

Faire parler le Parlement.

Méthodes et enjeux de l'analyse des débats en assemblées politiques

Colloque international à Paris, 13 et 14 octobre 2010

Session 7 : Débats parlementaires & analyse des politiques publiques

Débats parlementaires et production du droit de la fonction publique territoriale (1972-2007)
Une arène en déclin ?

Emilie Biland
Professeure-adjointe de science politique
Université Laval (Canada)

Introduction

« Les textes bougent énormément, se complexifient énormément. Il y a des difficultés de compréhension et d'application. Actuellement, il y a des textes qu'aucun juriste n'est en capacité de comprendre. On est obligé de faire appel à ceux qui les ont rédigés pour les comprendre. »

Ces propos tenus par le responsable juridique d'une fédération syndicale¹ ont contribué à forger mon intérêt pour les débats parlementaires relatifs à la fonction publique territoriale (FPT). Ce n'est en effet ni en spécialiste de la parole parlementaire ni des activités législatives que j'ai abordés ces débats. Engagée dans une recherche doctorale centrée sur la production et les usages des concours territoriaux (Biland, 2008), j'ai perçu, au contact de mes enquêtés, l'importance, voire la nécessité, que représentait pour moi l'étude de la construction du droit de la FPT. Dans les discours des responsables des ressources humaines, formateurs, organisateurs de concours, l'omniprésence des références aux « grandes lois » régissant leur activité m'a encouragée à étudier la fabrique législative de ce droit – l'accessibilité des sources (en bibliothèque et sur internet pour les années récentes) paraissant rendre ce projet méthodologiquement aisé.

La décision d'étudier les débats parlementaires relatifs à l'emploi public local a été confortée par l'histoire de ce secteur, tel que la narrent les publicistes. Depuis l'édiction du premier statut législatif du personnel communal, en 1952, et plus encore depuis la décentralisation du début des années 1980, la loi occupe une place majeure dans la régulation de l'emploi public local (Bourdon, 2004). La fréquence des lois concernant ce segment du marché du travail semble en tout cas l'indiquer : chaque année ou presque a connu « sa » loi concernant la fonction publique territoriale. Les mécanismes de production de ces lois constituent d'ailleurs une source d'interrogation pour les sociologues du personnel politique. La présence massive d'élus cumulants (députés et sénateurs-maires notamment) au Parlement donne en effet un sens particulier au rôle de cette institution dans l'élaboration de la loi : députés et sénateurs légifèrent, au nom de l'intérêt général, mais pour eux-mêmes, quand ils sont « patrons » de collectivités locales, étant entendu que ce sont aussi ces élus qui dérogent aux règles qu'ils se sont eux-mêmes fixés (en embauchant, par exemple, des contractuels plutôt que des fonctionnaires).

Ces différents constats m'ont conduite à étudier les débats parlementaires préalables aux trois principales lois relatives à l'emploi public local depuis le début des années 1970 : la loi du 13 juillet 1972 qui crée le Centre de Formation du Personnel Communal (CFPC), prévoit le développement des concours et facilite les mouvements de personnels entre collectivités ; la

¹ Entretien en mai 2007 (avec Alexis Spire)

loi du 26 janvier 1984 qui crée la FPT en la rapprochant de la fonction publique de l'État ; la loi du 19 février 2007, qui transforme le droit de la formation continue ainsi que les attributions respectives du CNFPT et des centres de gestion². En raison de la démarche diachronique retenue, c'est principalement à partir de sources écrites que cette étude a été engagée : les comptes rendus des débats en séance publique (encadré 1), ainsi que des sources documentaires sur les orateurs (notamment *Who's Who*) ont été dépouillés. Cette recherche s'est accompagnée d'une enquête sur les arènes non-parlementaires, en particulier dans les directions ministérielles concernées (DGCL et DGAFFP) et dans les institutions paritaires (CSFPT) – afin de mieux saisir la place de la loi (et du Parlement) dans la définition des politiques de l'emploi public.

Encadré 1 : Références des débats étudiés

- Les débats relatifs à la loi de 1972 ont eu lieu le 27 avril 1971 au Sénat, et treize mois plus tard à l'Assemblée Nationale. *Journal Officiel, 1971, Sénat, Débats Parlementaires*, 2.session 1970-1971, janvier-mai 1971, p.243-264. *Journal Officiel, Assemblée Nationale, Débats Parlementaires*, 2^e session, 1971-1972, 22-35, mai 1972, p.1998-2011.

- Le projet de loi créant la FPT a été discuté à l'Assemblée Nationale les 3 et 4 octobre 1983. Ceux du Sénat se sont tenus les 13 et 14 décembre 1983. *Journal Officiel, 1983, Assemblée Nationale, Débats Parlementaires, CR*, 63-86, juillet-octobre, p.3649-3667, p.3671-3689, p. 3693-3721, p. 3723-3745, p. 3749-3779, p. 3781-3816. *Journal Officiel, 1983, Sénat, Débats Parlementaires, CR*, 87-105, décembre, p.4121-4160 et p. 4188-4243.

- Le projet de loi ayant donné lieu à la loi de 2007 a été examiné en première lecture au Sénat le 14 et 15 mars 2006, puis à l'Assemblée Nationale les 11 et 12 octobre 2006 (comptes rendus consultés sur le site des assemblées : www.assemblee-nationale.fr, www.senat.fr).

