

DISCOURS DE MONSIEUR JEAN-PIERRE SUEUR

**SECRETAIRE D'ETAT CHARGE
DES COLLECTIVITES LOCALES**

AU CONSEIL SUPERIEUR

DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

27 JUIN 1991

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs,

J'ai le plaisir de m'adresser pour la première fois au Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale.

Ce n'est pas à vous, que je rappellerai l'importance du travail de votre instance dans la mise en oeuvre du dispositif prévu par la loi du 26 janvier 1984.

La régularité de vos réunions et la persévérance de votre participation prouve que le Conseil Supérieur est un lieu de débat qui joue un rôle essentiel dans le processus de décentralisation.

Aussi j'ai souhaité pouvoir vous exposer directement les éléments de la politique que je désire impulser en matière de fonction publique territoriale, car je sais que j'ai en face de moi non seulement des partenaires sociaux mais également des acteurs investis dans la réalité quotidienne de cette grande réforme.

L'important travail que vous réalisez s'est traduit par des chiffres qu'il convient de citer, car ils sont extrêmement significatifs.

En 7 ans, 15 projets de loi, 197 décrets et 78 arrêtés vous ont été soumis. Depuis seulement le début de cette année, vous avez examiné 31 décrets et 10 arrêtés au cours de quatre réunions d'assemblée plénière et de 10 séances de formations spécialisées.

A ce programme, vous avez ajouté au cours de plusieurs séances de travail, une réflexion sur des orientations en matière de formation initiale et de recrutement, conformément au pouvoir de proposition que la loi vous a confié.

Car en effet, vous travaillez dans le cadre d'un dispositif institutionnel prévu par le législateur, mais dont je tiens à souligner l'originalité.

Dans les organismes paritaires, que je qualifierais de plus traditionnels, se rencontrent les représentants des employeurs et ceux des salariés.

Les employeurs représentent un exécutif, qui soumet ses propositions ou rend compte de ses décisions à une instance paritaire de concertation.

Le Conseil Supérieur a lui, cette spécificité d'être plus qu'une instance classique, puisque les représentants de celui au nom duquel sont faites la plupart des propositions, c'est-à-dire le Gouvernement, ne siègent pas.

Il en résulte, et vous en conviendrez avec moi une originalité dans le jeu social qui fort heureusement, et il faut nous en réjouir, n'a pas entraîné à ce jour, de blocages.

Bien évidemment cette situation découle du fait que le pouvoir règlementaire ne se délègue pas.

Mais, au-delà de l'anecdote, je voulais souligner cet élément de complexité et surtout me féliciter qu'il ait été possible à chacun de ceux réunis autour de cette table, de faire que la décentralisation progresse en aidant la fonction publique territoriale à se structurer.

Je souhaite bien évidemment continuer dans cette voie, qui nécessite sur les différents chantiers ouverts, une large concertation.

Vous savez que je suis un élu local attaché à la discussion dans toutes les situations.

Je suis un homme de terrain qui connaît, au travers des préoccupations quotidiennes des fonctionnaires et des élus, la réalité des difficultés mais aussi il faut le dire, des avantages de la fonction publique territoriale. Je n'entends pas changer de pratiques alors que j'ai aujourd'hui la charge de ce département ministériel.

Je souhaite prouver par mon action, la continuité de mon analyse sur les questions de fonction publique.

Aussi, je vais essayer de vous livrer simplement mon point de vue sur les objectifs que je souhaite atteindre, afin que nous puissions en discuter en toute sérénité.

Parlementaire, j'ai approuvé la loi du 26 janvier 1984 qui constituait et constitue toujours un des éléments majeurs de la réforme mise en oeuvre par Gaston DEFFERRE.

Logique et indispensable, dans le cadre de la décentralisation, ce texte législatif visait à moderniser le statut anachronique et parcellaire, qui s'appliquait aux agents locaux depuis 1952.

La loi du 26 janvier 1984 était l'aboutissement d'une longue réflexion à laquelle la plupart d'entre vous a participé.

Elle était la suite logique d'une discussion, qui souhaitait ouvrir une nouvelle période et surtout en finir avec un système de gestion des carrières totalement décrié.

Rappelons nous en effet les débats, qui dans les années 1980 à l'initiative d'hommes comme Pierre TABANOU dont je tiens à saluer le rôle essentiel en la matière, insistaient sur la nécessité d'une modernisation du statut.

La structuration d'une véritable fonction publique, articulée autour d'un statut général décliné en trois titres : Etat, collectivités locales et hôpitaux, relevait d'une logique qui n'était pas contestée.

