurs personnels ne se fera pas, laissant l'emploi public local sans perspectives d'évolution construite et maîtrisée !

Avant de terminer, monsieur le ministre, je souhaiterais vous faire part d'une déception et d'une crainte. Tout d'abord, je regrette que le Sénat ait supprimé le dispositif introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, confiant la présidence des conseils de discipline non plus à un magistrat administratif, mais à un élu local. Vous aviez pourtant soutenu cette initiative.

**M. Guy Geoffroy.** Nous nous sommes expliqués à ce sujet.

**M. Bernard Derosier.** Qu'est-ce donc que ce Sénat supposé représenter les collectivités territoriales et qui ne fait pas confiance aux élus locaux ? Va-t-on un jour, dans ce pays, leur faire confiance ? Ils sont tout aussi capables qu'un magistrat de présider un conseil de discipline !

Par ailleurs, le risque de voir apparaître une « fonction publique territoriale *bis* » s'est accentué avec les dispositions conférant un quasi-statut aux titulaires d'un contrat à durée indéterminée. Alors que l'introduction du CDI dans la fonction publique, sous couvert d'une directive européenne qui ne l'imposait pas, constitue déjà une atteinte manifeste au statut de la fonction publique, il apparaît ici une volonté d'aller plus loin encore, puisque les détenteurs d'un tel contrat se verraient reconnaître une évolution salariale, ainsi que la possibilité d'être mis à disposition. Je désapprouve ce choix, pour le moins illogique s'agissant d'agents contractuels censés occuper un emploi précis, non pourvu par un titulaire. Il témoigne d'une préférence accordée au contrat sur le statut.

Je déplore aussi, monsieur le ministre, que vous n'ayez pas décidé, malgré les engagements – certes oraux – du cabinet de M. le ministre Sarkozy, de créer des emplois fonctionnels pour la direction des services départementaux d'incendie et de secours ou les CCAS. Ce n'est que partie remise : il faudra inéluctablement redéfinir leurs relations avec l'État.

**M. Jacques-Alain Bénisti.** Vous avez donc intérêt à voter Sarkozy !

**M. Bernard Derosier.** En réalité, le Gouvernement ne nous présente aucune stratégie cohérente, digne des enjeux de demain et des attentes des agents de la fonction publique territoriale. À l'issue du processus législatif, les points faibles du texte demeurent : d'une part, l'incapacité de trancher et d'innover dans le pilotage national de la fonction publique territoriale ; d'autre part, l'absence de financement, la réforme étant censée être réalisée à coût constant.

La fonction publique territoriale doit être modernisée pour accompagner nos collectivités face aux enjeux sociaux et territoriaux du XXI<sup>e</sup> siècle. Ce projet de loi ne répondant malheureusement pas aux enjeux pressants du service public local, la modernisation reste à faire.

**M. Jean-Pierre Gorges.** Que ne l'avez-vous accomplie !

**M. Bernard Derosier.** Tant que nos amendements ne sont pas définitivement rejetés, il reste cependant un espoir. Le sort qui leur sera réservé déterminera le vote du groupe socialiste : pour, contre ou abstention. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe des député-e-s communistes et républicains.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Marie Comparini.

**Mme Anne-Marie Comparini.** Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, comme l'ont relevé des fonctionnaires territoriaux de Lyon, le projet qui vient aujourd'hui en deuxième lecture, avec l'ambition de construire un nouveau dispositif de formation des agents territoriaux, est un des textes les plus marquants dans ce domaine depuis la loi du 26 janvier 1984.

**M. Michel Piron, rapporteur.** Très bien !

**Mme Anne-Marie Comparini.** À un moment où les perspectives démographiques se font très contraignantes, il était nécessaire de renforcer le dispositif de formation : comme le montrent les estimations réalisées par l'Observatoire de l'emploi public, 38 % des 1 780 000 agents de la fonction publique territoriale partiront à la retraite avant 2016, dont 70 % de catégorie A ! Dès lors, la fonction publique territoriale se doit d'adopter une gestion des ressources humaines plus efficace afin d'anticiper les besoins en recrutements et de renforcer son attractivité. À cet égard, le droit individuel à la formation, la prise en compte de l'expérience acquise, le rééquilibrage entre le CNFPT et les centres de gestion, le développement des concours sur titres sont autant de mesures qui vont dans le bon sens.

Mais nous avons tous conscience – et cela relève sans doute des équipes dirigeantes des collectivités – qu'il faudra aller encore plus loin dans la gestion des ressources humaines, si nous voulons rendre attractive la fonction publique territoriale. Aller plus loin pour repérer les actions possibles permettant de maintenir l'intérêt au travail en fin de carrière : la fameuse « deuxième carrière » attendue par certains, demande une préparation. Aller plus loin pour accroître la mobilité au sein de la fonction publique territoriale, mais aussi entre les différentes fonctions publiques. À cet égard, le rapprochement opéré entre l'ENA et l'INET va dans le bon sens. L'effort doit cependant être poursuivi car trop peu d'agents de la fonction publique territoriale vont vers la fonction publique d'État, et inversement. Il faut donc développer les passerelles, et d'abord agir sur les facteurs limitant la mobilité : quotas d'avancement – sur ce point, la loi que nous examinons apporte une réponse –, faible place faite au mérite dans les promotions, lourdeur des procédures de détachement, manque de visibilité des parcours possibles.

Il faudra également envisager un véritable accompagnement des parcours professionnels, une meilleure prise en compte des contraintes personnelles, la reconnaissance et la valorisation des fonctions les plus exigeantes, ainsi que la reconnaissance de la qualité du travail effectué et des possibilités accrues de promotion interne.