Les examens en deuxième lecture (en 1972 et 2007) n'ont pas été précisément étudiés, car les débats ont été brefs et ont sollicité les mêmes orateurs. Par commodité, je nomme les débats par l'année de promulgation de la loi plutôt que par celle des débats.

Cette contribution rendra compte du double enseignement issu de cette recherche :

- un enseignement méthodologique, d'abord, qui éclairera les apports et les limites des comptes rendus et de la sociographie dans l'étude des débats parlementaires ;
- un enseignement théorique, qui concerne la place du Parlement dans l'orientation des politiques publiques, en l'occurrence celles de l'emploi public.

Plus exactement, je défendrai la thèse d'un déclin des débats parlementaires dans la régulation de l'emploi public local, déclin à deux dimensions :

- déclin du Parlement comme lieu de théâtralisation et de dramatisation des oppositions partisans au profit d'une mise en scène d'un consensus transpartisan favorable à la modernisation de l'emploi public et d'une spécialisation croissante des rôles parlementaires ;
- déclin du Parlement en lien avec la moindre place de la loi dans la régulation de la fonction publique territoriale, en raison d'une part, de l'affaiblissement des capacités légales à l'orientation des pratiques des employeurs locaux, d'autre part de la montée en puissance des arènes non parlementaires (en particulier des dispositifs dits de concertation) principalement orientés vers la production de textes réglementaires.

Cette étude de cas permettra d'éprouver la fécondité d'une comparaison diachronique des débats parlementaires tout en éclairant les modalités politiques et juridiques de la réforme de l'État.

² Héritier du CFPC, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) est un établissement public national principalement chargé de la formation des agents territoriaux. Les centres départementaux de gestion sont des établissements publics locaux, gérés, au contraire du CNFPT, par les seuls élus locaux. Les collectivités employant moins de 350 agents y sont affiliées obligatoirement. Outre l'organisation des concours, ils ont aussi un rôle important dans la gestion des carrières des agents et gèrent le fonctionnement des organismes paritaires.

I/ Continuité des positions, permanence des prises de position : points communs aux six débats

L'étude des débats parlementaires présentée ici s'inscrit dans une recherche plus large, visant à relier les conceptions de l'emploi public local aux groupes qui en sont porteurs. Elle repose sur l'identification des lieux dans lesquels sont pensées les réformes institutionnelles et les réseaux par lesquels se constituent les soutiens à celles-ci. Le Parlement est paru comme une institution pertinente à cet égard, étant entendu que les représentations de l'emploi public défendues en séances publiques prennent sens au-delà d'elles, à partir des autres positions politiques occupées par les législateurs, au sein des autres cénacles, tant édilitaires que partisans, dans lesquels ils sont investis. Pour mener à bien ce travail, j'ai choisi de centrer mon attention sur les seuls orateurs en séances publiques et de documenter leurs trajectoires. J'ai ainsi comparé les carrières politiques des 82 orateurs impliqués dans les six débats (tableau 1).

Tableau 1 : Prise de parole dans les débats et structure des carrières politiques³

1972	1984	2007	Total
11 députés / 10 sénateurs	19 députés / 14 sénateurs	13 députés / 15 sénateurs	43 députés / 39 sénateurs
21 orateurs	33 orateurs	28 orateurs	82 orateurs

Antériorité des mandats locaux

	1972	1984	2007	Ensemble
Carrière ascendante	90%	76%	89%	84%
Cursus inversé	10%	24%	11%	16%

On appelle « ascendante » une carrière politique où le mandat parlementaire a été précédé d'un ou plusieurs mandats locaux et de « cursus inversé » une carrière où le mandat parlementaire est au contraire le plus ancien mandat de l'élu.

Part des parlementaires détenant (ou ayant détenu) les charges suivantes au moment des débats

	1972	1984	2007	Ensemble
Mandat municipal	95%	88%	96%	93%
Conseiller général	71%	58%	75%	67%
Conseiller régional	0%	30%	43%	27%
Ministre	10%	12%	4%	9%

Nombre de mandats locaux détenus par les parlementaires avant ou au moment des débats

	1972	1984	2007	Ensemble
Pas de mandat local	0%	6%	0%	2%
1 mandat	29%	24%	14%	22%
2 mandats	71%	58%	57%	61%
3 mandats	0%	12%	29%	15%

Part des parlementaires ayant des responsabilités dans des associations d'élus et dans des institutions de la fonction publique territoriale

	1972	1984	2007	Ensemble
Association d'élu	33%	12%	36%	27%
Institution de la fonction publique territoriale	5%	15%	29%	17%

Est défini comme « responsable d'association d'élu » tout parlementaire qui assure la présidence d'une association départementale des maires et/ou qui est membre du comité exécutif d'une association nationale transpartisane (en particulier l'AMF). Est défini comme « responsable d'une institution de la fonction publique territoriale », tout parlementaire membre du comité exécutif / conseil d'administration d'un SCP/centre de gestion, du CFPC/CNFPT), de la CNP ou du CSFPT.

³ Tous les tableaux croisés présentés ont un khi-deux significatif au seuil 10% (exceptionnellement 15%).

