

N° 623 *rect.*

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2019

PROPOSITION DE LOI

relative à l'emploi titulaire dans la fonction publique territoriale de La Réunion,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Louis LAGOURGUE, Alain MARC, Dany WATTEBLED, Daniel CHASSEING, Mme Colette MÉLOT, MM. Robert LAUFOAULU, Jérôme BIGNON, Joël GUERRIAU, Jean-Pierre DECOOL, Franck MENONVILLE, Alain FOUCHÉ, Michel DENNEMONT, Mmes Viviane MALET, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Antoine LEFÈVRE, Marc LAMÉNIE, Mme Vivette LOPEZ, MM. Jean-François RAPIN et Claude MALHURET,

Sénateurs

(Envoyée 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,

Dans les Outre-mer, la fonction publique, véritable amortisseur social, est un employeur important : ainsi, en 2004, les trois versants de la fonction publique à La Réunion représentaient un salarié sur trois et 43 % des rémunérations totales.

La fonction publique territoriale, marquée par une situation statutaire très hétérogène, ne déroge pas à ce constat : ainsi, à La Réunion, le poids de la fonction publique territoriale dans le salariat était de 17,3 % en 2007 (contre 7,8 % dans le salariat national), soit plus du double qu'au niveau national.

Un rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale sur « *La précarité dans la fonction publique territoriale* », daté du 16 mars 2011, identifiait une « *précarité record à La Réunion* » : seuls 25 % des agents territoriaux étaient titulaires, soit une situation totalement inversée par rapport à la Métropole.

68 % des agents non titulaires, majoritairement des agents de la catégorie C, dont environ la moitié concerne les métiers d'agents de nettoyage ou d'entretien des espaces verts, sont des « *journaliers* » et « *intégrés* » recrutés de manière informelle pendant la période allant du début des années 60 à la fin des années 90, soit au total plus de 12 000 situations dépourvues de toute base légale.

Il s'agit essentiellement d'agents permanents non titulaires du bloc communal, issus d'une politique de recrutement spécifique à La Réunion sur la base de contrats écrits ou oraux en dehors du cadre légal, y compris postérieurement à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Une partie d'entre eux a pu bénéficier d'un CDI suite à une circulaire préfectorale du 8 septembre 2016 dont l'objectif était de cadrer sur le territoire réunionnais les modalités d'application des dispositions relatives aux agents non titulaires de la loi du 26 juillet 2005, dite « *loi Dutreil* ».

Toutefois, le cadre de cette circulaire n'a pas été totalement respecté et sa validité a expiré en 2016.

Cette précarité statutaire, dans un contexte exceptionnel de pauvreté, marqué par un fort taux de chômage endémique, s'explique par le fait que l'emploi public est considéré depuis une soixantaine d'années comme un élément de gestion de la situation sociale hors norme, pudiquement dénommé « *traitement social du chômage* ».

Elle ne semble malheureusement pas se résorber assez vite, comme l'indique un autre rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, daté du 15 novembre 2017, intitulé « *Vers l'emploi titulaire dans la fonction publique territoriale de La Réunion : une ambition à partager* ».

La lenteur de cette régularisation est liée à cette relative précarité juridique persistante, qui ne saurait être considérée comme une fatalité, et aux inégalités en découlant : la pyramide des âges aidant, le nombre de « *journaliers, intégrés et reclassés* » est passée de 9 227 emplois territoriaux en 2005, à 5 210 en 2014, soit 17 % des effectifs territoriaux (hors emplois aidés) à La Réunion.

Ni la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (dite « *loi Sauvadet* »), ni le décret du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, ni la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et aux obligations des fonctionnaires (prolongeant le dispositif de la loi du 12 mars 2012) n'ont mis un terme à cette situation, en ce que ces textes excluaient les agents non titulaires de la fonction publique territoriale à La Réunion, au motif de l'illégalité de leur recrutement contrevenant à l'exigence de conformité aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984 (notamment son article 3), ainsi que le pointait le CESER (Conseil économique, social et environnemental régional) de La Réunion dans sa contribution pour un développement du territoire au regard du principe de « *l'égalité réelle* » en date du 2 septembre 2016.

L'objet de la présente proposition de loi est ainsi de pallier cette lacune législative insatisfaisante au regard du droit de la fonction publique et de régulariser en droit une situation existante touchant des milliers de familles réunionnaises. Il s'agit donc de mettre un terme définitif à cette part de précarité historique et relativement importante au sein de la fonction

publique territoriale à La Réunion, héritage marginal d'un « *ancien monde* » que l'on veut aujourd'hui révolu.

Eu égard à la situation financière et budgétaire fragile de certaines collectivités territoriales à La Réunion (du fait notamment de l'absence d'évolution structurelle de leurs ressources, d'une part, et de leur masse salariale positionnée à un niveau critique, d'autre part), mais compte tenu des situations acquises par les agents concernés qu'il convient de préserver, leurs conditions substantielles, notamment en termes de rémunérations, seront *a minima* conservées dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée obligatoire au 1^{er} janvier 2020.

Un décret en Conseil d'État viendra préciser les modalités d'application de cette disposition, notamment en termes d'avancement et de déroulement de carrière des agents concernés, dans un souci d'harmonisation des situations.

Un rapport sera rendu au plus tard le 1^{er} janvier 2021 afin que la représentation nationale puisse s'assurer du strict respect de ces dispositions.

Proposition de loi relative à l'emploi titulaire dans la fonction publique territoriale de La Réunion

Article 1^{er}

- ① Après l'article 3-7 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, il est inséré un article 3-8 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 3-8.* – Au 1^{er} janvier 2020, les agents publics non titulaires recrutés sur la base de contrats écrits ou oraux en dehors du cadre légal au sein de la fonction publique territoriale à La Réunion, y compris lorsque la régularité du contrat n'a pas été contestée dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité, se voient adressés à titre de régularisation, par leur autorité territoriale employeur, un contrat à durée indéterminée dont les éléments substantiels, notamment en termes de rémunérations, ne peuvent être moins favorables que les conditions antérieures de la situation individuelle acquise dans leur collectivité par chaque agent concerné.
- ③ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article, notamment les dispositions en matière d'avancement et de déroulement de carrière des agents publics concernés.
- ④ « Un rapport est rendu au Parlement avant le 1^{er} janvier 2021 afin de constater le respect de ces dispositions. »

Article 2

Les conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la majoration de la dotation globale de fonctionnement.

Article 3

Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.