Dans cet ordre d'idées, nous ne devons pas oublier les collectivités non affiliées à un centre de gestion et qui, pourtant, auront besoin d'outils d'aide à la gestion du personnel. L'alinéa 6 de l'article 22 de la loi de 1984 leur interdit de bénéficier des prestations complémentaires facultatives que peuvent fournir les centres de gestion, comme la mise à disposition de spécialistes techniques et juridiques. Il faut remédier à ce problème, à propos duquel mon collègue Charles de Courson et moi-même avons déposé un amendement. J'aimerais, monsieur le ministre, vous entendre à ce sujet.

La mobilité reste peu importante dans la fonction publique territoriale. Il suffit de rappeler ce chiffre : entre 1991 et 2003, chaque année, seulement 2,1 % des agents des collectivités territoriales ont changé de commune, quand cette proportion est de 13 % dans le secteur privé. Le sujet est à étudier de près.

Si j'insiste sur ce thème, c'est que mon groupe est convaincu qu'une plus grande mobilité bénéficie à l'ensemble des acteurs : les agents, parce qu'elle améliore leurs perspectives de carrière ; la collectivité, parce qu'elle permet une gestion plus efficace des ressources humaines et motive le personnel ; la communauté nationale, parce qu'elle est bénéfique dans un contexte de tension sur le marché du travail.

Il convient par ailleurs de permettre à tous, et notamment aux femmes, l'accès aux postes dirigeants de la fonction publique territoriale. Des efforts ont été entrepris mais, là encore, beaucoup reste à faire. Ainsi, selon une étude réalisée en 2003, les femmes ne représentent que 16 % des 1 403 directeurs généraux des collectivités territoriales les plus importantes.

Nous nous trouvons face à une bonne loi, qui clarifie la gestion des ressources humaines dans les collectivités. L'accent mis sur la formation des agents est un point primordial, car la clé de la compétitivité réside dans la formation des hommes. Je ne crains pas de dire que notre service public doit être compétitif : il y va de la compétitivité globale du pays.

Enfin, ce texte accorde aux collectivités plus d'autonomie dans la gestion de la carrière de leurs agents et s'attaque au délicat problème de la répartition des compétences entre les centres de gestion et le Centre national de la fonction publique territoriale : deux raisons supplémentaires, pour le groupe UDF, de voter en sa faveur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Dufau, dernier orateur inscrit.

**M. Jean-Pierre Dufau.** Comme l'a excellemment relevé Bernard Derosier, votre souci, monsieur le ministre, est de faire voter rapidement par l'Assemblée un texte conforme à celui adopté par le Sénat : il n'y a donc qu'un simulacre de deuxième lecture. Pourtant, ce texte comprend nombre d'insuffisances, et des améliorations étaient possibles : elles ont été évoquées non seulement par l'opposition, mais même au sein de la majorité. Il est dommage d'avoir manqué un tel rendez-vous.

Puisque la période est propice aux enquêtes d'opinion, permettez-moi de vous rappeler les résultats d'un sondage organisé par la TNS-Sofres, il y a un peu plus d'un an, dans le cadre d'un débat organisé par l'association des anciens élèves de l'ENA sur le thème « Les fonctionnaires, l'Europe et la décentralisation ». Ceux qui, comme vous, monsieur le ministre, pouvaient s'attendre à une condamnation sans équivoque des avantages supposés éhontés des fonctionnaires – sécurité de l'emploi, temps de travail ou montant des retraites –, voire de quelques excès lors de mouvements de grève, ont dû être déçus : le jugement de nos concitoyens ne révèle aucune vindicte du secteur privé à l'encontre du secteur public.

Qu'est-ce qui ressort de cette enquête ? Des enseignements que vous auriez été bien inspiré de suivre pour mettre la main à ce projet de loi. La vision de la fonction publique est largement positive et les Français sont persuadés que les fonctionnaires tiennent bien leur rôle. On constate que les réticences viennent surtout des plus jeunes et des habitants de villes moyennes, là où la présence des services publics n'est pas pleinement satisfaisante.

Au moment où les comparaisons européennes s'imposent, les Français restent mesurés dans leur jugement, et si les deux tiers des personnes interrogées sont favorables à une

harmonisation des statuts de la fonction publique dans les pays de l'Union européenne, 45 % s'opposent à la suppression du statut spécifique des fonctionnaires en France. Le portrait type du « sondé » le plus convaincu de la supériorité du modèle français est celui d'un homme âgé de vingt-cinq à trente-quatre ans, commerçant, artisan ou chef d'entreprise, habitant une petite commune...

On ne sera pas surpris de l'apprendre : 48 % des personnes interrogées pensent que la fonction publique est plus attractive que le secteur privé, contre 41 % d'avis contraire, et 46 %, contre 30 %, que le statut constitue un atout. Alors, monsieur le ministre, comment s'étonner que, demain, les fonctionnaires fassent grève et manifestent pour l'augmentation de leurs rémunérations et pour la sauvegarde de leurs emplois quand le ministre d'État, candidat à la Présidence de la République, fait du non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite l'une de ses principales promesses de campagne ?

**M. Jean-Pierre Gorges.** Il a raison !

**M. Jean-Pierre Dufau.** Merci de confirmer ses dires.

Selon votre ministre de tutelle, il vaut mieux des fonctionnaires moins nombreux, mais mieux payés et mieux considérés. On pourrait sans doute résumer en disant qu'il vaut mieux des fonctionnaires moins nombreux ! (*Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. Guy Geoffroy.** Cela n'a pas grand-chose à voir !

**M. Jean-Pierre Dufau.** Alors que l'UMP nous promet un « livre noir » de la gestion par la gauche des régions françaises, la note de conjoncture publiée hier par Dexia Crédit local permet de faire litière de l'anathème que vous nous lancez à propos de l'augmentation des frais de personnel de l'ensemble des collectivités. Ces frais devraient progresser de 7,3 % cette année. Ils représentent plus du tiers des dépenses de fonctionnement et prennent en compte l'effet du transfert des 45 000 agents de la fonction publique d'État : hors TOS, l'évolution des charges de personnel serait d'environ 4,5 %. Et si 68 % des collectivités interrogées prévoient de procéder à des recrutements supplémentaires de personnels TOS, c'est parce que les seuls transferts opérés par l'État ne leur permettent pas de gérer convenablement les compétences transférées.

