DISCOURS

DE MONSIEUR JEAN-PIERRE SUEUR SECRETAIRE D'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

LES 20 ANS DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

ANGERS - LE 4 DECEMBRE 1992

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs,

Vous m'avez fait l'honneur de me demander de clôturer ces journées, anniversaire des "20 ans du Centre National de la fonction publique territoriale", le C.N.F.P.T. J'y ai été très sensible.

~~Malgré un emploi du temps très chargé cette~~ semaine, notamment par les débats menés au Parlement sur des projets de lois aussi importants que la "prévention de la corruption" ou "l'organisation funéraire", il me tenait à coeur d'être présent parmi vous aujourd'hui pour fêter cet évènement.

D'autant que durant ces 20 dernières années, la situation de la fonction publique territoriale et parallèlement la place de la formation ont évolué très sensiblement.

A une époque où au cours de sa carrière qui s'étalera sur 30 ou 40 ans, un salarié devra au moins remettre périodiquement à niveau ses connaissances, et de plus en plus probablement, exercer plusieurs métiers plus ou moins différents, la fonction "formation" prend une place de plus en plus importante dans la vie de la société.

La fonction publique territoriale peut être fière de l'action qui a été et qui est menée en matière de formation puisque au-delà même des 20 ans d'existence de l'actuel CNFPT que nous fêtons aujourd'hui, elle a compris, bien avant beaucoup d'autres, l'intérêt de valoriser les compétences des personnels.

C'est sans doute là l'expression d'une de ses spécificités.

Dès 1922, élus et secrétaires de mairie avaient ainsi mis en place l'école nationale d'administration municipale, l'ENAM. Ils l'ont fait bien avant que l'Etat ait entrepris pour lui-même une démarche identique d'homogénéisation des formations et des recrutements de ses agents. Ce dernier a attendu l'après seconde guerre mondiale pour, au travers de la création de l'école nationale d'administration, l'ENA, rendre plus homogène les filières de recrutement et de formation initiale de ses cadres supérieurs.

La fonction publique territoriale, même si ce terme ne correspond pas exactement à la situation juridique de l'époque, n'est pas non plus restée inactive puisque, sous l'impulsion de personnalités, hauts fonctionnaires ou syndicalistes, une démarche d'évolution de l'instrument de formation a abouti à la mise en place d'un dispositif spécifique qui, a permis par exemple, en 1967, la création du centre supérieur de perfectionnement d'Orléans.

Mais, et nous sommes là en plein coeur du sujet actuel, c'est en 1972, il y a donc 20 ans, que le centre de formation des personnels communaux, le CFPC, est créé. C'est une loi du 13 juillet 1972 relative à la formation et à la carrière du personnel communal, qui sera complétée par un décret du 9 mars 1973, qui permet la mise en place d'une structure nationale. Celle-ci a pour mission, d'organiser les concours d'accès à certains emplois communaux et de rechercher et de promouvoir avec les collectivités locales intéressées, les mesures propres à assurer la formation et le perfectionnement professionnels des agents communaux.

La création du CFPC était un acte important puisqu'il était la traduction d'une mise en commun, d'une mutualisation de moyens, au service de l'ensemble des collectivités locales.

Le CFPC a su se saisir de cette mission et après avoir démontré sa viabilité, a su la développer et préparer ainsi la voie d'un nouvel essor, à partir de la création du CNFPT.

Mais je ne peux pas évoquer le centre de formation des personnels communaux sans saluer ceux dont le dévouement, la compétence et le dynamisme lui ont permis de trouver toute sa place et de voir son utilité reconnue par tous.

Je rappelerai d'abord les présidences de Messieurs MULLER et SCHIELE avant de saluer tout particulièrement l'autorité que chacun s'accordait à reconnaître au président Pierre TABANOU. Il faut souligner que ce dernier a eu la difficile mission d'assurer avec succès la transition qui a permis de passer du CFPC au CNFPT, en mettant parallèlement son expérience et son intérêt pour les collectivités locales au service du débat parlementaire qui a permis l'adoption du titre III du statut général de la fonction publique.

Mais pourquoi fallait-il faire évoluer le CFPC ?

Le CFPC a été incontestablement un facteur d'unité et de cohésion des personnels de nos collectivités territoriales, pendant la phase de discussion qui a précédé la mise en place de la fonction publique territoriale. Les termes de cette dernière étaient parfois contradictoires, les notions de parité et de spécificité étaient déjà au centre des débats.

