

**DISCOURS DE MONSIEUR LE SECRETAIRE
D'ETAT CHARGE DES COLLECTIVITES
LOCALES**

**Congrès du Syndicat des Secrétaires
Généraux et Directeurs Généraux des
collectivités Territoriales**

VANNES - 10 OCTOBRE.

Mesdames, Messieurs,

J'interviens devant vous, aujourd'hui pour la première fois depuis mon installation.

J'ai certes eu le plaisir de recevoir à plusieurs reprises vos représentants et en particulier votre président Gérard COMBES, avec lequel nous nous sommes entretenus de plusieurs questions, mais je sais que je m'adresse maintenant à un large auditoire de professionnels, attentif à l'ensemble des questions qui touchent à la décentralisation.

Je dois d'ailleurs me féliciter de la qualité des relations que nous avons pu établir très rapidement.

Votre président a dû vous rendre compte de nos conversations qui n'ont pas toujours abouti à des conclusions communes mais qui nous ont permis d'échanger des arguments dont un grand nombre m'a été utile dans les discussions que j'ai pu avoir avec différents interlocuteurs sur le devenir de la fonction publique territoriale.

Je souhaite que nous soyons à même de poursuivre ensemble dans cette voie de la franchise et de la raison.

Plus que tout autre, la profession de Secrétaire Général ou de Directeur Général d'une collectivité locale est soumise aux pressions et aux contraintes d'un environnement qui va en se complexifiant et il est pour cela important pour moi, de connaître vos analyses et vos propositions.

Les gestionnaires du quotidien et de la proximité que vous êtes, ne manquent pas de s'interroger sur des questions que je qualifierai, de véritablement transversales.

Vous avez cette année choisi, au titre des priorités de vos réflexions, le thème de la politique de la ville.

En se définissant avant tout comme un traitement global d'un site, d'un quartier, voire d'une commune, la politique de la ville a justement pour objet la maîtrise de l'ensemble des dimensions d'une réalité parfois difficile.

Il y a là pour les gestionnaires locaux, un défi dont l'Etat est un partenaire actif pour aider à le relever.

Rapidité d'intervention, souplesse des solutions, "inventivité" des remèdes sont des éléments des démarches qu'il revient de combiner car il n'y a pas une unicité des réponses.

L'Etat et les collectivités locales sont complémentaires pour aider à les dégager, avec l'expérience et le savoir-faire propres à leurs fonctionnaires respectifs.

Je crois que vous avez choisi là, un sujet passionnant, dont je suivrai le résultat avec intérêt et surtout significatif du contexte propre à la fonction publique territoriale.

Car la complexité des situations locales que j'évoquais rapidement, provoque une exigence plus grande de chacun, quant aux garanties qui peuvent être exigées pour définir son avenir.

La mise en oeuvre de la fonction publique territoriale se trouve confrontée à cette aspiration, qui n'est d'ailleurs pas contradictoire avec l'effort de modernisation statutaire, qui est mené pour prendre en compte l'émergence de nouveaux métiers.

Votre syndicat a joué et joue un rôle essentiel pour aboutir à la définition d'un authentique statut de fonction publique pour les agents des collectivités locales.

En instaurant dans la loi de 1984, les mêmes droits et obligations que pour l'ensemble des autres fonctionnaires, le législateur souhaitait englober les collectivités locales dans un mouvement allant vers une plus grande efficacité du service public.

Ce souci de performance du service public local vous y avez très largement contribué.

Les années 1970 ont amorcé une transformation et une véritable modernisation du tissu administratif local.

La décentralisation a permis de transformer cette impulsion en lui donnant un fantastique élan, dont dix ans après nous commençons juste de mesurer l'impact.

Cette mutation institutionnelle était plus que nécessaire, car elle correspondait aux aspirations de nos concitoyens.

L'administration de proximité, et cela d'autant plus qu'elle bénéficie d'une "imprimatur" démocratique, est un maillon essentiel.

Elle devient le point par lequel transitent les besoins et les demandes des administrés, auxquels il faut répondre avec souplesse et avec pertinence.

L'évolution des "savoir-faire" a suivi, dans les collectivités cette transformation.

Il y a désormais un "univers" qui sépare le secrétaire de mairie-instituteur du 19ème siècle du secrétaire général ou directeur général contemporain.

Aujourd'hui s'affirment des technologies et des modes de gestion qu'il vous faut maîtriser dans un environnement toujours plus exigeant et aspirant à plus d'efficacité et de performance.

Le manager moderne sait que dans sa vie professionnelle il verra évoluer voire se transformer plusieurs fois, les structures d'administration.

Mais plutôt que de souligner ces phénomènes de mutations, je voudrais insister sur ce qui fait la "pérennité" de la vie locale.