Permettre aux collectivités territoriales de recruter par contrats à durée déterminée les agents nécessaires pour remplir les fonctions autrefois occupées par des titulaires, augmenter la précarité, alors que vous dites vouloir la résorber : est-ce cela, votre vision d'une fonction publique modernisée ?

**M. Michel Piron, rapporteur.** C'est caricatural !

**M. Jean-Pierre Dufau.** Comme cela a été souligné, un grand débat institutionnel doit s'engager autour de la fonction publique, ce débat maintes fois reporté et que vous avez introduit par la petite porte à l'occasion de la présentation de ce projet de loi. Le volet institutionnel, marqué par le désaccord persistant entre la Fédération nationale des centres de gestion et les réserves du CNFPT, est un échec et ne répond pas aux problèmes soulevés. Votre incapacité à déjouer les obstacles qui ont empêché toute solution concertée est un avertissement autant qu'un encouragement pour le futur gouvernement, quel qu'il soit, qui devra s'atteler à la tâche. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**Mme Muguette Jacquaint.** Très bien !

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Nous arrivons donc au terme de cette discussion générale. Chacun peut, globalement, se féliciter de la qualité des interventions de tous les orateurs, et j'en conclus que votre assemblée peut adopter sans modification le projet de loi dans le texte issu du Sénat, afin de répondre à une forte demande que nous avons, les uns et les autres, ressentie depuis ces derniers mois. Comment peut-on s'étonner que, face à cette impatience, nous voulions que ce texte soit concrétisé à la fin de la législature ? Il faut choisir : ou bien, il y a urgence et ce projet est justifié, ou bien, si tel n'est pas le cas, il est inutile de légiférer. Mais tous les intervenants n'ont pas fait preuve, ce soir, d'une telle cohérence.

**M. Jacques-Alain Bénisti.** Belle démonstration !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Répondre à cette impatience, cela pourra tout d'abord se faire grâce à l'excellent travail de la commission des lois, dont je remercie à nouveau le rapporteur, Michel Piron.

**M. Michel Piron, rapporteur.** C'est doux à réentendre, monsieur le ministre ! (*Sourires.*)

**M. Guy Geoffroy.** Et c'est pleinement justifié !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Je partage totalement l'analyse de votre rapporteur, tant sur l'état de maturation du texte que sur son contenu.

De nombreuses dispositions ont été adoptées en termes conformes par le Sénat à l'issue de la deuxième lecture. Cela signifie concrètement que votre assemblée a été très largement suivie le 20 décembre dernier. Qu'elle veuille à son tour suivre le Sénat n'a donc rien de bizarre ou de contradictoire, monsieur Derosier. Comme le Sénat a repris l'essentiel de ses propositions, c'est au contraire, là encore, faire preuve de cohérence.

**M. Bernard Derosier.** Vous serez sénateur un jour !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Les modifications introduites par le Sénat sont principalement rédactionnelles et, quand elles touchent un peu plus au fond – s'agissant, par exemple, de la suppression du titre emploi collectivité –, votre commission a su faire preuve de discernement en les acceptant, car il n'était pas démontré en l'occurrence que l'objectif d'allègement et de simplification du recrutement serait atteint.

Madame Jacquaint, le projet de loi n'est pas parfait. Je n'ai d'ailleurs employé ce mot à aucune des étapes de la procédure législative.

**Mme Muguette Jacquaint.** C'est heureux !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** J'ai simplement souligné qu'il se traduirait par de grands progrès tant pour les 1,7 million d'agents que pour les collectivités, principalement les plus petites. Les avancées sociales pour les agents, dont plus des trois quarts relèvent de la catégorie C, sont très substantielles. Grâce au droit individuel à la formation, comme à l'obligation d'une formation d'intégration, les agents de cette catégorie, qui ne suivent que 1,9 jour de formation par an verront ce chiffre au moins doubler. Quant au droit à l'action sociale, qui a fait l'objet d'un amendement du Gouvernement au Sénat, il permettra à plus de 500 000 agents de bénéficier de prestations très diversifiées après un avis favorable de leur employeur. Je rappelle, en effet, que le salaire moyen dans la fonction

publique territoriale – environ 1 544 euros – est plus bas que dans la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière.

Je vous précise également, madame Jacquaint, même si vous n'avez pas évoqué ce point dont j'imagine pourtant qu'il vous intéresse, que l'action syndicale sera renforcée grâce à la possibilité offerte aux syndicats de bénéficier d'une subvention équivalente à un emploi non pourvu et à la prise en charge financière des autorisations spéciales d'absence.

**Mme Muguette Jacquaint.** C'est bien que le Gouvernement se soucie des organisations syndicales !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Merci de le souligner !

La promotion sociale sera fortement accélérée avec l'assouplissement des quotas de promotion interne. Vous savez qu'actuellement les listes d'aptitude pour passer de la catégorie C à la catégorie B sont très encombrées, ce qui contribue souvent à démotiver les agents les plus modestes.

**M. Jacques-Alain Bénisti.** C'est vrai !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Sur le plan institutionnel, je ne m'inquiète pas davantage que le CNFPT du transfert des concours de recrutement des agents de la catégorie A vers les centres de gestion, qui exercent d'ailleurs déjà cette mission pour les catégories B et C.

S'agissant du transfert des TOS vers la fonction publique territoriale, je constate – plusieurs orateurs y ont fait allusion – qu'à la fin de 2006 les trois quarts de ceux qui avaient opté ont choisi la fonction publique territoriale, ce qui était d'ailleurs très prévisible.