Je reste d'ailleurs persuadé qu'il est bon de respecter et de s'appuyer sur chacun des termes de cette problématique si nous voulons poursuivre la modernisation de la fonction publique territoriale.

Je remarque, toutefois que la solution de la spécificité, qui inspirait le statut du personnel communal de 1952 avait montré ses limites. Entièrement fondées sur la notion d'emploi, ses dispositions statutaires avaient fini par se heurter aux besoins de gestion moderne de nos collectivités. De plus, ces dispositions aboutissaient à un cumul de différents régimes juridiques.

Tout cela se traduisait par une confusion qui permettait mal d'assurer aux agents les garanties attachées à la notion de statut. Elle entravait également la volonté des employeurs qui souhaitaient mettre en oeuvre des politiques dynamiques de gestion du personnel destinées à renforcer l'efficacité de leurs services et par conséquent à fournir un meilleur service à leurs concitoyens.

Le rôle du CFPC a dans ce contexte juridique, été extrêmement positif, notamment par ses initiatives très ouvertes, les objectifs variés qu'il s'était assignés et la multiplicité des techniques de formation qu'il avait su mettre au service d'une pédagogie active et moderne.

Il a ainsi permis aux élus de se sentir partie prenante dans le processus de formation de leurs personnels.

Je veux également souligner ici que le CFPC, en raison du fait qu'il était la seule structure commune à l'ensemble des collectivités locales a été amené à remplir des missions plus larges que celles que lui reconnaissait strictement sa compétence juridique.

C'est ainsi que le CFPC a eu à connaître et à réfléchir sur des problèmes plus transversaux qui se posaient aux collectivités locales.

Il a été amené à jouer le rôle d'un lieu central de réflexion que devait poursuivre et développer ensuite le CNFPT, mais avec un statut différent.

La décentralisation, en donnant une impulsion nouvelle aux collectivités locales, a amené à transformer, en l'amplifiant, le rôle des institutions qui oeuvrent pour le fonctionnement collectif du service public local. Je rappelle d'ailleurs que l'année 1992 marque un autre anniversaire, puisqu'il y a maintenant 10 ans qu'a été publiée, le 2 mars 1982, la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Le CNFPT a donc pris le relais du CFPC dans cette perspective d'accroissement de l'autonomie et de la responsabilité des collectivités locales.

Je rappelle que les lois du 26 janvier 1984 et du 12 juillet 1984 posaient le principe d'un dispositif initial qui s'appuyait sur deux structures dont chacune remplissait une mission différente :

- d'une part, un centre national de gestion

- d'autre part, un centre national de la formation de la fonction publique territoriale.

La loi du 13 juillet 1987 a opéré la fusion de ses deux structures et confié ainsi au Centre National de la fonction publique territoriale un ensemble de missions dont la diversité ne facilite pas forcément le développement harmonieux de chacune d'entre elles.

C'est ainsi qu'il est chargé, et j'espère ne pas en oublier :

- de la coordination générale de l'organisation des concours et examens et la fixation du nombre de postes ouverts ;

- des vacances d'emploi et de la bourse nationale de l'emploi ;

- de la prise en charge des fonctionnaires de catégorie A privés d'emplois ou devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;

- du remboursement aux collectivités locales des frais engendrés par les congés bonifiés accordés aux fonctionnaires originaires des D.O.M. ;

- de l'attribution aux communes de la seconde part de la dotation spéciale aux instituteurs.

En outre, il appartient au CNFPT de définir les orientations générales et les programmes des formations initiales et des formations en cours de carrière.

Je mentionnerai également d'autres actions d'intérêt général que mène le CNFPT telles que la création d'un observatoire des métiers, l'organisation de colloques, comme les rencontres d'Angers, les actions de coopération internationale, ...

Cette énumération de missions un peu longue montre pour utiliser un euphémisme, la "variété" du dispositif.

On peut aujourd'hui légitimement se poser la question de savoir si la multiplicité des tâches confiées au CNFPT était une bonne décision.

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que la formation, mission fondamentale du CNFPT, est en cours d'évolution très rapide.

Sur le plan qualitatif, tout d'abord.

De par son histoire et par les obligations réglementaires qui sont les siennes, le CNFPT fonctionne sans doute encore beaucoup trop sur une logique d'offre de formation alors que le besoin de formation s'exprime de plus en plus, en termes de demande.

