

DISCOURS
DE M. JEAN-PIERRE SUEUR

SECRETAIRE D'ETAT
AUPRES DU MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE LA SECURITE PUBLIQUE
CHARGE DES COLLECTIVITES LOCALES

Congrès du Syndicat des Secrétaires Généraux
et Directeurs Généraux
des Collectivités Territoriales

ARCACHON - 23 septembre 1992

Mesdames, Messieurs,

L'an passé, j'avais eu le plaisir de me rendre à votre invitation pour votre congrès qui se tenait le 10 octobre 1991 dans la ville de Vannes.

Mon installation en tant que Secrétaire d'Etat aux collectivités locales était encore récente et je n'avais pu vous présenter un ensemble complet de résultats, même si j'avais déjà pu mettre en oeuvre, dans la continuité du travail de mes prédécesseurs, un certain nombre d'actions. Mais je vous avais fait connaître quels étaient les principes qui m'inspiraient, les objectifs que je me fixais et j'avais pu évoquer un certain nombre de travaux en cours sur lesquels je m'étais engagé à ce qu'ils débouchent rapidement, notamment dans le cadre de la construction statutaire de la fonction publique territoriale.

J'aurai l'occasion tout à l'heure de faire le point sur tous ces aspects.

Le niveau de responsabilité que vous exercez dans les collectivités territoriales, la force d'amélioration du fonctionnement du service public local que vous représentez, ainsi que la place privilégiée que vous occupez auprès des élus font de vous, individuellement et collectivement au travers de votre syndicat des interlocuteurs essentiels pour tout ce qui touche à vos collectivités.

S'agissant de votre syndicat, j'ai noté que, depuis l'an dernier, notre dialogue a pu se développer, notamment à travers les contacts suivis et fructueux que vous avez entretenus avec les membres de mon cabinet.

Responsables au plus haut niveau de la gestion de nos collectivités locales, vous êtes également, vous le savez bien, de précieux conseillers pour les élus à qui il revient de définir les politiques à mettre en oeuvre dans les différents secteurs de leur compétence. Votre connaissance du terrain vous permet de formuler des propositions, d'inventer des solutions prenant en compte l'ensemble des dimensions d'une réalité locale souvent très complexe.

Il est vrai que la décentralisation a permis de donner une impulsion nouvelle aux collectivités locales et qu'à cette occasion votre rôle s'est trouvé amplifié.

L'année 1992 marque le dixième anniversaire de la loi du 2 mars 1992 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Vous avez choisi de faire de ce thème, les dix ans de la décentralisation, l'un des points forts de votre congrès.

Dix années peuvent paraître bien courtes pour faire un bilan, mais dix années sont néanmoins suffisantes pour porter une première appréciation, évaluer les premiers résultats, voire procéder à un certain nombre d'aménagements, d'infléchissements.

En premier lieu, on peut déjà affirmer que personne, ou presque, ne remet plus en cause le bien-fondé de la décentralisation. En particulier, le **principe de responsabilité**, qui était au coeur de la volonté décentralisatrice de Gaston Defferre, est aujourd'hui inscrit dans les textes. Il convient maintenant, mais il y faudra peut-être plus de dix ans, qu'il se grave dans les esprits.

En second lieu, le **principe d'efficacité**, résultant du rapprochement du lieu de la décision et de celui de la mise en oeuvre effective d'une mesure, a été largement atteint.

Parmi les nombreux exemples qui peuvent illustrer cette affirmation, je cite souvent celui des collèges et des lycées à propos desquels personne aujourd'hui ne peut nier que leurs bâtiments sont mieux pris en charge, mieux entretenus depuis que les communes et les départements en ont la responsabilité.