Ancienneté du mandat parlementaire

	1972	1984	2007	Ensemble
Premier mandat	24%	48%	57%	45%
Deuxième mandat et plus	76%	52%	43%	55%

En 1972, émerge une figure parlementaire majoritaire : un homme quadragénaire ou quinquagénaire, diplômé de l'Université, chef d'entreprise ou installé en profession libérale. Député ou sénateur aguerri, il est aussi maire et conseiller général. Les législateurs de 1972 font figure de « notables locaux (...) dont le destin politique se confond avec celui d'une ville », selon la qualification employée à l'époque par trois politistes à propos de l'un d'entre eux, Pierre Dumas, maire de Chambéry (Lecomte, Bernard, Blancherie, 1972 : 302). Le « relais d'élites » (François, 2004 : 19) qui a marqué l'établissement de la Cinquième République, n'est pas visible dans le groupe observé. Aucun de ces parlementaires n'a été élève d'une grande école d'État, aucun n'est haut fonctionnaire. Peu d'entre eux ont accès aux positions nationales les plus prestigieuses. Le mandat parlementaire apparaît comme la consécration d'une carrière politique construite à partir du « local », dans les mandats électifs et dans les associations d'élus, où un tiers d'entre eux ont des responsabilités.

Tout aussi cumulants et actifs dans les associations édilitaires, les orateurs de 2007 sont relativement semblables à ceux du début des années 1970. Est nouvelle, en revanche, leur implication dans les instances de gestion des agents publics locaux (centres de gestion, CNFPT et CSFPT), qui confère à plusieurs d'entre eux le statut de spécialistes de la FPT, dont nous verrons plus loin les implications sur la teneur des débats. Le groupe de 1984 est relativement atypique au regard des deux autres. Un quart d'orateurs au cursus inversé, un tiers qui détient un seul mandat local, une moindre implication dans les associations d'élus : le renouvellement du personnel parlementaire consécutif à la « vague rose » se fait sentir. Les parlementaires de droite, de leur côté, ont mobilisé plusieurs de leurs figures nationales, dont Michel Debré, qui vient défendre l'exception d'irrecevabilité en début de séance. Mais il s'agit d'une différence de degré plus que de nature. Les orateurs demeurent à plus de 90% des élus locaux, pour qui l'accès au Parlement constitue l'aboutissement de la carrière politique. Les positions des orateurs, en ce qu'elles renvoient aux logiques de désignation par les groupes politiques, renseignent sur les formes de spécialisation parlementaire. En 1971, en 1984 comme en 2007, c'est de leurs mandats locaux, et des responsabilités qui les accompagnent, plus importants que la « moyenne » de leurs pairs, que ces législateurs tirent leur légitimité à intervenir.

« Je suis l'homme ressource de toutes ces questions, y compris aujourd'hui. *Justement, pour en venir à des choses très contemporaines, vous avez été un des orateurs socialistes au moment de la discussion de la loi FPT. Comment ça se décide ce genre de choses ?* Parce que je fais partie d'un groupe politique, le groupe socialiste. Le texte était mené par la commission des lois, et moi, je suis la commission des affaires sociales. Mais, tout naturellement, on m'a dit : "tu vas être là". Je suis là et bien là ». (sénateur, orateur 2007, président de centre de gestion)⁴

D'ailleurs, dans chacun des débats, plusieurs orateurs évoquent leur ville ou leur village ainsi que leur rôle d'« élu patron » (encadré 2).

⁴ Entretien en octobre 2006.

Encadré 2 : Parler de sa mairie au Parlement : un florilège

- Débats sur la loi de 1972 : Pierre Schiélé se présente comme le « maire d'une modeste sous-préfecture qui n'est ni trop importante, ni trop petite ». André Mignot, avocat républicain-indépendant, maire de Versailles depuis 1947 et conseiller général depuis 1948, responsable national de l'AMF, s'exprime « au nom des maires des grandes villes ». Joseph-Henri Maujouän, autre républicain-indépendant, est viticulteur en Loire-Atlantique et maire de son village de naissance depuis 1953. Il déclare parler au nom des communes rurales.

- Débats sur la loi de 2007 : « Je compte actuellement au nombre de mes collaborateurs de la mairie et de la communauté de communes un attaché et deux rédacteurs stagiaires (...). Je mesure donc réellement ce que cela représente... » (maire d'une commune de 4600 habitants) ; « Dans mon département, je partage quotidiennement les difficultés que rencontrent les maires des petites communes lorsqu'ils doivent recruter un secrétaire de mairie, par exemple. » (président d'un centre de gestion) ; « Je limiterai mon propos à deux problèmes qui intéressent particulièrement les petites et moyennes collectivités » (maire d'une commune de 2200 habitants).

La promotion des agents des collectivités locales, l'autonomie et l'attractivité de l'emploi public local font toujours figure de passages obligés des discours. La nécessaire conciliation entre les droits des agents et la liberté des employeurs, observée dès la Troisième République (Thoenig, 1982), constitue « le contenu obligé de toute proposition et la limite à l'intérieur de laquelle devront s'inscrire les solutions concrètes en conflit » (Topalov, 1999 : 38). Traduction de cette permanence, une certaine continuité des dispositions est sensible dans les trois lois. Le pouvoir des exécutifs locaux en matière de nomination des agents, prolongeant la loi communale de 1884, n'est jamais vraiment contesté, de même que le principe de la sélection par concours (aux nombreuses dérogations), acquis depuis 1952. En somme, la lecture des débats et l'objectivation des parcours parlementaires confirment la forte continuité des représentations et des dispositions législatives concernant l'emploi public local, dans le sens d'un compromis entre autonomie bureaucratique et patronage politique (Shefter, 1994).