Cette logique d'offre reposait sur une vision très statutaire de la formation : par exemple, préparer des candidats à un concours administratif, à un changement de grade, à une promotion interne.

Or, de plus en plus, les collectivités locales mettent en place des politiques de gestion de leurs personnels qui se traduisent par des expressions de besoins en termes fonctionnels, en termes d'emplois, en termes de compétences.

La maîtrise par le CNFPT de ces deux approches, qu'il est d'ailleurs en train de réaliser, suppose des investissements humains et financiers qui l'obligeront, si rien est fait, à des choix stratégiques, à partir desquels il devra sélectionner ses prestations, se repositionner.

Sur le plan qualitatif, les besoins de formation vont s'accroître fortement.

Cela tient, en particulier, aux évolutions récentes.

J'avais pris publiquement l'engagement qu'il convenait d'accélérer le processus de construction statutaire de la fonction publique territoriale.

Je me félicite qu'à ce jour, grâce aux nombreuses mesures qui ont été prises, cette construction statutaire soit pratiquement achevée.

En effet, depuis mai 1991, sont parus :

. la filière culturelle en septembre 1991, sous la forme de 24 décrets traitant de l'ensemble des métiers culturels des collectivités territoriales.

Dans le prolongement de la construction de cette filière culturelle, de nouvelles dispositions (soit 31 textes, décrets et arrêtés) ont complété le dispositif statutaire, en fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours de recrutement permettant d'accéder à l'ensemble de ces métiers ;

. la filière sportive qui avec 5 décrets du 3 avril 1992, offre aux 15 000 fonctionnaires exerçant dans ce domaine d'activité un véritable déroulement de carrière et pour nombre d'entre eux des revalorisations significatives de traitement ;

. la filière médico-sociale qui avec 37 décrets du 28 août 1992 organise en une vingtaine de cadres d'emplois les 240 000 agents des métiers sanitaires et sociaux regroupés dans la filière médico-sociale.

Par ailleurs, les régimes indemnitaires des personnels qui avaient fait l'objet, l'an passé d'un débat très animé sont en place ou sur le point de l'être.

Au total, une centaine de textes réglementaires relatifs aux aspects statutaires et indemnitaires des agents de la fonction publique territoriale ont ainsi été publiés, à mon initiative, au cours des derniers mois.

C'est donc la quasi-totalité des 1 200 000 fonctionnaires territoriaux qui dispose aujourd'hui de véritables statuts.

Il ne reste pour achever cette construction statutaire qu'à définir les règles applicables aux 10 000 policiers municipaux. Je viens d'entamer avec les représentants de ces personnels une procédure de concertation qui devrait déboucher rapidement sur l'élaboration d'un statut en leur faveur.

Je tenais à faire ce rappel pour deux raisons :

- La construction statutaire est loin d'être neutre pour l'activité de l'instrument de formation des personnels territoriaux qu'est le CNFPT, puisqu'il induit une demande, émanant tant des personnels que des employeurs, de formation et d'adaptation aux emplois et aux nouveaux métiers ainsi créés.

- En outre, l'achèvement de cette étape prioritaire de construction du socle de l'édifice "fonction publique territoriale" permet désormais de s'engager sur des voies nouvelles en faveur de la décentralisation et de la modernisation du service public local, mouvement dans lequel le CNFPT a un rôle non négligeable à jouer. Ce nouveau rôle implique certainement de nouvelles règles du jeu.

Il y a un peu plus d'un an, le ministre de l'intérieur et moi-même avions annoncé notre souhait d'initier cette réflexion nouvelle en faveur de la modernisation de la fonction publique territoriale.

Le 18 février dernier, M. Jacques RIGAUDIAT, conseiller référendaire à la Cour des Comptes était investi d'une mission sur ce thème.

La lettre de mission adressée à M. RIGAUDIAT dressait la liste des principales difficultés que peuvent rencontrer les personnels et les exécutifs territoriaux.

Il en est ainsi des problèmes de recrutement et de formation.

De même, le fonctionnement des institutions de gestion et de formation devait faire l'objet d'une expertise en vue de son évolution.

Le rapport de M. RIGAUDIAT a été déposé et rendu public le 12 octobre dernier.

Le président du CNFPT en a été, bien entendu, destinataire. Votre établissement, M. le Président est, en effet, sur de nombreux points directement concerné et sur de nombreux autres points peut intervenir comme expert ou comme conseiller.