Un indicateur chiffré permet de mesurer l'effort accompli par les collectivités locales en faveur de l'amélioration du service public local ; il s'agit de la progression des dépenses de l'ensemble des collectivités locales qui sont passées de 420 milliards de francs en 1983 à plus de 600 milliards en 1989, ce qui représente une progression annuelle moyenne de + 8,6 %. Compte-tenu des taux d'inflation enregistrés au cours des mêmes années, on peut mesurer l'effort réel entrepris par les collectivités locales.

Mais la décentralisation a été également à l'origine d'un certain nombre de critiques. Je voudrais les relever ici, d'autant plus que je crois avoir contribué à apporter un certain nombre de réponses constructives.

En préalable, je veux rappeler que la décentralisation n'est pas une réforme figée, mais bien au contraire un mouvement, une construction permanente s'appuyant sur les réalités enregistrées et les aspirations des citoyens et de leurs représentants.

Certains ont mis en cause la décentralisation au motif qu'elle était davantage l'affaire des élus que celle des citoyens. C'est pour répondre à cette critique que la loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République a développé les droits des citoyens en matière d'information et amélioré la transparence des décisions.

Un seconde critique a porté sur les insuffisances de la déconcentration administrative et la confusion des responsabilités qui résulte de l'enchevêtrement de certaines compétences et du croisement des financements entre les différents niveaux de collectivités. Dans ce domaine, des améliorations ont pu être mises en oeuvre, puisque si l'on prend comme référence les crédits d'investissement qui ne sont plus gérés directement par les administrations centrales, mais ont été délégués aux préfets de région ou de département, ils sont passés en quelques années d'environ 20 % à plus de 50 % de leur montant total.

Ces chiffres signifient concrètement une réduction sensible des délais dans la mise à disposition des crédits donc dans l'exécution des travaux qu'ils financent. En définitive, c'est l'efficacité de l'action publique qui s'en trouve améliorée.

Mais vous le savez, je considère que la décentralisation n'est pas la négation de l'Etat. Elle est négation d'un Etat omniprésent et omniprésent d'un Etat qui veut tout faire. L'Etat est, au contraire, beaucoup plus efficace lorsqu'il se concentre sur les tâches qui lui reviennent en propre. Et il n'y a pas contradictions mais complémentarité entre l'action de l'Etat et celle des collectivités locales.

Dans le même temps, il appartient aux collectivités locales de faire jouer entre elles de nouvelles formes de solidarité.

Il a, en effet, souvent été reproché à la décentralisation d'avoir favorisé la création de nouvelles féodalités locales ou de porter en elle ce risque, ou encore de développer une sorte d' "égoïsme local".

La loi du 6 février 1992, outre sa volonté de trouver le meilleur équilibre possible entre les pouvoirs de l'Etat et ceux des collectivités et de renforcer la démocratie locale, vise aussi à développer les solidarités locales et régionales.

Elle met à la disposition des communes et des régions, après une large procédure de concertation, de nouveaux outils efficaces et performants de coopération : communautés de ville et communautés de communes.

Ces nouveaux outils ne se substituent pas aux structures existantes. En effet, le Gouvernement et le législateur n'ont pas voulu modifier les organismes de coopération actuels : ils ont fait leurs preuves, les élus y sont attachés et ils correspondent bien à de nombreux besoins en terme de coopération.

La création des communautés de villes et de communes correspond à la volonté de mettre à la disposition des élus qui souhaitent aller plus loin de nouveaux outils, plus axés sur le développement économique,

- les nouvelles communautés se caractérisent d'abord par leurs compétences obligatoires : l'aménagement de l'espace et le développement économique,

- elles sont dotées d'un dispositif fiscal original avec la possibilité d'une mise en commun totale (pour les communautés de villes) ou partielle (communautés de communes) de la taxe professionnelle et d'un certain nombre d'avantages financiers (je pense en particulier au remboursement de la F.C.T.V.A. l'année même de la réalisation des investissements).

Les responsables que vous êtes me paraissent être des acteurs-clés à la réussite de ces nouvelles étapes d'un développement équilibré de notre pays.