Monsieur Jacques-Alain Bénisti, au-delà du soutien que vous avez apporté au texte durant toute la procédure, vous avez exprimé avec beaucoup d'honnêteté les interrogations des centres de gestion. Effectivement, les centres de gestion devront, pour assurer leur nouveau rôle de pivot de la gestion des ressources humaines, renforcer leur coordination et assurer leur équilibre budgétaire. La coordination se développera significativement au plan régional, voire interrégional, grâce à la désignation de centres de gestion coordonnateurs et, au plan national, par le biais de leur conférence. La Fédération nationale des centres de gestion jouera, elle aussi, un rôle essentiel dans la mise en place des transferts de compétences du CNFPT vers les centres de gestion coordonnateurs. Par ailleurs, je tiens à affirmer, comme je l'ai fait en première lecture, que le Gouvernement se porte garant de l'équilibre financier des centres. En effet, dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi, un audit sera effectué afin d'analyser les conséquences de ces nouvelles missions et l'État en tirera très logiquement toutes les conséquences en matière d'évolution des ressources.

**M. Jacques-Alain Bénisti.** Je vous en remercie, monsieur le ministre !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, vous vous inquiétez, comme Mme Jacquaint, des conséquences de la fixation par chaque collectivité des ratios d'avancement de grade et vous redoutez l'accroissement des disparités. L'autonomie de gestion, il est vrai, ne va pas sans une certaine divergence entre les collectivités. Ce sera d'ailleurs aussi le cas au sein de l'État, puisque chaque ministère pourra fixer de façon autonome ses propres ratios d'avance-

ment de grade. Les quotas de promotion interne seront, eux, toujours fixés au plan national pour des raisons évidentes de parité entre les différentes fonctions publiques.

Monsieur Bernard Derosier, je suis un peu déçu...

**M. Bernard Derosier.** C'est bien ce qu'il m'a semblé ! *(Sourires.)*

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** C'est que vous êtes psychologue et attentif ! *(Sourires.)*

Déçu car j'ai le sentiment que la proximité de scrutins nationaux vous oblige à analyser ce projet de loi au travers d'un prisme qui n'était pas du tout le vôtre lors des nombreuses discussions que nous avons eues ensemble depuis des mois et des mois que nous nous côtoyons et que nous essayons d'avancer dans l'intérêt collectif !

**M. Michel Piron, rapporteur.** C'est malheureusement clair !

**M. Bernard Derosier.** Est-ce que cette proximité ne vous influence pas, monsieur le ministre ?

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** En tout cas pas sur ce sujet !

Vous auriez dû commencer par dire que ce texte était tout de même globalement positif, comme vous l'avez laissé entendre, à juste titre, lors de votre intervention en première lecture.

**M. Michel Piron, rapporteur.** Tout à fait !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Vous aviez alors précisé que votre vote dépendrait de l'adoption des dispositions relatives à l'action sociale dans les collectivités territoriales.

**M. Michel Piron, rapporteur.** C'est vrai !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Mais à aucun moment ce soir, vous n'avez souligné la volonté de dialogue et d'écoute du Gouvernement, qui a pris le soin de retenir bon nombre de vos amendements à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ni vous ni moi n'avons créé le Sénat, donc ne le critiquons pas et acceptons qu'il joue son rôle ! Nous nous sommes les uns et les autres épuisés à prendre en compte les avis émanant de tous les bancs. Pourquoi ne l'avez-vous pas mentionné alors que certains de ces amendements étaient majeurs et que vous y teniez personnellement et collectivement ?

**M. Bernard Derosier.** Je l'ai dit, monsieur le ministre !

**M. Guy Geoffroy.** On ne l'a pas entendu !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Vous ne l'avez pas dit suffisamment fort ! Vous auriez dû le répéter ! *(Sourires.)*

**M. Bernard Derosier.** Je le redirai en troisième lecture ! *(Sourires.)*

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Vous souhaitez vivement l'application de ce texte. Il nous faut donc avancer, et vous savez à quelle date se terminent les travaux de cette assemblée !

**M. Bernard Derosier.** Nous avons le temps ! Les élections législatives sont en juin !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Le droit à l'action sociale, qui était une de vos préoccupations, pourra tout de même profiter, je l'ai dit, à près de 500 000 agents qui n'en bénéficient pas jusqu'à présent, ce

que vous déploriez. Le Gouvernement vous a entendu et ce droit sera donc concrétisé, grâce à votre action et à votre engagement. Vous auriez pu aussi le souligner.

Je pense également à la formation tout au long de la carrière, à la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique territoriale. Le financement de la formation professionnelle dépasse largement le 1 % versé au CNFPT ; il permet aussi aux collectivités de développer leurs actions de formation dans le cadre de leurs plans locaux de formation.

Je songe encore, monsieur Derosier, aux dispositions proposées ici même en première lecture visant à mieux protéger les agents non titulaires sous CDI, et ce en application de la loi de 2005 portant transposition du droit communautaire. J'ai d'ailleurs bien entendu votre analyse sur ce sujet. Je rappelle qu'un protocole a été signé par trois organisations syndicales avec le ministère de la fonction publique. C'est là le seul objectif de l'article 18 AB. Je vous le dis et j'espère vous rassurer sur ce point : il ne s'agit en aucun cas de créer une fonction publique territoriale « bis » ni des droits à la carrière pour des contractuels. Ce que nous voulons, c'est simplement leur donner des perspectives *a minima* en matière d'évolution salariale ou de mobilité. Le Sénat est sur la même longueur d'onde et a souhaité limiter ces possibilités de mobilité au strict nécessaire. Nous sommes parvenus à un bon point d'équilibre, je le pense sincèrement, qui ne remet pas en cause le principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires. À mon sens, la seule voie de sortie normale d'un contrat pour un agent non titulaire qui veut rester dans la fonction publique territoriale est de passer des concours. Nous aboutissons donc exactement à la même volonté et à la même conclusion.