II/ Au-delà de la théâtralisation parlementaire : clivages partisans, mandats locaux et cadrage gouvernemental

Mettre au jour la continuité entre les différents débats est indispensable pour cerner les représentations dominantes de l'emploi public local, dont les débats parlementaires présentent « l'expression condensée » (Lascoumes, Le Galès, 2007 : 88). Mais la recherche donne aussi à voir la portée des « petites différences » repérées dans les carrières parlementaires. Associées au contexte dans lequel les débats prennent place, elles contribuent à différencier la teneur des oppositions en présence. Le « sens commun » édilitaire (Topalov, 1999 : 39) précédemment décrit est l'objet de reformulations selon le cadrage produit par le gouvernement au moment de la préparation du texte. Dans ces trois cas en effet, les textes sont des projets de loi. Le projet gouvernemental a borné les positions tenables et intenable, les points discutables et ceux qui ne le sont pas. En particulier, les textes préalables qui inspirent le texte en discussion (relatifs à la formation continue en 1971 et 2007⁵, à la fonction publique en 1984⁶) sont à prendre en compte, en ce qu'ils orientent les thèmes débattus. De manière générale, le rapport de forces politique, à plus ou moins grande distance des élections, pèse sur les débats, de même que la redéfinition des agendas à l'intérieur des formations représentées, partisans ou édilitaires. Dans cette partie, ce sont donc les configurations propres à chacune des lois qui seront étudiées.

⁵ La loi du 16 juillet 1971 crée un droit à la formation continue. La loi du 4 mai 2004 relative à la formation crée un droit individuel à la formation (DIF) de vingt heures par an, devant notamment permettre aux salariés de valider leur expérience (VAE). Le 2 février 2007 est promulguée la loi de modernisation de la fonction publique, qui fixe les modalités du DIF et de la VAE pour les agents de l'État.

⁶ Loi du 13 juillet 1983 sur la fonction publique.

En 1972, les oppositions s'organisent à l'intérieur même de la majorité parlementaire, entre, pour le dire rapidement, centristes et gaullistes. Deux conceptions s'affrontent, qui plaident l'une, pour la liberté des employeurs locaux, encadrée par le seul pouvoir étatique, la seconde pour un encadrement extra-communal mais non étatique des carrières. La première conception s'inscrit dans la continuité des rapports entre communes et État établis depuis la Troisième République et du modèle des « petites patries » que l'école et la commune ont contribué à diffuser (Chanet, 1996 ; Thiesse, 1997). On peut y attacher les discours qui insistent sur le caractère familial, quasi-naturel, de l'administration municipale et des liens qui unissent le maire à son personnel. Une telle conception conduit à limiter la place faite aux concours, dans l'intérêt supposé des agents comme dans celui des communes, qui doivent être libres de choisir les agents qui sauront le mieux s'intégrer au « milieu » (Jean Nayrou, sénateur socialiste). Agitant le spectre de la « fonctionnarisation », de l'« ENA communale » (Pierre Carous, sénateur UDR), elle défend les concours organisés et présidés par les maires, tout en acceptant le contrôle étatique des instances nationales. Ce faisant, elle s'oppose à la deuxième conception, qui entend développer les concours extracommunales, et par là, des « pouvoirs intermédiaires » entre l'État et les communes. Pierre Schiélé, membre de l'Union centriste et rapporteur du texte au Sénat, est le héraut de cette deuxième conception. Loin d'être valorisée, l'inscription locale des agents est ici perçue comme une source d'incompétence et de routine préjudiciables à la gestion communale. Seules des structures intercommunales peuvent améliorer la qualité des personnels, en raison des moyens dont elles disposeront et de leur extériorité aux enjeux locaux. Schiélé défend ainsi le monopole du CFPC sur l'organisation des concours et l'obligation faite aux maires de recruter sur les listes d'aptitude établies par celui-ci.

L'absence de victoire tranchée de l'une ou l'autre des conceptions doit être rapportée à la structuration de la majorité parlementaire de l'époque. Pour le dire rapidement, ce sont dans les interventions du ministre et des parlementaires UDR que l'on repère une conception en termes de « petites patries », tandis que les parlementaires centristes se rangent derrière Schiélé et sa conception en termes de « corps intermédiaires ». Au contraire des parlementaires centristes, les gaullistes sont plutôt « jeunes » en politique (ils ont obtenu leur premier mandat sous la Cinquième République) et ils sont moins ancrés localement. Faits significatifs, ils sont plus souvent députés que sénateurs, et le seul homme politique élu député sans avoir de mandat local appartient à ce groupe. Ces hommes ont connu des carrières rapides. Trentenaires ou quadragénaires, ils ont déjà plus souvent accès à des fonctions nationales, au parlement, au gouvernement, ou dans les appareils partisans. Ces deux débats illustrent ainsi le clivage entre des centristes, issus de la Quatrième République, ancrés localement et nombreux au Sénat, et des hommes de la Cinquième, cadres gaullistes attachés aux prérogatives de l'État central et plutôt présents à l'Assemblée Nationale. Entre 1962 et 1969, le Sénat, où les hommes de la Quatrième sont largement majoritaires, a constitué le « foyer principal de l'opposition à l'État UNR » (Chagnollaud, Quermonne, 1996 : 390). Si le référendum de 1969 est le dernier de ces combats des « deux États » (Le Lidec, 2001 : 318), la renaissance du « compromis républicain » n'est pas immédiate. Au début des années 1970, « le dialogue est dans l'impasse » (Le Lidec, 2001) : les fusions de communes, leur mode de financement, la gestion de la dette sont autant de motifs de frictions entre les élus locaux et le pouvoir central. Les quatre lectures nécessaires à l'adoption du projet de loi sur la formation des agents communaux sont un signe de la profondeur des désaccords internes à la majorité. Les parlementaires de gauche, quant à eux, se positionnent entre les deux options définies par la majorité. Les échanges démontrent la convergence, au nom de motifs différents, des centristes et des communistes. À la structure notabiliaire des carrières politiques centristes, et à leur attachement au régime parlementaire, répond la proximité des parlementaires communistes avec la CGT, partisane du paritarisme et du rapprochement avec la fonction

