

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1975.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi de MM. Pierre SCHIÉLÉ, René BALLAYER, Roland BOSCARY-MONSSERVIN, Jean-Marie BOULOUX, Henri CAILLAVET, Jean COLIN, Jacques DESCOURS DESACRES, Jean FRANCOU, Jacques GENTON, Edouard GRANGIER, Léon JOZEAU-MARIGNÉ, Robert LAUCOURNET, Bernard LEMARIÉ, Jean MÉZARD, Max MONICHON, Jean NAYROU, Francis PALMERO, André PICARD, Jean-Marie RAUSCH, Joseph RAYBAUD, Henri TERRÉ, Raoul VADEPIED, tendant à modifier l'article 508-7 du Code de l'administration communale dans ses dispositions relatives à la cotisation obligatoire des communes au Centre de formation des personnels communaux,

Par M. Pierre SCHIÉLÉ,

Sénateur.

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

Voir le numéro :

Sénat : 106 (1974-1975).

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 a créé le Centre de formation des personnels communaux, établissement public intercommunal chargé, d'une part, d'organiser pour les communes des concours d'accès à certains emplois, d'autre part « de rechercher et de promouvoir les mesures propres à assurer la formation et le perfectionnement des agents communaux ».

Pour accomplir cette double mission, le Centre dispose de ressources qui sont essentiellement constituées des cotisations obligatoires des communes et de leurs établissements publics.

Il résulte des dispositions combinées de l'article 508-7 du Code de l'administration communale (art. 23 de la loi précitée) et de l'article 13 du décret n° 73-290 du 9 mars 1973 que la cotisation est due par toute commune ou tout établissement public employant au moins un agent administratif à temps complet, et que son montant est égal au produit de la cotisation de base fixée par le conseil d'administration du Centre (119 F en 1974, 144 F en 1975) par le nombre d'emplois permanents, à temps complet ou non complet, figurant à l'effectif budgétaire du 1^{er} janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle la cotisation est mise en recouvrement.

Actuellement, et si l'on excepte des statistiques les établissements publics visés par la loi, moins de 8 800 communes des départements de Métropole et d'Outre-Mer, employant plus de 350 000 agents des services administratifs et techniques, sont redevables d'une cotisation, tandis que le nombre des communes exemptées, donc n'employant que du personnel administratif à temps incomplet, est voisin de 28 800. Pour l'exercice 1974, les cotisations obligatoires ont donné lieu à une inscription au budget du Centre de 41,7 millions de francs et ont été recouvrées, à ce jour, à plus de 90 %.

*
* *

La présente proposition que vous soumet votre Commission des Lois a pour principal objet la modification de l'assiette de la cotisation, en vue d'assurer une meilleure répartition de la charge financière globale entre les communes assujetties.

Le régime en vigueur se révèle en effet, après deux années d'expérience, inéquitable pour nombre de ces communes, car la cotisation de base s'applique sans pondération aucune à tous les emplois recensés, qu'ils soient à temps complet ou incomplet et à quelque niveau de la hiérarchie qu'ils se situent. Ainsi, l'effort financier exigé d'une commune peut apparaître hors de proportion avec le coût de la préformation, de la formation et du perfectionnement que laisse présumer la nature des emplois permanents figurant à l'effectif budgétaire.

C'est pour remédier à cette situation qu'il vous est demandé de substituer au critère du nombre des emplois celui de la masse des rémunérations du personnel permanent, plus significatif des besoins d'une commune et, dans une certaine mesure, de sa capacité financière. Le montant de la cotisation de chaque commune serait alors déterminé par application à cette masse d'un pourcentage fixé chaque année par le conseil d'administration du Centre et approuvé par le Ministre de l'Intérieur.

Ce nouveau critère, que votre Commission, comme les auteurs de la proposition de loi, a préféré à tout autre, et notamment à celui de la population communale qui aurait engendré d'autres inégalités, devrait apporter une réponse satisfaisante aux critiques dont fait l'objet, à juste titre, le régime actuel. D'ailleurs la notion de masse salariale est déjà retenue par la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 dans ses dispositions relatives à la participation des employeurs du secteur privé au financement de la formation professionnelle continue, loi dont les conditions d'application aux agents des communes sont définies par un récent décret, en date du 11 avril 1975.