C'est pourquoi, depuis le 12 octobre 1992, j'ai engagé une très large concertation sur ce rapport car il me paraît indispensable que cette modernisation soit négociée. Il est en effet essentiel qu'une véritable discussion de fond s'établisse sur les règles de gestion, la structure de formation et d'une façon plus globale, la spécificité de la fonction publique territoriale.

D'autant qu'à la lumière de mon expérience, tant d'élu que de responsable ministériel chargé des collectivités locales, je suis persuadé que s'il existe bien une spécificité de la fonction publique territoriale, celle-ci est avant tout une spécificité des institutions propres à la fonction publique territoriale.

Mais cette spécificité institutionnelle, qui concerne donc directement, l'institution CNFPT qui met en commun les moyens de formation au service des collectivités territoriales, ne doit pas conduire à se renfermer sur soi.

Au contraire, cette spécificité doit se nourrir de l'ouverture sur les institutions dont les missions et les objectifs sont comparables.

En pratique, pour le CNFPT, s'il faut se féliciter de la création d'organismes telles que les écoles d'application, d'Angers, dont nous pouvons apprécier aujourd'hui la qualité de réalisation, ou de Montpellier, ou encore relever la satisfaction des utilisateurs des actions menées par le Centre de formation des cadres supérieurs de Fontainebleau, il ne faut pas non plus écarter les synergies qui peuvent être tirées d'un rapprochement des instruments de formation dont dispose l'Etat, (par exemple, les instituts régionaux d'administration -les IRA- voire l'ENA ou les écoles plus spécialisées comme les écoles du Trésor Public, des impôts, de la santé publique...).

Dans cette direction, j'ai noté avec satisfaction la convention intervenue entre le CNFPT et l'école nationale du patrimoine ou encore les pourparlers qui se nouent avec l'école nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques.

Mais les propositions du rapport RIGAUDIAT et le résultat des travaux des trois tables rondes qui se sont tenues récemment à leur sujet, permettent d'envisager un mouvement de modernisation plus profond.

La première de ces tables rondes visait en particulier, à explorer le thème : "quel CNFPT, pour quelle formation ?".

Elle a permis de dégager un consensus sur nombre de points et les réponses aux questionnaires que je fais systématiquement parvenir aux participants à l'issue de chacune de ces tables rondes permettront d'approfondir les solutions à apporter aux éventuels dysfonctionnements.

Je suis en train de préparer les suites qui pourront être apportées par le Gouvernement aux propositions tirées du rapport RIGAUDIAT.

Dès maintenant, il est permis de penser qu'une séparation des actes de gestion et de formation actuellement assurés par le CNFPT s'impose. J'y suis pour ma part très favorable.

Je crois sur ce point être en accord avec votre président, M. VAILLANT, avec qui j'ai eu l'occasion, dès son élection, d'évoquer ce point.

Le président VAILLANT a en effet accepté d'assurer une tâche difficile, à un moment où le fonctionnement du CNFPT est confronté à une remise en cause de l'équilibre de ses charges et de ses ressources.

Mais nous pouvons avoir toute confiance dans la volonté et la capacité du président VAILLANT à donner une impulsion nouvelle au CNFPT. Ses multiples activités d'élu et de responsable de missions publiques novatrices telles que la mise en place des chèques-vacances plaident, s'il en était besoin, en sa faveur.

Qu'il m'autorise donc ici à le saluer, et à le féliciter pour l'action qu'il entend mettre en oeuvre et dont il a exposé les grandes lignes dans sa première intervention, le 4 juin dernier, devant le conseil d'administration du CNFPT.

Prolongeant le travail déjà mené par Messieurs VIELJEUX et PEYRONNET, il a mis l'accent sur l'écart qui se creuse entre les besoins à satisfaire et les ressources dont peut disposer le Centre.

J'ai exposé plus avant les raisons qui conduisaient à ce que les problèmes ne pouvaient que s'aggraver si des mesures de simplification et de clarification des tâches n'étaient pas rapidement mises en oeuvre.

Le point d'entrée du problème me paraît d'abord lié à la définition des missions. C'est vrai, on a voulu faire remplir au CNFPT de multiples fonctions plus ou moins compatibles entre elles, à ressources inchangées.