publique (Favoreu, 1973 : 308). De ce fait, les parlementaires communistes se distinguent de leurs homologues socialistes, pris dans les hésitations idéologiques du « nouveau parti socialiste ». En ce début des années 1970, l'opposition est vive, au sein de l'AMF, entre la « jeune garde » et les anciens partisans de la troisième force (Le Lidec, 2001 : 484). Ce sont ces derniers que l'on entend dans les débats parlementaires, qui proclament leur opposition tant à l'étatisation qu'aux corps intermédiaires.

En 1984, la différenciation partisane est essentielle pour comprendre les échanges, mais il s'inscrit à présent dans l'axe droite-gauche, qui voit l'alliance (fragile) entre socialistes et communistes et l'expression commune des parlementaires UDF-RPR. On est loin de la mise en scène d'un entre-soi d'élus cumulants ; c'est plutôt la discorde qui est théâtralisée, quitte à dramatiser les oppositions. On assiste à une surenchère de références révolutionnaires (la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen chère au ministre communiste Le Pors) et gaulliennes (la Constitution de 1958 et son article 72 sur la libre-administration des collectivités, dont Debré se fait le gardien), qui dramatise les enjeux et légitime chaque position. Les tensions sont visibles, entre la volonté de mettre en place des règles inspirées par le statut des agents de l'État, devant garantir la compétence des agents tout en les protégeant contre les abus du pouvoir politique, et le souci, opposé, de maintenir les prérogatives des élus. Trois dispositions semblent indiquer que la première a triomphé sur le second. Le classement des concours territoriaux se fera par ordre de mérite (et non plus par ordre alphabétique), les collectivités devront recruter des lauréats de concours, sous peine de sanction financière, et la nouvelle fonction publique sera organisée en corps, assurant la progression des fonctionnaires tout au long de la « carrière ». Ces articles sont particulièrement discutés et contestés par l'opposition.

La plus grande dépendance des carrières des orateurs à l'égard des partis politiques explique sans doute la force de ces clivages partisans. Aux deux extrémités de l'échiquier parlementaire, les positions ont peu varié depuis 1972. Les communistes endossent toujours la posture la plus « étatisante », tandis que les héritiers du gaullisme se font les hérauts des petites patries. Mais la reconfiguration des alliances, à gauche comme à droite, participe au repositionnement des formations intermédiaires, PS et UDF. De nombreuses prises de positions témoignent du caractère structurant du fait majoritaire. Il faut faire référence au contexte politique dans lequel le projet est examiné pour analyser cette superposition des oppositions gauche / droite et majorité / opposition. Fin 1983, l'« état de grâce » est terminé : les élections municipales de mars, au contraire de celles de 1977, ont vu le net recul de la gauche, qui a perdu trente grandes villes (Chevallier, Carcassonne, Duhamel, 2004 : 300). 1983, c'est aussi le « tournant de la rigueur », marqué par la désindexation des salaires des fonctionnaires. Les parlementaires de droite se saisissent de cette actualité pour contrer le projet. Bénéficiaire du récent « grand chelem » de Jacques Chirac à Paris, Jacques Toubon, nouveau maire du 13^e arrondissement, est ainsi le principal orateur RPR à l'Assemblée Nationale. Il souligne le décalage entre l'austérité salariale et la promesse de nouveaux droits syndicaux. De surcroît, la perspective des élections législatives, mal engagées pour la gauche, et la fragilisation de l'alliance entre socialistes et communistes ravivent les tensions partisans.

Maurice Ligot, le maire UDF de Cholet, annonce « la dépendance [des employeurs] par rapport aux syndicats (...) qui ont pour but la lutte des classes ». Philippe François, sénateur RPR, estime que la loi va « remplacer par un contrôle syndical le rôle de l' élu vis-à-vis des fonctionnaires locaux » : on imagine les soviets à la mairie.