En pratique, les dépenses de personnel qui serviront de base au calcul de la cotisation seront celles figurant à l'avant-dernier compte administratif — le seul qui, pour un exercice déterminé, puisse être utilisé — et plus précisément à la ligne 610 dudit compte. Cette ligne, intitulée « Rémunération du personnel permanent », comprend, aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M. 11 (communes de moins de 10 000 habitants) ou M. 12 (communes de plus de 10 000 habitants) : la rémunération principale, l'indemnité de résidence, le complément de rémunération (minimum garanti), le supplément familial, les indemnités diverses imposables (primes de fonction ou de technicité, indemnités pour travaux supplémentaires ou de nuit, etc.), enfin les indemnités diverses non imposables, généralement de faible montant (indem-

nité de chaussures, de vêtements et d'outillage, indemnité de changement de résidence, prime de transport due dans la région parisienne, par exemple). Seraient ainsi exclues les rémunérations du personnel temporaire (ligne 611), les rémunérations diverses (ligne 615) et les charges sociales de la ligne 618 (prestations familiales, cotisations C. N. R. A. C. L., notamment).

*
* *

Deux autres modifications, d'importance moindre, au texte de l'article 508-7 du Code de l'administration communale vous sont proposées :

— pour la détermination des communes assujetties, votre Commission a substitué la notion de « communes ayant au moins, au premier janvier de l'année de recouvrement, un emploi administratif à temps complet inscrit à leur budget » à celle de « communes employant du personnel administratif à temps complet » que contient l'actuel article 508-7 du Code et que maintenait la proposition de loi déposée. Un critère tiré d'un document budgétaire lui a paru en effet préférable à un critère fondé sur une situation de fait. Il ne devrait en résulter aucun accroissement du nombre des communes assujetties ;

— votre commission a, en second lieu, retenu la disposition qui, dans la proposition initiale, ajoute au nombre des recettes du Centre les participations volontaires des communes qui ne sont pas soumises à cotisation. Il convient à cet égard de souligner que les actions du Centre intéressent toutes les communes, cotisantes ou non, et s'adressent ainsi à environ 575 000 agents répartis dans 180 emplois différents. Il est donc souhaitable qu'à raison de cette compétence générale, le Centre soit habilité à recevoir les participations qu'en contrepartie de son intervention décideraient de lui apporter, serait-ce occasionnellement, des communes n'employant que du personnel administratif à temps partiel.

*
* *

Tels sont les objets de la présente proposition de loi que votre Commission vous demande d'adopter en vue d'améliorer, tout en les simplifiant, les conditions de fonctionnement d'une institution qui, par sa mission, symbolise la solidarité des communes de France.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.

Code de l'administration communale.

Art. 508-7. — Les ressources du Centre sont constituées par :

— les cotisations obligatoires des communes et de leurs établissements publics intéressés employant du personnel administratif à temps complet. Le montant de la cotisation par agent est fixé par délibération du conseil d'administration, approuvée par le Ministre de l'Intérieur ;

- les subventions des départements ;
- les subventions versées au titre de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 relative à la formation professionnelle permanente ;
- les redevances pour prestations de service ;
- les dons et legs ;
- les emprunts.

Les cotisations des collectivités affiliées aux syndicats de communes pour le personnel sont perçues par l'intermédiaire de ces syndicats.

Texte de la proposition de loi.

Article unique.

Les deux premiers alinéas de l'article 508-7 du Code de l'administration communale sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. 508-7.* — Les ressources du Centre sont constituées par :

« — les cotisations obligatoires des communes et de leurs établissements publics intéressés *ayant au moins, au 1^{er} janvier de l'année de recouvrement, un emploi administratif à temps complet inscrit à leur budget. Ces cotisations sont calculées sur la masse des rémunérations du personnel permanent de ces collectivités telles qu'elles apparaissent aux comptes administratifs de l'avant-dernier exercice. Le pourcentage à appliquer à cette masse est fixé par délibération du conseil d'administration, approuvée par le Ministre de l'Intérieur ;*

« — *les participations volontaires des communes autres que celles visées ci-dessus ;*

PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier l'article 508-7
du Code de l'administration communale.*

Article unique.

Les deux premiers alinéas de l'article 508-7 du Code de l'administration communale sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. 508-7.* — Les ressources du Centre sont constituées par :

« — les cotisations obligatoires des communes et de leurs établissements publics intéressés ayant au moins, au 1^{er} janvier de l'année de recouvrement, un emploi administratif à temps complet inscrit à leur budget. Ces cotisations sont calculées sur la masse des rémunérations du personnel permanent de ces collectivités telles qu'elles apparaissent aux comptes administratifs de l'avant-dernier exercice. Le pourcentage à appliquer à cette masse est fixé par délibération du conseil d'administration, approuvée par le Ministre de l'Intérieur ;

« — les participations volontaires des communes autres que celles visées ci-dessus ; »