Sur la présidence des conseils de discipline, le débat a été long et argumenté en première lecture à l'Assemblée nationale, comme au Sénat en seconde lecture. La confier aux élus locaux relève d'une vraie logique, puisque cela revient à aligner le droit disciplinaire de la fonction publique territoriale sur celui des deux autres fonctions publiques, en désignant un représentant de l'employeur à la place d'un magistrat de l'ordre administratif. La position commune du Gouvernement et de l'Assemblée n'a pas été suivie. Comme je l'ai précisé, les groupes du Sénat, unanimes, ont entendu les inquiétudes des syndicats, de nombreux élus et des présidents de centre de gestion, qui soulignaient les risques d'augmentation des conflits au sein des conseils de discipline présidés par des élus,...

**M. Jacques-Alain Bénisti.** Bien sûr, un élu ne peut pas être juge et partie !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** ... la présence de magistrats apportant, de leur point de vue, la sérénité et la sécurité juridique. Il faut avoir l'honnêteté de reconnaître que cette position n'est pas totalement irrecevable. L'argumentation n'est pas incohérente, même si elle ne correspond pas à mon souhait. Il s'agit, je le rappelle, de donner un simple avis, la décision de sanctionner relevant uniquement de l'autorité territoriale. Mais ne poursuivons pas de chimères ! Il n'y aura pas consensus sur cette question d'ici à la fin de la législature et il appartiendra à chacun de nous, dans le cadre de ses responsabilités à venir, de faire évoluer les esprits.

**M. Guy Geoffroy.** Absolument !

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Madame Comparini, vous avez raison, parmi les grands objectifs fixés par ce projet de loi, celui de l'assouplissement de la gestion des ressources humaines est essentiel. Je

pense sincèrement qu'il est atteint en grande partie grâce à ce projet et aux textes réglementaires. Il l'est du fait de l'instauration du champ des emplois fonctionnels pour les moyennes et les petites collectivités, de l'abaissement des seuils de création des emplois de grade et, bien entendu, grâce aux mesures relatives au déroulement de carrière avec la suppression des quotas d'avancement de grade remplacés par des ratios librement fixés par les assemblées délibérantes et l'assouplissement des quotas de promotion interne. La mobilité sociale et professionnelle, qui est une de vos préoccupations, sera aussi encouragée. Le droit à la formation professionnelle tout au long de la carrière, l'introduction de la validation des acquis de l'expérience et le développement de la reconnaissance de l'expérience professionnelle sont des outils puissants pour atteindre cet objectif.

Par ailleurs, vous êtes préoccupée par l'équilibre budgétaire des centres de gestion, qui fournissent des prestations facultatives à des collectivités non affiliées. C'est, je crois, l'objet d'un amendement que vous souhaitez présenter. Permettez-moi de vous rassurer, ce qui n'est pas totalement désintéressé car cela me permettrait de vous inciter à le retirer.

La loi permet d'ores et déjà aux centres de gestion de financer toutes les prestations facultatives dans les conditions fixées par une convention signée avec les collectivités bénéficiaires des services. S'ils délivrent des prestations à titre gratuit, ce n'est pas normal. Il leur appartient, dans le cadre d'un usage bien pensé de la comptabilité analytique, d'en faire payer le coût à leurs « clients ». Il n'y a donc pas à avoir d'inquiétude sur ce point, même si le nombre de prestations facultatives va augmenter du fait de ce texte.

Le Gouvernement s'est néanmoins engagé à réunir l'ensemble des partenaires autour d'une table ronde dans les dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, ce qui est un délai très raisonnable, pour vérifier s'il est nécessaire de modifier le niveau de ressources des centres de gestion pour tenir compte de leurs nouvelles missions. J'espère vous avoir rassurée.

Monsieur Dufau, j'avoue avoir eu un peu peur au début de votre intervention, car j'ai trouvé vos propos, disons plutôt schématiques et légèrement agressifs.

**M. Bernard Derosier.** C'est qu'il n'avait que cinq minutes...

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Vous êtes un très bon collègue, monsieur Derosier. *(Sourires.)*

Je suis d'accord avec vous, monsieur Dufau, et avec les personnes sondées que vous citez. L'exemple que vous avez donné est d'ailleurs intéressant. Je suis pour le maintien d'une fonction publique de carrière et des dispositions statutaires. Vous avez laissé entendre le contraire. Ne vous laissez pas aller à la facilité des procès d'intention, parce que ce n'est pas le cas, et j'espère pouvoir vous rassurer également à ce sujet. Nous luttons très clairement dans ce texte contre la précarité des CDI, ce qui était votre préoccupation.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les analyses et les commentaires que je souhaitais apporter aux différents intervenants. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

**M. le président.** J'appelle maintenant, dans le texte du Sénat, les articles du projet de loi sur lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

## Article 8

**M. le président.** L'article 8 ne fait l'objet d'aucun amendement.

Je le mets aux voix.

*(L'article 8 est adopté.)*

## Article 15 quater

**M. le président.** Sur l'article 15 quater, je suis saisi d'un amendement n° 1.

Avez-vous été convaincue par M. le ministre, madame Comparini ?

**Mme Anne-Marie Comparini.** Il nous paraît essentiel d'offrir des outils d'aide à la gestion, même aux collectivités qui ne sont pas affiliées, parce que la formation devient un socle de la vie des agents territoriaux. Je vous fais donc confiance, monsieur le ministre. Je souhaite vraiment que cette question soit à l'ordre du jour de la table ronde, même si les centres de gestion ne souhaitent pas la gratuité pour les collectivités non affiliées.