Avant de modifier la structure de ces dernières, ne convient-il pas de procéder dans un premier temps à une clarification des missions du CNFPT conduisant à le recentrer sur les missions prioritaires liées à la formation : formation en vue de la préparation aux examens et concours d'entrée dans la fonction publique territoriale, formation initiale d'application qui doit lui être réservée, ce qui n'exclut pas des accords, des rapprochements, avec d'autres organismes qui interviendraient comme prestataires de services et formation continue pour laquelle le CNFPT se trouverait en concurrence avec les autres organismes de formation. Cette position ne peut que l'amener à se spécialiser sur les formations qui lui paraissent correspondre le mieux aux compétences qu'il entend développer.

Le CFPC, puis le CNFPT ont démontré par leurs actions et leurs résultats que la mutualisation de la formation, est une bonne chose.

Cela l'est d'autant plus que cette mise en commun ne peut fonctionner que si elle s'appuie sur un dialogue social de qualité entre les parties concernées, représentants des élus et représentants des personnels.

Les autres missions, qui peuvent être parfois qualifiées de charges supplémentaires, pourraient alors être traitées de façon autonome. Pour ma part, je penche plutôt pour une véritable séparation des missions de formation et des missions de gestion, ce qui implique la création d'une structure juridique spécialisée, de type centre national de gestion, qui reprendrait toutes les tâches autres que la formation initiale d'application et continue et l'organisation des concours auxquelles se consacrerait le CNFPT.

Dans ce schéma, le CNFPT doit bénéficier de la totalité du montant de la cotisation de 1 % pour ses missions ce qu'il lui procurerait, en définitive, un supplément de ressources.

S'agissant de la participation des élus et des représentants des personnels, s'il m'apparaît opportun de maintenir une gestion paritaire de l'instrument de formation -le CNFPT- il me semble que la nature des tâches de gestion qu'aurait à assumer la structure de gestion n'impose pas la présence des représentants des personnels. Il appartiendrait aux seuls élus-employeurs de siéger en son sein. Les leçons tirées du passé peuvent nous éclairer sur ce sujet.

La suppression, en 1987, du paritarisme au sein de l'organe dirigeant du CNFPT était une erreur. Le législateur, en réintroduisant en 1988 cette forme de gestion, telle qu'elle était prévue initialement en 1984, a eu raison de la corriger.

La formation revêt un aspect stratégique trop important pour échapper au dialogue entre les différents partenaires concernés. Ce qui signifie néanmoins une répartition équilibrée des pouvoirs entre les organes de contrôle et les organes de direction pour éviter toute forme de blocage ou d'inertie.

Pour ce qui concerne les missions de gestion, il paraît naturel que seuls y participent les acteurs directement concernés.

Pour ma part, mais cela relève plus directement de la responsabilité des dirigeants du CNFPT, j'estime que ce dernier doit s'impliquer plus avant dans la mise au point par les collectivités locales de leurs plans de formation. C'est à cette condition me semble-t-il ~~que le CNFPT~~ remplira parfaitement le rôle qu'il entend se voir reconnaître, en particulier pour répondre plus parfaitement aux besoins exprimés par les collectivités locales en matière de formation continue et d'adaptation des hommes aux nouveaux et nombreux métiers qu'elles mettent en oeuvre.

Si j'ai un souhait à formuler, c'est que le CNFPT ne soit pas absent lors du renouvellement, au début de 1993, de l'accord cadre sur la formation dans la fonction publique territoriale qui avait été conclu pour 3 ans, le 8 février 1990 entre l'Etat, les principales associations d'élus et plusieurs syndicats.

Mon souhait, et le président VAILLANT sait qu'il peut compter sur mon aide à ce sujet, c'est que comme il l'a exprimé dans son intervention du 4 juin dernier, le CNFPT en définissant une stratégie de la formation au service du changement de la fonction publique territoriale, devienne l'Université des fonctionnaires territoriaux.

Le CNFPT dispose des atouts pour y parvenir. Les évolutions juridiques que le Gouvernement désire réaliser devraient y contribuer également.

La formation est un facteur essentiel, primordial pour moderniser une structure, une démarche, à partir de l'action des hommes, formés et responsabilisés.

La modernisation du service public local, objectif prioritaire pour le Gouvernement auquel j'appartiens, parce qu'il permet d'offrir au citoyen un meilleur service doit trouver sa source dans les compétences et les motivations des hommes qui l'anime.

Le CNFPT doit avoir les moyens d'y trouver toute sa place. Soyez assuré que, pour ma part, j'y veillerai avec beaucoup de vigilance, avec beaucoup d'attention, et avec aussi une grande sympathie pour votre institution.

Grande autonomie