Ces « petites phrases » doivent pour partie à la théâtralisation propre à l'arène parlementaire (Heurtin, 1999), mais elles tiennent aussi au processus d'élaboration de la loi, dans laquelle les élus locaux se sont vus retirer le monopole de la négociation informelle, au profit des syndicats. Lorsqu'Anicet Le Pors a visité les préfectures pour présenter son projet, il a reçu

les syndicats et les cadres de l'administration, mais pas les élus locaux, seulement conviés aux réceptions protocolaires⁷. Les élus cumulants de la majorité sont contraints par leurs appareils pour manifester leur soutien à la loi – pas ceux de l'opposition. Texte de compromis entre le socialiste Defferre et le communiste Le Pors, entre l'Intérieur et la Fonction Publique, le projet de loi a pourtant échoué à produire un compromis parlementaire. Dans l'arbitrage entre droits des agents et liberté des élus-employeurs, la gauche a choisi les premiers et la droite la seconde. Cette présentation des débats lui permettra, redevenue majoritaire, de changer les règles.

En 2007, les caractéristiques partisans des parlementaires, fussent-elles plus fines que le seul clivage droite / gauche, ne permettent pas de saisir la nature des débats. En effet, les parlementaires communistes présentent la seule voix discordante contre ce qui apparaît comme le point central du projet : la redéfinition de la formation continue des agents. Seule la sénatrice communiste Josiane Mathon-Poinat pointe l'écart entre le nouveau droit individuel à la formation (20 heures par an) et les actuelles préparations aux concours (jusqu'à 300 heures). Il faut ici relater la dynamique de délégitimation de la fonction publique engagée depuis vingt ans, qui a contribué à rendre « désirable » l'adoption de dispositifs issus du secteur privé. Les débats de 2007 poursuivent un mouvement, entamé en 1987 par le gouvernement de droite (loi « Galland »), qui a conduit à renforcer les prérogatives des élus-employeurs, au détriment des organisations syndicales comme des institutions centrales. D'abord contestée par la gauche, cette évolution semble acceptée au moment des débats parlementaires. Surtout, les réformes les plus significatives relèvent désormais de lois communes aux trois fonctions publiques, telle que la loi du 26 juillet 2005 sur le « CDI public ». En d'autres termes, cette catégorie particulière de loi, relative à l'emploi public local, née au début du 20^e siècle⁸ et d'usage fréquent dans les années 1980-1990 (encadré 3), est aujourd'hui moins usitée et moins chargée d'enjeux partisans.

Encadré 3 : Principales lois concernant les fonctionnaires territoriaux (1987-2007)

Loi du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires
Loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
Loi du 13 juillet 1984 sur la formation des fonctionnaires territoriaux (fin du CFPC, plan de formation)
Loi du 22 novembre 1985 sur les centres de gestion
Loi « Galland » du 13 juillet 1987
Loi du 13 janvier 1989 sur le CNFPT
Loi du 28 novembre 1990 qui crée le régime indemnitaire et développe les garanties disciplinaires
Loi du 18 janvier 1991 qui crée la Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI), complément au traitement
Loi du 26 janvier 1991 qui permet la suppression de la condition de nationalité pour l'accès aux concours
Loi « Hoeffel » du 27 décembre 1994
Loi « Perben » du 16 décembre 1996 sur la résorption de l'emploi précaire
Loi « Sapin » du 3 janvier 2001 sur la résorption de l'emploi précaire et la réduction du temps de travail
Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales sur le transfert des techniciens, ouvriers et personnels de services (TOS) aux conseils généraux et régionaux
Loi du 26 juillet 2005 sur le CDI public
Loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, sur la formation et les institutions

⁷ Entretien avec l'intéressé, mai 2007.

⁸ Le mouvement de « légalisation » du statut d'emploi des agents communaux commence dès le début du 20^e siècle, même si ses effets sont limités. La loi de 1905, qui accorde aux agents le droit à la communication de leur dossier en préalable à toute sanction ou avancement, « marque l'irruption de l'État comme arbitre entre le personnel et ses employeurs ». La loi de 23 octobre 1919 (suivie par le décret du 10 mars 1920) développe le recrutement sur titres ou concours, prévoit des tableaux d'avancement, la tenue de conseil de discipline et l'élaboration par le préfet d'un règlement-type. La loi de finances du 31 décembre 1937 qui limite la rémunération des agents communaux à ce que les fonctionnaires de l'État peuvent percevoir.

Finalement, l'essentiel des discussions porte sur les institutions de gestion de la fonction publique territoriale. Ici, et c'est bien la nouveauté des années 2000, les débats et les rôles parlementaires se spécialisent. Conséquence du développement d'institutions spécifiques à l'emploi local, les parlementaires (ou plus exactement une part croissante de ceux-ci) n'interviennent plus seulement en tant qu'élus cumulants, mais comme quasi-professionnels de la gestion des ressources humaines, tant il est vrai que les positions dans ces institutions leur assurent à la fois rémunération, sociabilité et savoir-faire (Biland, 2011). Le projet de loi prévoit le transfert des concours du CNFPT vers les centres de gestion ; dans une version antérieure, avait aussi été envisagée la possibilité de créer un centre national de gestion, pour harmoniser les pratiques des centres départementaux. Le vote de la première disposition et l'échec de la seconde témoignent autant des forces des réseaux édilitaires que de leurs limites. La personnalisation du pouvoir dans les centres de gestion se prête davantage à un fort investissement, et à la constitution d'intérêts à défendre, que l'organisation déconcentrée et la direction paritaire du CNFPT. Les présidents des centres de gestion sont précocement intervenus dans l'élaboration de la loi, en revendiquant le transfert des concours. Outre les centres de gestion et le CNFPT, il faut mentionner le rôle toujours central de l'Association des Maires de France. Bien que plusieurs de ses responsables soient impliqués dans les deux institutions, l'AMF poursuit son propre agenda. Dans son rapport de novembre 2003, *Moderniser la fonction publique territoriale pour valoriser nos territoires*, elle demande que le CSFPT soit une « instance nationale de représentation des employeurs territoriaux », manière de renforcer le poids des élus locaux dans cette instance paritaire – projet adopté. Elle demeure en revanche réservée sur la création d'un Centre National de Coordination des centres de gestion – projet repoussé.