Cela dit, je retire l'amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 1 est retiré.

Je mets aux voix l'article 15 quater.

*(L'article 15 quater est adopté.)*

## Article 18 AB

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 7, tendant à supprimer l'article 18 AB.

La parole est à M. Bernard Derosier, pour le défendre.

**M. Bernard Derosier.** Vous ne me demandez pas si le ministre m'a convaincu, monsieur le président. Vous êtes donc sûr qu'il n'y est pas parvenu !

Je vais tout de même panser vos plaies, monsieur Hortefeux, en vous disant que vous êtes un bon ministre (« Très bien ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire) : vous servez bien les intérêts de l'UMP et de son président (« Oh ! » sur les mêmes bancs)...

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Ça gâche tout !

**M. Bernard Derosier.** ... mais cela s'arrête là.

Par cet amendement de suppression, nous voulons rappeler notre opposition à ce qui est une fonction publique territoriale *bis*, même si vous avez essayé de nous convaincre qu'il n'en était rien. Vous n'étiez pas obligé d'introduire cette disposition dans notre droit, les directives européennes ne nous y contraignaient pas. Il y a eu une volonté idéologique derrière cette création d'une fonction publique *bis* par contrat à durée indéterminée. Nous ne pouvons pas l'accepter et c'est la raison pour laquelle nous demandons la suppression de l'article.

**M. le président.** Je crains un avis défavorable de la commission des lois, monsieur le rapporteur...

**M. Michel Piron, rapporteur.** Monsieur le président, vous avez des intuitions fulgurantes ! *(Sourires.)*

L'article 18 AB est très loin de créer un quasi-statut, et ce d'autant plus que le Sénat a réduit son champ d'application.

Cet article prévoit que les agents sous contrat à durée indéterminée peuvent voir leur rémunération évoluer. C'est non seulement un engagement du ministre envers les organisations syndicales, qui l'ont demandé, mais aussi une mesure parfaitement légitime, qui devrait répondre à vos préoccupations sociales. Ne serait-il pas anormal que des agents travaillant depuis plusieurs années pour une collectivité ne voient pas leur rémunération croître avec l'ancienneté ?

Par ailleurs, l'article permet la mise à disposition des agents sous CDI, mais dans des cas extrêmement précis. Il ne s'agit absolument pas d'organiser la mobilité des agents non titulaires, mais de permettre des échanges entre les communes et les EPCI dont elles sont membres. Vous savez fort bien qu'il est possible à une commune de mettre un de ses services à la disposition d'un EPCI ou inversement. Dans un tel cas, tous les fonctionnaires du service sont individuellement mis à disposition. Il est donc tout simplement logique de prévoir parallèlement la mise à disposition individuelle des agents sous CDI travaillant dans les services concernés.

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

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Même avis que la commission.

Monsieur Derosier, je vous remercie de vos encouragements, mais je ne me limite pas aux seuls intérêts de la famille politique à laquelle vous faisiez allusion. J'essaie au contraire de travailler pour l'intérêt général, et j'ai d'ailleurs le sentiment d'un effort partagé depuis vingt mois, notamment au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Je ne reprends pas tous les éléments que vient d'évoquer le rapporteur, mais il est vrai que la loi de juillet 2005 a eu le grand mérite de mettre un terme à la reconduction systématique, souvent d'ailleurs sans limitation, des contrats en CDD, et donc à la précarité. C'était donc un progrès.

Par ailleurs, l'article 18 AB prévoit un rendez-vous salarial périodique pour ces agents. Il me semble que c'est une garantie sociale importante, qui figure d'ailleurs dans le protocole qui a été signé en janvier 2006 avec trois organisations syndicales.

Quant à la mise à disposition des agents sous CDI, le Sénat en a étroitement limité le champ, ce qui répond, j'en suis convaincu, aux préoccupations que vous exprimez.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 7.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 18 AB.

*(L'article 18 AB est adopté.)*

#### Articles 22 bis, 24, 25 et 28

**M. le président.** Les articles 22 bis, 24, 25 et 28 ne font l'objet d'aucun amendement.

Je vais les mettre aux voix successivement.

*(Les articles 22 bis, 24, 25 et 28 sont adoptés.)*

#### Article 28 bis A

**M. le président.** Le Sénat a supprimé l'article 28 bis A.

Je suis saisi d'un amendement n° 9 tendant à le rétablir.

La parole est à M. Bernard Derosier.

**M. Bernard Derosier.** Même si l'actualité a révélé Les enfants de Don Quichotte, je ne me sens pas personnellement une vocation à me battre contre des moulins à vent, même si ce sont les députés de la majorité... tant il est clair qu'ils vont suivre la proposition du rapporteur et du Gouvernement de voter le texte conforme, en d'autres termes de repousser l'amendement. Pourtant, celui-ci avait été approuvé en première lecture par l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement. Il s'agissait de permettre aux élus d'assumer leurs responsabilités.

Le Sénat en a décidé autrement. Lui qui se targue de représenter les collectivités territoriales a considéré que les élus locaux n'étaient pas capables de présider les conseils de discipline. Pourtant, lorsqu'un conseil de discipline est réuni pour se saisir du cas d'un fonctionnaire de l'État, qui préside ? Un magistrat ? Non. Un représentant de l'État, le ministre et, par délégation, un haut fonctionnaire. Lorsque, dans un hôpital, un fonctionnaire hospitalier est traduit devant le conseil de discipline, qui préside ? Un magistrat ? Non. Le président du conseil d'administration, qui est le maire de la commune, ou le président du conseil général quand il s'agit d'un hôpital départemental. Mais lorsqu'il s'agit de fonctionnaires territoriaux, les élus seraient juges et parties, comme vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur Bénisti ? L'État, lui, n'est pas juge et partie ? Le président du conseil d'administration de l'hôpital n'est pas juge et partie ? Eh bien non. Il assume ses responsabilités en matière de discipline.