La vitalité du service public local est le garant de principes, qui sont la source même de notre démocratie moderne.

Les agents qui ont servi et qui servent la collectivité publique vivent en effet, au rythme d'exigences qui ne sont pas celles qu'impose un marché ou un produit.

Je crois pour ma part beaucoup à la notion d'intérêt général et même si en tant qu'élu je sais que mes choix sont politiques, je n'ignore pas que les fonctionnaires territoriaux qui travaillent à mes côtés ne partagent pas forcément les mêmes opinions politiques.

Je sais par contre qu'ils adhèrent à une démarche où l'intérêt collectif de la collectivité et plus largement du service public est le critère déterminant.

Je suis persuadé que l'attractivité et donc la force de la fonction publique territoriale réside dans ces principes.

Mais pour que leur mise en oeuvre soit garantie, il faut un statut qui fixe les règles applicables.

- Comment garantir l'indépendance des fonctionnaires sans qu'un accès par concours à la fonction publique territoriale ne soit organisé et sans que la certitude d'autonomie donnée par la possession d'un grade, ne soit attestée ?

- Comment garantir la liberté d'opinion sans que des droits comme la rémunération, la formation, les congés ou les règles disciplinaires ne soient assurés ?

- Comment garantir le respect des options choisies par les élus sans qu'un certain nombre d'obligations comme le secret, la discrétion professionnelle, la neutralité ou la réserve ne soit respecté ?

Seul le statut de la fonction publique peut permettre d'articuler l'ensemble des exigences des salariés et des employeurs.

C'est d'ailleurs en cela que toute tentation d'appliquer un régime de droit privé aux agents territoriaux me semble critiquable. Je n'imagine, en effet, pas qu'un système directement issu des mécanismes du monde du privé et étendu par le biais de conventions collectives soit susceptible de répondre à la spécificité du service public local.

Je crois pour ma part à cette spécificité de la fonction publique territoriale, mais cela au même titre que la parité et que l'unité. Ces principes législatifs ne sont pas contradictoires mais bien évidemment leur dosage dans un certain nombre de statuts particuliers est délicat.

Je souhaite d'ailleurs être très clair avec vous sur cette question, qui je le sais est au coeur de bien des interrogations.

Il serait contraire aux intentions du législateur d'autoriser des déroulements de carrière à tâches équivalentes plus favorables d'une fonction publique à une autre.

Il n'y a pas de hiérarchie à l'intérieur du service public et il doit être assuré suivant les mêmes critères de qualité, qu'il soit de la compétence de l'Etat ou des collectivités locales.

Il ne serait pas acceptable que des fonctionnaires soient payés différemment à tâches similaires selon qu'ils servent un employeur ou un autre.

Jusqu'à l'intervention de la construction statutaire, le statut archaïque et parcellaire qui datait de 1952 avait progressivement déconnecté les personnels des collectivités locales d'évolutions qui avaient bénéficié à la fonction publique de l'Etat. Cette rupture vous ne l'avez pas acceptée et vous avez souhaité qu'il y soit mis fin.

Ce retard a été progressivement comblé et en tout état de cause, la parution de chaque statut particulier se fait suivant un principe d'homologie qui est plus qu'un principe de droit.

Il acte, en effet la reconnaissance d'une absence de tutelle entre collectivités publiques et en l'occurrence le refus d'établir une hiérarchie des compétences selon que son employeur est l'Etat ou une collectivité territoriale.

La décentralisation a été conçue ainsi et la fonction publique territoriale, qui en est un des éléments constitutifs doit respecter cette logique.

Bien évidemment, je ne prétends pas que doit être exclu tout élément de spécificité.

Au contraire, je suis partisan que cette dernière puisse jouer à chaque fois que des fonctions équivalentes n'existent pas dans l'une des deux autres fonctions publiques.

Je pense qu'est ainsi défini un assez large champ de possibilités statutaires qui peut permettre de justifier des innovations en faveur des agents territoriaux.

Je me suis à dessein, quelque peu attardé sur ces grandes notions, car je souhaitais vous faire connaître les raisons qui expliquent la politique que je me propose de suivre en matière de fonction publique territoriale.

Je vous sais en particulier intéressé par les deux éléments d'actualité, que sont la poursuite de construction statutaire et le régime indemnitaire.

Sur l'un et l'autre, j'ai continué dans le sens indiqué dans la déclaration d'intention, que j'avais été amené à faire devant le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale.

En particulier, j'avais confirmé la volonté du gouvernement de désormais conclure rapidement la phase de construction statutaire.

Ainsi, la filière des métiers de la culture est parue au Journal Officiel du 4 septembre.

Les 13 cadres d'emplois ainsi créés permettent de couvrir tout à la fois les métiers de la conservation et de l'enseignement artistique.

Les travaux de préparation des autres filières se sont poursuivis activement pendant l'été.