Le retard, tant en terme de garantie, de carrière que d'évolutions statutaires était tel, que la logique choisie par la loi de 1984 faisait l'objet d'un consensus.

Aujourd'hui comme hier, l'objectif visé dans la mise en oeuvre de la fonction publique territoriale est le même.

Il s'agit de rechercher pour les fonctionnaires territoriaux, un mode d'extension des règles de droit attachées au statut général, qui respecte tout à la fois une parité entre les fonctions publiques et la spécificité de l'administration des collectivités locales.

Si l'idée même de doter les collectivités locales d'une fonction publique équivalente à celle de l'Etat ne souffre pas d'opposition autour de cette table, je sais qu'existent des appréciations différentes sur l'importance respective à accorder à la parité et à la spécificité.

Si le point d'équilibre entre ces deux termes n'est pas facile à trouver, il convient toutefois, de nous méfier des jugements a priori sur le devenir de la fonction publique territoriale. Ce dossier est en effet complexe et sa complexité masque parfois les véritables enjeux, qui touchent au devenir de l'ensemble des fonctions publiques.

La fonction publique dans son entier a besoin d'être modernisée pour que des services publics performants fonctionnent dans notre pays et soient en mesure de répondre aux attentes de nos concitoyens.

Le Gouvernement précédent avait initié ce grand chantier.

L'effort sera bien évidemment poursuivi pour adapter la fonction publique aux enjeux contemporains et en particulier à l'ouverture européenne.

Mais une telle adaptation ne peut se faire qu'en s'accompagnant d'une démarche de progrès social.

Pour ma part, je suis persuadé qu'en matière de fonction publique territoriale, la mise en oeuvre d'un statut n'est pas contradictoire avec le principe de libre administration.

Le renforcement des garanties statutaires va au contraire de pair avec le développement d'une politique de décentralisation.

La possibilité donnée à leurs fonctionnaires de dérouler une carrière aussi attirante et dans les mêmes conditions que ceux de l'Etat, est une nécessité pour que nos collectivités exercent les compétences que la loi leur a conférées dans de bonnes conditions d'efficacité.

Je compte, bien sûr, au titre de ma première priorité, m'atteler à cette tâche de modernisation.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les choix fondamentaux faits à l'occasion de l'élaboration du statut général.

L'option prise d'élaborer une fonction publique de carrières par opposition à une fonction publique d'emplois est désormais concrétisée dans un dispositif statutaire, qui ne peut être démantelé.

L'interpénétration des différentes règles statutaires des fonctions publiques est également une donnée, qui pèse lourdement sur notre système.

Ainsi tout projet de révision institutionnelle en matière de statut particulier, ne peut ignorer, dans ce véritable ensemble intégré qu'est devenue la fonction publique, les conséquences inévitables qu'il risque d'entraîner sur la gestion des corps de l'Etat ou des hôpitaux ainsi que sur l'équilibre général des finances publiques.

Si l'existence d'une symétrie des règles de déroulement de carrière entre les fonctions publiques masque les limites de tout exercice de modernisation, je souhaite toutefois que les inadaptations spécifiques aux règles de gestion particulières à la fonction publique territoriale puissent être analysées.

Monsieur Philippe MARCHAND, Ministre de l'Intérieur a ouvert cette voie en installant dès le 11 décembre 1990, un groupe de travail sur les thèmes du recrutement et de la formation des fonctionnaires territoriaux.

Votre instance a été partie prenante de cette réflexion, puisque vous avez examiné lors de la séance du 7 février 1991, une synthèse élaborée à votre initiative.

Le Ministre de l'Intérieur avait noté à l'occasion de la dernière réunion de ce groupe le souhait d'élargir le débat.

Je suis, pour ma part, convaincu qu'à partir de ce premier travail, un examen de certaines difficultés institutionnelles, caractéristiques de la fonction publique territoriale doit être mené, car des blocages préoccupants existent.

J'entends d'ici quelques semaines être en mesure de vous faire des propositions pour définir le cadre et le mode de cette réflexion.

Mais la modernisation de la fonction publique territoriale revêt un autre aspect, qui vous tient également à coeur, qui est celui de la construction statutaire.

Cette dernière est la seconde priorité que je m'assigne.

Le gouvernement a depuis 1988 eu une attitude constante en la matière.

Le "statu quo" législatif, qui s'est progressivement dégagé entre les lois de 1984 et 1987, est la condition de l'achèvement de cette construction.

En effet, pour administrer, les gestionnaires ont besoin d'une stabilité juridique, qui nécessite de conforter et d'équilibrer le dispositif plutôt que de le reconstruire.