Vous voulez absolument, monsieur le ministre, que ce texte soit voté conforme aujourd'hui. Comme je vous le disais tout à l'heure en vous interpellant, nous avons le temps puisque l'Assemblée nationale est élue jusqu'à son renouvellement au mois de juin. Organisez donc une troisième lecture, voire une commission mixte paritaire, nous nous expliquerons avec les sénateurs et on pourra donner aux élus locaux leurs pleines responsabilités.

**M. le président.** Je crains à nouveau que la commission des lois n'ait un avis défavorable. *(Sourires.)*

**M. Michel Piron, rapporteur.** Non, et je vais même vous surprendre, monsieur Derosier, je partage pour partie votre argumentation. Nous avons effet considéré en première lecture que, par parallélisme avec ce qui se passe dans la fonction publique d'État, l'on pouvait confier la présidence des conseils de discipline aux élus. Le Sénat, en deuxième lecture, a estimé à l'unanimité – il faudrait peut-être une CMP entre les socialistes du Sénat et ceux de l'Assemblée pour trouver un point d'accord – que, pour des raisons professionnelles, il fallait la confier à un magistrat.

Sur le fond, je pense que les deux solutions ont leurs avantages et leurs inconvénients. Je continue de penser que notre point de vue était intéressant, et peut-être même le plus intéressant. Cela étant, on n'a cessé de le répéter, il y a une très forte attente.

Je rappelle tout de même que nous ne nous contentons pas de nous aligner sur le Sénat. Le Sénat, en seconde lecture, a tout de même adopté conformes quarante-deux articles votés ici, et il reste seulement vingt articles en discussion. C'est donc vraiment un travail partagé, largement partagé, entre les deux assemblées, ce qui justifie d'ailleurs l'existence des deux, et la balance penche plutôt en notre faveur pour le nombre d'articles, avec tout le respect que j'ai, bien entendu, pour le Sénat.

Revenir sur ce vote sénatorial, ce serait peut-être chercher le mieux, monsieur Derosier, je veux bien vous l'accorder, mais j'ai appris autrefois que le mieux pouvait parfois être l'ennemi du bien. Il est urgent de prendre des mesures qui sont extrêmement attendues. En la circonstance, revenir sur le vote du Sénat, ce serait chercher le mieux au détriment du bien. Je vous propose donc d'assumer le bien en votant cet article conforme.

**M. Guy Geoffroy.** C'est sage.

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

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Je crois avoir exprimé ce que je pensais de cette question tout à l'heure. Pour avoir évidemment participé à la discussion, je peux témoigner qu'il y a eu débat au sein des groupes. Un sénateur socialiste, que M. Bacquet et moi connaissons bien, n'a pas hésité à s'exprimer en un langage assez cru et fleuri à l'égard des collègues de son propre groupe sur ce sujet.

**M. Jean Proriol.** N'est-ce pas un sénateur d'Auvergne ?

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Jean Proriol, qui est son voisin, a réussi à le localiser.

Mais, finalement, les groupes ont été unanimes. C'est une réalité et nous en prenons acte. Ensuite, il faudra faire évoluer les esprits.

**M. Guy Geoffroy.** Absolument ! On y reviendra.

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Tout à fait. Je suis convaincu qu'on y reviendra inéluctablement, mais avançons lentement, progressivement, et sûrement. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jacques-Alain Bénisti.

**M. Jacques-Alain Bénisti.** Organisateur, avec les centres de gestion, de ces conseils de discipline, je rappelle à mon tour qu'il y a eu un débat. Néanmoins, M. Derosier étant attaché à la démocratie, je rappelle également que 90 % des présidents des centres de gestion et 95 % des directeurs des centres de gestion sont opposés à cette mesure. On peut bien sûr aller contre la majorité, et le ministre aurait pu imposer sa vision.

**M. Jean-Pierre Dufau.** C'était déjà le cas en première lecture.

**M. Jacques-Alain Bénisti.** Mais il a tenu compte de l'unanimité du Sénat et des réactions des présidents de centre de gestion, qui sont les acteurs principaux de ces conseils de discipline. Les débats des conseils de discipline sont parfois très houleux, le magistrat est là pour les modérer. Pour cette raison, sa présence doit être maintenue.

**M. le président.** À titre personnel, je pense à l'encombrement apocalyptique de nos juridictions administratives et aux retards des jugements.

Je mets aux voix l'amendement n° 9.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'article 28 *bis* A demeure donc supprimé.

#### Article 29 *ter*

**M. le président.** Le Sénat a supprimé l'article 29 *ter*.

#### Articles 31, 32 *quater*, 35 *bis*, 40 et 42 à 48

**M. le président.** Les articles 31, 32 *quater*, 35 *bis*, 40 et 42 à 48 ne font l'objet d'aucun amendement.

Je vais les mettre aux voix successivement.

*(Ces articles sont adoptés.)*

**M. le président.** Nous avons terminé l'examen des articles.

#### Explications de vote

**M. le président.** Dans les explications de vote, la parole est à M. Bernard Derosier, pour le groupe socialiste.

**M. Bernard Derosier.** Je sais dans quelle transe est le ministre, qui souhaiterait connaître, avant même le vote, la position des députés socialistes. Comme je l'ai dit en conclusion de mes propos dans la discussion générale, nous pouvons voter pour, contre ou nous abstenir.

**M. Alain Gest.** C'est bien vrai !

**M. Bernard Derosier.** Ce texte apporte des réponses à des demandes émanant des agents de la fonction publique territoriale ou des élus locaux, mais il souffre aussi de non-réponses car certaines demandes ne sont pas satisfaites. Elles ont été rappelées au cours de la discussion, et à l'instant encore à l'occasion de l'examen des amendements.

