

N° 194

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988-1989

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1988.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 janvier 1989.

PROPOSITION DE LOI

relative à la fonction publique territoriale,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mmes Danielle BIDARD-REYDET, Paulette FOST, MM. Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Mme Hélène LUC, MM. Louis MINETTI, Robert PAGÈS, Ivan RENAR, Paul SOUFFRIN, Hector VIRON, Robert VIZET et Henri BANGOU,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

C'est pour réussir la décentralisation et pour doter les collectivités territoriales d'un personnel efficace et compétent, qu'il fut décidé, en 1984, d'appliquer à leurs personnels les principes rénovés d'une fonction publique d'ensemble. Le nouveau statut de la fonction publique élaboré sous l'impulsion du ministre de la Fonction publique d'alors, M. Anicet Le Pors, puisait aux traditions de notre fonction publique pour doter la France d'une administration nationale et locale, moderne et efficace.

Les quatre lois qui, de 1983 à 1986, constituèrent le statut général des fonctionnaires, reposaient sur trois principes fondamentaux, caractéristiques de la tradition française : égalité d'accès aux emplois publics par voie de concours, indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique, et pleine citoyenneté du fonctionnaire assortie d'un nécessaire devoir de neutralité et de réserve.

Cette conception se structure autour de la notion de carrière publique qui n'est rien d'autre que l'affirmation qu'en France, on ne sert pas l'Etat comme on sert une société privée, qu'être fonctionnaire, c'est assurer une fonction sociale au service du public, usant de toute la gamme des technicités requises pour la mise en œuvre des fonctions collectives d'une société développée comme l'est la société française et que cette fonction se développe et s'apprécie sur une longue période aménagée, à cet effet, en carrière.

Cette conception, associée à la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales, devait aboutir aux trois premiers titres d'un statut général qui affirmait l'unité de la fonction publique d'Etat et territoriale, organisait leur parité et instituait à l'intérieur de chacune, et de l'une à l'autre, le principe de la mobilité des fonctionnaires.

La loi Galland du 13 juillet 1987 détruit cette cohérence et l'harmonie de la conception globale de la fonction publique. Elle s'inscrit dans la logique de l'emploi public précaire et discrétionnaire principalement illustré par les Etats-Unis.

La non-application du statut de 1984 est de la responsabilité du gouvernement socialiste qui, durant deux ans, s'est refusé à prendre les décrets d'application organisant en corps la fonction publique territoriale. Elle n'est nullement due aux principes posés par le statut.

L'inaction qui a prévalu en cette matière a malheureusement autorisé la droite à détruire ce statut qui fut une nouveauté majeure, cohérente et équilibrée. Et la loi du 13 juillet 1987 a détruit les garanties de bon fonctionnement des administrations locales qu'il affirmait.

Renonçant à la structure de corps, la loi invente la notion de cadre d'emplois. En anéantissant les garanties de carrière des fonctionnaires territoriaux, cette référence n'est que la couverture juridique de la précarisation et de la contractualisation des emplois.

En effet, les cadres d'emplois seront, comme les corps, dotés de statut particulier. Ils seront, comme les corps, divisés en grades. Le cadre d'emploi prétendant structurer la fonction publique par catégorie hiérarchique — A, B, C ou D — nie le principe même de la carrière. Pire, le cadre d'emploi est le domaine à l'intérieur duquel se définissent des emplois, donc de simples postes budgétaires.

L'abandon de la notion de corps signifie la fin de la distinction fondamentale entre grade et emploi. L'emploi étant permanent, le fonctionnaire titulaire de son grade a la certitude d'occuper véritablement un emploi. Avec la loi de 1987, les emplois étant de simples postes budgétaires, le fonctionnaire, s'il continue d'être titulaire de son grade, n'occupera un emploi que pour autant que celui-ci existe, qu'il n'ait pas été supprimé par une simple mesure budgétaire. C'est le retour à la fonction publique d'emploi précaire et sans garantie statutaire.

Le fonctionnement et les missions des collectivités territoriales risquent d'être prochainement assurés par des contractuels, vacataires, sinon des T.U.C. ou des P.I.L., les titulaires assurant la continuité de l'action territoriale étant résiduels.

De plus, en abandonnant la notion de corps, le projet interdit toute comparabilité entre les fonctions publiques et donc toute mobilité de l'une à l'autre.

Fragilisant la position des fonctionnaires, la loi pousse au clientélisme et à la subordination politique des agents en autorisant les élus à gérer l'administration dont ils ont la charge, comme une entreprise privée.

Qu'il s'agisse de l'intégration soumise à l'homologation du détachement, des primes de responsabilité, des concours, la loi met en cause les principes d'autonomie de gestion des collectivités locales développés par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 sur la décentralisation.

Déjà la privatisation du service public local, qui touche les cantines scolaires, les services de nettoyage, la distribution de l'eau, l'assainissement, le logement social, bénéficie essentiellement aux filiales de la Générale des eaux, de la Lyonnaise des eaux ou du groupe Bouygues.

Cette méthode de gestion ignore tout de l'intérêt public. Elle autorise le secteur privé à tirer bénéfice d'investissements financés par

la collectivité et ignore les valeurs essentielles de justice et de solidarité sociale qui fondent l'action de la collectivité. Cette privatisation aggrave la pression sur le revenu des ménages sans pour autant alléger la pression fiscale locale.

Le rôle assigné par le patronat aux collectivités locales se heurtent aux oppositions de la population et des personnels, il était impératif de casser le statut des fonctionnaires territoriaux qui, seul, garantit l'intérêt de la population, ainsi que la possibilité pour les élus locaux, quoique toujours privés d'un statut protecteur et formateur, d'administrer véritablement et librement la collectivité dont ils ont la charge.

Une administration territoriale, égale et comparable à celle de l'Etat est un élément essentiel de renforcement de l'autonomie communale ou départementale. C'est une condition impérieuse pour le bon exercice des compétences transférées aux collectivités.

C'est pourquoi les sénateurs communistes proposent aujourd'hui l'abrogation de la loi Galland du 13 juillet 1987, contre laquelle les socialistes qui dénonçaient « une loi qui mine la décentralisation » et les communistes s'étaient prononcés.

Une majorité existe à l'Assemblée nationale pour voter cette proposition de loi que nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

La loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la Fonction publique territoriale est abrogée.

Les dispositions modifiées ou supprimées par la loi ci-dessus sont rétablies dans leur rédaction antérieure.