Il me semble que ce choix n'est pas à remettre en cause, même si aujourd'hui je souhaite l'accompagner de la réflexion dont je vous évoquais à l'instant, les termes.

Je tiens ici devant vous à l'affirmer : le gouvernement souhaite terminer la construction statutaire.

L'incertitude doit être levée, car je sais trop les frustrations que la situation actuelle entraîne chez les fonctionnaires qui n'ont pas de statut particulier, mais également les inégalités et le contentieux que développe l'absence de ce dernier.

Le retard pris dans cette mise en oeuvre statutaire est certain.

Les échéances qui avaient été fixées, n'ont pu être tenues.

Je me garderai bien d'en établir de nouvelles mais j'entends vous montrer, dans le quotidien de mon action, que nous pourrons ensemble aboutir.

Après les filières administrative, technique et des sapeurs pompiers, vous avez travaillé sur celle des métiers de la culture.

Votre avis ayant été recueilli en février, les projets de décrets ont été transmis au Conseil d'Etat, qui n'a malheureusement pas pu s'en saisir immédiatement, en raison du nombre de textes transmis par ailleurs à la section compétente.

L'examen de ces décrets est toutefois en cours et ils devraient pouvoir être publiés pendant l'été.

Il nous reste donc trois principales filières à mettre en oeuvre :

- celle du médico-social,
- celle du sport,
- celle des polices municipales.

J'ouvre ici une parenthèse sur la question des métiers de l'animation, qui n'ont pas été traités avec ceux de la culture.

La question est posée de savoir si une filière de l'animation peut être créée.

Je n'ai pas d'opposition à un tel principe mais son application suppose de transférer, dans de nouveaux cadres d'emplois, les fonctionnaires déjà intégrés dans la filière administrative.

Aussi, je propose que l'examen des trois filières restantes précède l'éventuelle mise en oeuvre d'une telle filière.

D'ici là, afin de ne pas tarir le recrutement, les options traditionnelles pourront être reconduites.

Je vous le disais, je n'entends pas perdre de temps pour achever la construction statutaire.

Je souhaite donc engager une concertation au niveau de mon cabinet sur la filière médico-sociale dès la semaine prochaine.

A l'issue de ces rencontres bilatérales auxquelles j'invite toutes les organisations et associations représentées ici, nous pourrions tenir une réunion de synthèse dans la deuxième quinzaine de juillet, afin de confronter collectivement l'ensemble des points de vues.

Après ces discussions, je vous ferai des propositions écrites, qui prendront la forme d'une note d'orientation.

Un document de la même nature concernant les métiers du sport vous sera distribué prochainement et en tout état de cause dans le courant de l'été.

Je pense qu'il est possible d'aboutir pour ces deux filières dans le courant du mois de septembre, si du moins il est possible qu'un consensus se dégage.

La filière de la police municipale est liée, pour ce qui relève de sa définition, au dépôt et au vote du projet de loi sur la sécurité intérieure, qui est en cours d'élaboration.

M. Philippe MARCHAND, Ministre de l'Intérieur souhaite qu'un tel projet de loi puisse être inscrit à l'ordre du jour de la session d'automne du parlement.

Bien évidemment, une concertation sera ouverte préalablement sur les orientations de ce texte.

Mais je voulais souligner que la réflexion statutaire sur les futurs cadres d'emploi de la police municipale pourra faire l'objet d'une discussion quand seront connues ces dernières.

Je crois, si les échéances indiquées peuvent être tenues, que cette filière devrait pouvoir faire rapidement l'objet d'un travail d'élaboration.

Vous savez également qu'à l'ordre du jour de vos débats figure une demande que j'ai formulée auprès de votre président, que soit examiné un projet d'arrêté concernant cette catégorie de fonctionnaires.

Dès mon installation, j'avais en effet pris note des revendications formulées sur la situation professionnelle des policiers municipaux.

Aussi, j'ai tenu à ce que le gouvernement soit en état de faire une proposition visant pour la première fois depuis près de 15 ans, à réévaluer la grille salariale de ces fonctionnaires.

Je vous indique qu'il s'agit là d'une base de discussion permettant d'aboutir à une première actualisation des carrières.

En effet, cet arrêté si vous lui donniez un avis favorable, pourrait être publié dans les jours qui viennent.

Bien évidemment sa parution ne préjuge pas de la construction statutaire et, bien sûr, de la négociation que sa définition entraînera.

Pour autant, il s'agit de mesures pouvant être prises rapidement et qui ont une traduction concrète et immédiate pour les policiers municipaux.