Je vous donne acte, monsieur le ministre, – comme je l'ai fait dans la discussion générale, mais vous ne semblez pas l'avoir retenu – que vous avez rempli votre engagement pour ce qui concerne l'action sociale. À la demande pressante dont vous étiez l'objet, vous avez apporté, lors de l'examen au Sénat, une réponse qui ne figurait pas, ce qui est dommage, dans le texte initial et que les députés, en vertu de l'article 40 de la Constitution, ne pouvaient introduire lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

Mais nous venons de voir, au cours de ce supposé débat en seconde lecture, qu'il reste encore des questions non réglées concernant la fonction publique territoriale : les contrats à durée indéterminée, les conseils de discipline, les emplois fonctionnels. J'insiste sur cet aspect des choses car vous avez rappelé les longs mois d'échanges que nous avons consacrés à la recherche de solutions. Et je ne vous cache pas qu'il m'était agréable de voir enfin se dessiner une réponse à un problème que je pose depuis plusieurs années : les services départementaux d'incendie et de secours étant devenus des établissements publics départementaux, il conviendrait qu'ils soient dirigés par un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel. Tous ceux que j'ai rencontrés, même au plus haut niveau, puisque j'ai eu l'occasion de m'en entretenir avec le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, étaient acquis à cette conception et comprenaient tout l'intérêt de ma proposition. Hélas ! elle n'a pas été retenue et l'article 40 de la Constitution ne m'a pas permis de la défendre par voie d'amendement. Le Gouvernement ne l'a pas reprise. Aujourd'hui, cette question n'est toujours pas réglée.

Se pose également le problème du financement de toutes ces mesures. Vous avez annoncé un bilan dans un an et demi, mais je me souviens que, s'agissant de l'APA, à ce même banc, un ministre de l'intérieur avait promis un bilan à la fin de l'année 2002. Mais le gouvernement qui a suivi n'a pas honoré cet engagement.

Aussi, attendre dix-huit mois pour tirer les leçons des problèmes financiers qui vont découler de la mise en œuvre de cette loi me semble trop long. Le financement n'est pas garanti pour les collectivités territoriales, qui assument déjà suffisamment de charges nouvelles depuis quelques mois.

Enfin, monsieur le ministre, je l'ai dit et je le répète, en tant que député, je ne veux pas d'une Assemblée croupion. En ce qui me concerne, comme mes collègues d'ailleurs, je ne suis pas pressé par le calendrier. La Constitution prévoit l'existence du Sénat, je ne le remets pas en cause, je suis favorable au bicamérisme. Mais, sans être hostile au Sénat, j'observe qu'il a désormais le dernier mot, et cela est contraire à la Constitution.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste s'abstiendra, même si les arguments pour voter contre ce texte ne manquent pas. Mais je n'irai pas jusque-là, monsieur le ministre, sachant que cela vous gâcherait la soirée. *(Sourires.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jacques-Alain Bénisti.

**M. Jacques-Alain Bénisti.** Le groupe UMP, lui, votera bien évidemment ce projet de loi.

Quatre ans de débats avec l'ensemble des acteurs de la fonction publique territoriale – syndicats, centres de gestion, membres du CNFPT, fonctionnaires – ont abouti à un texte de loi qui, au fil des années, a évolué. M. Derosier nous reproche aujourd'hui de vouloir le voter conforme. Je suis d'accord avec le ministre : on ne peut pas vouloir accélérer le débat et regretter en même temps qu'il prenne fin. Nous arrivons au but que nous nous étions tous fixé : faire en sorte que ce projet de loi soit enfin voté.

Vous avez répondu, monsieur le ministre, aux inquiétudes que j'avais exprimées. Elles étaient principalement d'ordre financier et concernaient les centres de gestion. Ces centres se voient désormais dotés de nouvelles missions, qu'ils ont acceptées. Néanmoins, pour certains d'entre eux, que vous connaissez, il faudra être attentif aux conséquences et, pourquoi pas, aux débordements financiers.

Enfin, la distinction entre les missions de formation et celles de gestion des carrières a été clarifiée. L'accentuation de la formation tout au long de la vie revient très légitimement au CNFPT, qui va désormais se consacrer entièrement

à sa mission première, la formation, les centres de gestion se consacrant quant à eux à leur mission de gestion des carrières des fonctionnaires.

Toutes ces raisons justifient notre vote favorable.

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

**M. Bernard Derosier.** Le groupe socialiste s'abstient.

**Mme Muguette Jacquaint.** Le groupe communiste également.

*(L'ensemble du projet de loi est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.** Je remercie tous les intervenants, en particulier ceux qui ont voté ce texte ambitieux et équilibré. Je remercie également ceux qui n'ont pas voté contre. *(Sourires. – Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

2

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Ce matin, à neuf heures trente, séance publique :

Proposition de loi, n° 3608, adoptée par le Sénat portant réforme de l'assurance de protection juridique :

Rapport, n° 3661, de M. Étienne Blanc au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt-trois heures vingt-cinq.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN-PIERRE CARTON*



## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>155,70</b>
<b>33</b>	Questions..... 1 an	<b>97,60</b>
<b>83</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>25,80</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT :</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>136,60</b>
<b>35</b>	Questions..... 1 an	<b>71,20</b>
<b>85</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>21,20</b>
<b>95</b>	Table questions..... 1 an	<b>14,00</b>
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>	
<b>07</b>	Série ordinaire ..... 1 an	<b>797,70</b>
<b>27</b>	Série budgétaire ..... 1 an	<b>98,80</b>
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT :</b>	
<b>09</b>	Un an.....	<b>638,20</b>

### En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 23 décembre 2006 publié au *Journal officiel* du 31 décembre 2006

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Renseignements documentaires : **01-40-58-79-79** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

**Prix du numéro : 1,80 €**  
(Fascicules compte rendu et amendements)