J'ai soumis à la fin du mois d'août à une concertation, à laquelle j'ai désiré que vous soyez associés, mes orientations, sur les métiers du sport.

J'ai tenu à ce que cette proposition prévoit la constitution d'un cadre d'emplois de catégorie A, car il me semble qu'un tel niveau d'encadrement est nécessaire pour renforcer vos équipes de direction.

J'espère pouvoir connaître rapidement vos réactions sur cette proposition. Il me semble important que la concertation aboutisse dans un délai raisonnable pour que je puisse, si besoin est, être amené à revoir, améliorer ou conserver mes orientations initiales pour les traduire dans une parution rapide des statuts particuliers.

La filière des métiers médico-sociaux a également fait l'objet d'un travail de mise au point pendant l'été.

Mon cabinet a mené d'ultimes concertations qui faisaient suite à la réception de 25 organisations d'élus ou de fonctionnaires.

Je l'ai dit à plusieurs reprises, je suis opposé à un système qui induirait des niveaux de primes différenciés d'une collectivité à une autre.

Mais au-delà, je souhaite insister sur l'avis rendu pendant l'été par le Conseil d'Etat, qui a permis d'éclairer d'une manière nouvelle, le débat alors en cours.

Outre la nécessité d'un décret d'application, la Haute Assemblée a retenu le principe d'une comparaison des régimes indemnitaires des agents des collectivités locales avec ceux de l'Etat, basée sur l'équivalence de fonction.

Il apparaît après cet avis, que la modification de la loi impliquait non seulement un parallélisme des régimes indemnitaires avec les services extérieurs des ministères de l'intérieur et de l'équipement mais encore que l'hypothèse contraire était juridiquement infondée.

Vous savez qu'une dérogation a été admise pour les administrateurs territoriaux, dont il a été précisé que les indemnités ne devaient pas être établies par référence à celles des services extérieurs en raison de l'absence de corps équivalents à ce cadre d'emplois.

Les limites ainsi fixées en droit rendent possible d'éventuelles variations des taux de primes dont les termes doivent apparaître par délibération et peuvent être établis sur la base de conventions, à la condition que leurs modalités n'entraînent pas de dépassement des équivalences déterminées par le dispositif réglementaire.

Il y avait là une série d'éléments nouveaux qui ont encouragé le Gouvernement à publier la disposition réglementaire envisagée.

Je pense qu'un document, résumant les propositions gouvernementales, devrait pouvoir être diffusé dans les jours qui viennent.

Il nous restera ensuite à réfléchir sur le statut des policiers municipaux pour qu'un terme soit définitivement fixé à la construction statutaire.

Vous voyez, sans vouloir avancer de date d'achèvement que se profile l'aboutissement d'une démarche initiée en 1984 mais dont le début date de la fin 1987.

Nous terminons certes la quatrième année de construction statutaire mais il faut mettre en perspective cette période avec celle qui a été nécessaire pour construire la fonction publique de l'Etat.

Vous pouvez toutefois à juste titre vous interroger sur la longueur de ce processus.

Le souci de poursuivre jusqu'à son terme la concertation en est sans doute une des principales raisons.

La règle que nous nous sommes fixée est de ne publier que des textes qui recueillent un avis favorable du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale.

Or, le gouvernement, contrairement aux cas des autres fonctions publiques n'est pas représenté dans celui-ci puisqu'il est composé à parité de représentants d'élus et d'organisations syndicales représentatives.

Aussi pour que le vote soit favorable, il est parfois nécessaire de discuter longuement.

Je crois qu'il y a là une contrainte de temps qui est en même temps une garantie sociale.

Mais il est nécessaire de la connaître avant de porter une appréciation définitive sur la durée du processus statutaire.

Mon second point touche au régime indemnitaire publié dans le décret du 6 septembre.

Sur la procédure, je souhaite qu'il n'y ait aucune ambiguïté entre nous.

J'avais, en effet, annoncé le 27 juin que les effets produits par la nouvelle rédaction de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 nécessitaient la publication rapide d'un décret.

C'est ce qui a été fait le 7 septembre, après que le Conseil d'Etat nous eût donné une lecture du droit sur laquelle je reviendrai.

J'avais également indiqué que je prendrai acte avec intérêt, même si elle intervenait après la parution de ce décret, de toute évolution contractuelle permettant une meilleure appréhension des termes du débat entre le Gouvernement et les partenaires sociaux.

J'ai aujourd'hui le même souci tant il me semble nécessaire de connaître de façon claire et explicite, les positions des uns et des autres sur ce débat.

Je ne prétends pas qu'un nouveau décret viendrait "acter" un positionnement quelconque des partenaires sociaux mais tout simplement qu'il est utile de préciser les principes et les termes d'une discussion afin qu'elle ne se limite pas à un simple souhait de "déréglementation".