La différence entre les débats en séance publique et en commissions apparaît clairement s'agissant de ces sujets pointus. Au sein des commissions, le travail parlementaire s'effectue entre spécialistes et permet l'invention de dispositifs originaux. Lors de l'examen du projet de loi par la commission des lois, les deux co-présidents du groupe d'études FPT de l'Assemblée Nationale⁹, Bernard Derosier (PS) et Jacques-Alain Bénisti (UMP) ont par exemple déposé un amendement visant à abroger la possibilité pour les collectivités d'organiser leurs propres concours, au nom d'une « gestion équitable de tous les fonctionnaires »¹⁰. Ni la loi de 1972, ni même celle de 1984, n'étaient revenues sur cette prérogative des employeurs, bien qu'elle soit de moins en moins utilisée. Il semble aisé de lui opposer le principe constitutionnel de libre-administration. Il n'est donc guère étonnant que cette proposition, pourtant adoptée par la commission, ne soit pas votée par les députés. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités locales, et Michel Piron, rapporteur de la loi, la récusent, arguant de l'opposition de l'assemblée des départements de France (ADF). En séance publique, outre la présence de membres du gouvernement rappelant fermement ses intentions, le vote d'élus peu au fait des institutions de la FPT ou impliqués dans d'autres types de regroupements (ADF et ARF, structurellement favorables aux prérogatives des élus-employeurs) rend peu probable le succès de telles initiatives. Portée par les « spécialistes », la défense des concours, raisons d'être de leurs institutions, se heurte à celle des autres élus cumulants, soucieux de leurs finances locales tout autant que de leur liberté de recrutement. La détention de positions locales ne suffit donc pas à constituer des intérêts communs à défendre. Les références aux mandats locaux révèlent la diversité des attentes et des pratiques, diversité liée aux appartenances politiques mais aussi, très largement, au type et à la taille de leurs collectivités. Issus, dans la plupart des cas, des communes petites et moyennes, les élus des centres de

⁹ Chacune des deux assemblées dispose d'un groupe de travail consacré à la fonction publique territoriale. Ceux-ci sont principalement chargés de réaliser des auditions et des rapports dans le cadre de la préparation de projets ou propositions de loi.

¹⁰ Compte-rendu n°54, mercredi 27 septembre 2006, p.9, disponible sur le site de l'Assemblée Nationale.

gestion doivent composer avec les élus des collectivités plus importantes. Ils doivent aussi convaincre les élus peu impliqués sur ces sujets. Dans ce contexte, les législateurs, élus nationaux, organisent le déclin des capacités régulatrices de l'État en accordant des prérogatives croissantes aux élus locaux dans la gestion de leurs personnels. Ces dernières sont en effet en affinité avec la valorisation contemporaine des mécanismes de marché (mise en concurrence entre employeurs et agents, mobilité des facteurs de production etc.), qui conforment les élus dans leur rôle de « patron ».

III/ Hors Parlement : vers une moindre place de la loi dans la régulation de la fonction publique territoriale

Pour expliquer les éléments de continuité comme de discontinuité, étudier la carrière politique des législateurs, et dans une moindre mesure le travail gouvernemental s'est révélé essentiel. Autrement dit, c'est principalement « hors Parlement » que les débats parlementaires prennent sens. La loi de 2007 invite à aller encore plus loin dans cette démarche, en questionnant la place de la loi dans la définition du droit applicable à la FPT. Outre la tendance à l'édiction de lois communes à l'ensemble de l'emploi public, il faut mentionner le recours croissant à l'instrument réglementaire. Il est intéressant, pour terminer, d'envisager la production normative dans une arène où les parlementaires ne détiennent pas le même monopole et où l'élaboration du droit s'inscrit dans la durée, plutôt que dans les quelques jours que durent les séances publiques. Au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale¹¹ (CSFPT), les décisions politiques publicisées au Parlement sont mises en application, sous la forme de décrets d'application. C'est aussi là qu'elles se sont préalablement élaborées, d'abord souterrainement, au cours de réunions internes, puis publiquement, par des rapports ou des textes réglementaires préparatoires de lois plus importantes.