En dehors de ces deux principales priorités existent d'autres projets susceptibles de connaître un débouché dans les prochaines semaines.

Je pense en particulier à la mobilité entre les fonctions publiques qui est un dossier qui me tient à coeur, et j'espère que le gouvernement sera collectivement en mesure de le relancer.

Mais avant de conclure je souhaite évoquer un point d'actualité : celui du régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux.

La modification par une initiative parlementaire, de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 par la loi du 28 novembre 1990 a créé une situation nouvelle, voire inédite, dans la fonction publique territoriale.

Je ne vous apprendrai pas que les effets produits par ce texte nécessitent la publication d'un décret, comme la loi en ouvre la faculté au Gouvernement.

En effet, il ne serait pas normal dans notre système de fonction publique que les collectivités riches soient trop favorisées par rapport à celles qui le sont moins.

Un système qui induirait des niveaux de primes excessivement différenciés pour des fonctions équivalentes, serait en totale contradiction avec le principe même d'égalité de traitement des fonctionnaires.

Je ne prétends pas qu'égalité signifie uniformité mais je suis attaché à la cohérence d'ensemble.

Le décret, dont j'évoquais la publication servira bien évidemment à fixer des repères, en déterminant des plafonds indemnitaires.

Reconnaissez en la matière qu'un nombre de délibérations prises à ce jour fixent des taux, qui marquent l'émergence d'une fonction publique à plusieurs vitesses.

J'aurais souhaité que les partenaires concernés aient pu fixer dans le cadre d'un protocole d'accord conventionnel, une norme qui aurait pu servir de référence et aurait aussi rendu plus clairs les principes d'une discussion, dont il me paraît utile de préciser les enjeux.

Toutefois, il est nécessaire désormais que ces décrets soient publiés rapidement. Il n'est en effet plus possible pour le gouvernement de différer la publication de ces textes en raison de la réalité du risque de remise en cause de l'unité même de la fonction publique territoriale. Il faut, je crois, que chacun comprenne les enjeux qui m'amènent à formuler une position semblable. Je m'estime en effet garant de l'application des principes généraux du statut de la fonction publique.

Pour autant je prendrai acte avec intérêt, même si elle intervient après la parution de ces décrets, de toute évolution contractuelle permettant une meilleure appréhension des termes du débat entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

Dès mon installation dans mes fonctions actuelles, qui précédait de quelques heures une réunion plénière du Conseil Supérieur, j'ai constaté que la proposition initiale, qui vous était faite, n'était pas jugée satisfaisante.

J'ai été amené à demander à votre président, pour prendre la mesure de la situation et essayer d'améliorer les textes déposés, de reporter à votre séance de ce jour l'examen de ces décrets indemnitaires.

Les nouveaux textes que je vous présente tiennent compte de vos remarques sur au moins deux points.

Le premier est celui de la mise à niveau des ingénieurs par rapport à leurs homologues de l'équipement. Il y a là l'application logique du principe de parité.

Le second permet l'introduction d'une plus grande souplesse dans la détermination des volumes indemnitaires, tout en rendant possible une attribution individuelle, qui ne soit pas limitée à une catégorie donnée. Concrètement, par ce biais, les fonctionnaires pourront bénéficier du taux maximum prévu au titre de l'Indemnité Forfaitaire pour Travaux Supplémentaires (IFTS) et du plafond de 25 heures au titre de l'Indemnité Horaire pour Travaux Supplémentaires (IHTS), en fonction bien sûr des critères d'affectation retenus dans chaque collectivité.

J'espère que vous trouverez là des éléments susceptibles d'être pris en compte dans l'appréciation que vous allez porter sur ces projets de décrets.

Pour ma part, je me suis beaucoup investi pour que ces nouvelles propositions puissent être faites.

Je voudrais, en conclusion après ce tour d'horizon un peu long mais je crois nécessaire, vous dire mon attachement personnel au devenir de ce dossier.

Une gestion technocratique de la fonction publique territoriale ne peut s'envisager, car celle-ci est composée d'hommes et de femmes pour lesquels les garanties statutaires ont une signification qu'ils éprouvent au quotidien.

Pour nous, élus, la fonction publique territoriale est plus qu'un instrument de management des collectivités.

Elle représente l'agrégation des volontés individuelles dans l'effort régulier de rendre le service public local toujours plus efficace et toujours plus performant.

J'ai l'ambition d'être un véritable ministre de la fonction publique territoriale, mais je sais que vous me jugerez sur mes actes.

Aussi j'espère vous prouver rapidement que mon discours a une traduction concrète.