Votre président m'a fait connaître son opposition à plusieurs des mécanismes publiés et en particulier à celui qui fixe le régime applicable aux attachés.

Je ne méconnaiss pas l'existence de difficultés particulières et fortes pour cette catégorie de fonctionnaires.

Je reste persuadé que la mise au point de bonifications indemnitaires n'est pas une réponse pertinente à apporter. Seule une interrogation de fond sur le rôle, la motivation mais aussi la rémunération indiciaire de ces cadres peut permettre de progresser positivement.

Bien évidemment, mon propos ne vise pas à renoncer à d'éventuelles évolutions indemnitaires à partir du moment où elles concerneraient l'ensemble des fonctionnaires d'un grade donné, quelque soit leur fonction publique d'appartenance.

Mais je crois qu'il est nécessaire d'intégrer cette notion de globalité dans toutes les discussions à venir dont je sais qu'elles se poursuivront avec votre syndicat.

Je vous précise qu'une circulaire est en cours de préparation afin notamment d'apporter des explications sur la rédaction du décret, qui je le rappelle est celle du Conseil d'Etat.

Elle vous précisera notamment le sens de plusieurs mécanismes et elle confirmera le maintien d'un certain nombre d'avantages acquis, qui d'ailleurs sont du niveau de la loi.

J'adresserai à votre président, un exemplaire de ce texte dès lors qu'il sera définitivement rédigé.

Il me semble important avant de conclure cette partie de mon intervention de vous dire un mot sur les processus de réflexion sur le devenir de la fonction publique territoriale.

Le Ministre de l'Intérieur a constitué un groupe de travail sur le recrutement et la formation des fonctionnaires territoriaux qui s'est réuni plusieurs fois.

Le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale s'est également mobilisé sur ces thèmes en émettant un voeu faisant la synthèse de ses propositions le 7 février 1991.

Mais, le plus important est l'apparition au cours de ces débats, d'un souhait de faire un bilan de certains dysfonctionnements ou inadaptations structurelles propres au dispositif de la fonction publique territoriale.

Il existe, en effet manifestement des blocages, qui sont pour partie dus aux règles imposées par la logique d'une carrière déroulée dans la seule collectivité "employeur".

Il faut réfléchir à ces difficultés et surtout examiner la compatibilité des solutions proposées par les différents partenaires sociaux avec la logique issue de la loi de 1984.

Un authentique travail d'expertise est à faire et je réfléchis en relation avec Philippe MARCHAND aux modes que pourrait prendre sa mise en oeuvre.

Je souhaite simplement préciser mon approche dans une telle démarche. Elle vise à essayer de trouver des marges de souplesse et des espaces d'adaptation nouveaux dans le respect bien sûr des objectifs que je poursuis.

Mais je ne voudrais pas terminer cette intervention sans évoquer deux dossiers, qui me tiennent à coeur et qui vous intéressent en tant que gestionnaires des collectivités locales.

Le premier est celui de la mise en oeuvre de la solidarité financière en faveur des collectivités rurales.

A l'occasion de sa participation aux Assises de l'association des petites villes, qui se sont tenues à CHINON, le Président de la République a invité le Gouvernement à déposer un rapport sur les modalités de créations d'une péréquation en faveur des communes rurales.

En relation avec le Ministre de l'Intérieur sont examinées plusieurs pistes qui envisagent différents mécanismes de prélèvement et surtout de répartition.

L'essentiel est me semble-t-il d'échapper à la tentation de saupoudrage et d'intégrer une logique plus volontariste visant à encourager l'existence de projets communs d'aménagement ou de développement.

Le second dossier est celui du statut de l'élu.

Sans vouloir prétendre que son traitement relève d'une quelconque construction statutaire, je n'ignore pas que des doutes sur la volonté réelle d'aboutir, aussi forts que ceux concernant le terme de la mise en oeuvre des statuts particuliers des fonctionnaires existent chez les élus.

Comme pour les filières, je peux vous rassurer sur les intentions du Gouvernement.

Le projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux sera très prochainement soumis au Conseil des Ministres avant d'être déposé sur le bureau des Assemblées.

Comme vous pouvez le constater, le souhait de poursuivre les grands chantiers de la décentralisation est réel.

Je vous sais attachés à ce qu'ils aboutissent tous et en particulier, vigilants quant aux conditions d'exercice de votre profession.

En tant que Ministre chargé des collectivités locales, je me sens garant de la poursuite de la décentralisation mais également de la situation des fonctionnaires territoriaux.

Nous ne pouvons être d'accord sur tout, mais j'entends défendre les intérêts des collectivités locales en privilégiant une concertation et une discussion dont je sais qu'elles seront toujours d'une grande qualité, avec vos représentants.