Il serait toutefois inexact de réduire le CSFPT au rôle d'antichambre et d'arrière-cour du Parlement. Plus intéressant est l'examen des modes différenciés de prise de parole au sein de deux arènes et des circulations des acteurs et des rhétoriques entre l'une et l'autre. Ma thèse est que le CSFPT est un des principaux lieux de constitution d'intérêts éditaires transpartisans relatifs à l'emploi public local. Les réunions entre représentants des élus et représentants des agents favorisent l'incorporation d'attitudes (arriver en retard quand les syndicalistes sont à l'heure, par exemple) et l'affirmation de positions communes aux élus présents. De manière complémentaire, la définition technique des enjeux à traiter (changer les épreuves d'un concours ou encore les conditions de passage d'un grade à l'autre) concourt à dépolitiser les enjeux et à rendre acceptables les réformes. En mettant l'accent sur l'« informel » et la « concertation », le CSFPT et la DGCL du ministère de l'Intérieur affichent leur conformité au répertoire managérial modernisateur (Bezes, 2009). La valorisation de la discussion experte, plutôt que de l'affrontement politique, déjoue les stratégies syndicalistes traditionnelles et incite les représentants des salariés à « dialoguer » plutôt qu'à « négocier » ou « s'opposer ». Ce faisant, elle renforce la position des élus multipositionnés qui peuvent se prévaloir de l'unanimité des décisions prises – au Parlement notamment. Si « produire du consensus est une des conditions qui permet au droit d'exercer son efficacité spécifique » (Lenoir, 1986), présenter un avis incontesté devant l'assemblée plénière, elle-même encouragée à voter d'une seule voix, permet de renforcer l'institution et

¹¹ Instance consultative paritaire nationale, le CSFPT est saisi pour avis des projets de lois relatifs à la fonction publique territoriale ainsi que des décrets concernant la situation des fonctionnaires territoriaux. Il a aussi un rôle de conseil, et formule, sous forme de rapports et d'études, des propositions relatives à son champ d'expertise. Deux de ses présidents ont eu un rôle actif au Parlement : Pierre Tabanou était le rapporteur socialiste du texte créant cette institution, en 1984 ; Bernard Derosier, lui aussi socialiste et président depuis 2004, a contribué aux débats sur la loi de 2007.

de peser d'un poids plus grand dans les arbitrages ultérieurs. Elle renforce sa légitimité face aux milieux éditaires influents, en particulier l'AMF, dont on a déjà souligné le soutien. Elle concourt à faire émerger des scénarii de réforme (tels que l'harmonisation, l'allègement et la professionnalisation des concours) et à les rendre crédibles du fait des liens revendiqués entre le CSFPT et le « terrain ». Le renforcement du statut de l'institution, par la loi de 2007, et plus généralement, le succès de ses thématiques au cours des débats, apparaissent comme autant d'indicateurs des porosités croissantes entre les instances de concertation et le Parlement.

Conclusion

Le cas des politiques de l'emploi public invite finalement à reconsidérer le rôle dévolu aux débats parlementaires dans la publicisation des oppositions partisans et à complexifier les schèmes d'appréhension de la différenciation parlementaire. Identifié par un indicateur quantitatif au demeurant indispensable, la détention de mandats locaux mérite d'être affinée au regard des types de collectivités (grandes ou petites) et des réseaux éditaires investis. Ici envisagée à partir du cas des « élus patrons » (Fontaine, 1994), la spécialisation croissante des législateurs invite à repenser le rôle respectif des commissions et des séances publiques. Elle encourage à mener davantage d'entretiens avec des législateurs pour dépasser l'analyse des seuls discours des orateurs et documenter les méthodes de conquête des suffrages. Elle conduit enfin à enquêter dans les lieux où se forment les compétences et l'appétence pour les diverses « spécialités » parlementaires. Dans le cas étudié ici, l'observation plus fine des différences entre débats au Sénat et débats à l'Assemblée Nationale serait utile, tant il est vrai que la chambre haute constitue le lieu d'expression privilégié de l'entre-soi cumulant.

Bibliographie

- Bezes P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF
- Biland É., 2008, « Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970 - années 2000) », thèse de sociologie, EHESS
- Biland É., 2011, « Cumuler grâce aux pairs. Trajectoires et prises de positions d'élus de la fonction publique territoriale », in Foucault M., François A., Navarro J. (dir.), *Le cumul des mandats : causes et conséquences*, L'Harmattan (à paraître)
- Bourdon J., 2004, « La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente », *Actualité juridique droit administratif*, 26 janvier, p.121-132
- Chagnollaud D., Quermonne J-L., 1996, *Le gouvernement de la France sous la 5^e République*, Fayard
- Chanet J-F., 1996, *L'école républicaine et les petites patries*, Aubier
- Chevallier J-J., Carcassonne G., Duhamel O., 2004, *La V^e République. 1958-2004. Histoires des institutions et des régimes politiques de la France*, Armand Colin (onzième édition)
- Favoreu L., 1973, « La réforme du statut du personnel communal », *Actualité Juridique Droit Administratif*, p.283-312
- Fontaine J., 1994, « L' élu patron », in Fontaine J., Le Bart C. (dir.), *Le métier d' élu local*, L'Harmattan, p.73-110
- François B., 2004 [1998], *Le régime politique de la V^e République*, La Découverte
- Heurtin J-P., 1999, *L'espace public parlementaire. Essais sur les raisons du législateur*, PUF
- Lascoumes P., Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin
- Lecomte P., Bernard J-P., Blancherie J-M, 1972, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry », *Revue française de science politique*, v.22, n°2, p.296-318

- Lenoir R., 1986, « Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution à une analyse de la formation du droit », *Actes de la Recherche de Sciences Sociales*, n°64, p.30-39
- Schefter M., 1994, *Political parties and the state. The American historical experience*, Princeton University Press
- Thiesse A-M., 1997, *Ils apprenaient la France. L'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme
- Thoenig J-C., 1982, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue française d'administration publique*, n°23, p.487-517
- Topalov C., 1999, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Éditions de l'EHESS