Dix ans de décentralisation, il est rare qu'une réforme aussi fondamentale trouve déjà après si peu de temps d'expérimentation, ses adaptations et ses correctifs.

Les défis sont, il est vrai, considérables :

- développement de la démocratie locale pour que les citoyens s'approprient le mouvement engagé,

- clarification et extension des compétences accompagnant une déconcentration audacieuse,

- extension de la politique contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales,

- renforcement des mécanismes de coopération et de solidarité,

- poursuite de la modernisation déjà engagée de la fiscalité locale.

*
* *
*

Mais je ne saurais être présent parmi vous sans faire le point sur l'état d'avancement de la construction statutaire.

L'an passé, j'avais évoqué avec vous les différents chantiers en cours ou ceux que je comptais mettre en oeuvre.

Je peux aujourd'hui faire à nouveau le point d'autant que de nombreuses mesures ont été prises en ce domaine et qu'il me semble utile de vous donner des points de repère sur la démarche que j'ai entreprise et que je vais poursuivre dans les mois qui viennent.

Permettez moi de scinder mon propos sur ces sujets en deux parties :

- la construction statutaire
- les mesures destinées à constituer une nouvelle étape de modernisation de la fonction publique territoriale.

1 - La construction statutaire :

Je me félicite qu'à ce jour, elle soit pratiquement achevée.

Dès mon installation dans mes fonctions, en mai 1991, j'avais pris l'engagement d'accélérer la construction statutaire de la fonction publique territoriale.

Lors de votre congrès précédent, en octobre 1991, je vous avais indiqué les raisons de fond qui animaient ma volonté de mener à bien le plus rapidement possible cette phase de mon action.

Je ne voudrais pas vous ennuyer, en me répétant, mais je crois utile en quelques phrases de vous rappeler les préoccupations qui guident cette action.

Que les personnels disposent de statuts modernisés constitue en effet pour moi, l'une des conditions de la pleine réussite de la décentralisation.

Cela supposait que l'on harmonise les normes et les règles applicables aux gestions des carrières de l'ensemble des agents.

L'inadéquation du dispositif du statut de 1952 décourageait souvent les meilleurs.

Il fallait donc revoir l'ensemble de ce dispositif et je crois pouvoir affirmer qu'une certaine unanimité s'était faite sur la nécessité d'étendre aux collectivités locales le statut général de la fonction publique.

Seul le statut de la fonction publique peut permettre de respecter en même temps les exigences et les garanties des salariés et des employeurs.

Il faut se garder des tentations d'instaurer un régime de conventions collectives.

Sachons où cela nous conduirait :

- à la négation des principes constitutifs de la fonction publique ;

- à la mise en oeuvre de conditions de rémunérations très différentes selon les collectivités ;

- et donc, en définitive, à un service public territorial à plusieurs vitesses, qui pourrait varier en nature et en qualité selon la richesse relative des différentes collectivités.

Votre syndicat n'a pas été sans jouer un rôle dans les prises de conscience qui ont conduit à moderniser la fonction publique territoriale en fonction de ses caractéristiques propres. La difficulté est de maintenir la cohérence de l'ensemble tout en prenant mieux en compte les spécificités de la fonction publique territoriale.

Ces objectifs ont trouvé naturellement leur application dans la construction statutaire. Cette dernière est aujourd'hui pratiquement achevée.

Depuis 1984, ont été publiés :

- la filière administrative (1987)
- la filière technique (1988 et 1990)
- les textes relatifs aux sapeurs-pompiers professionnels (1990 et 1991)
- les textes relatifs aux agents à temps non complet (1991).

A l'occasion de votre dernier congrès, j'avais également pu vous présenter la filière culturelle dont la publication venait tout juste d'intervenir en septembre 1991.

Je rappelle en effet que les 24 décrets parus dans le Journal Officiel du 4 septembre 1991 traitaient de l'ensemble de la filière des métiers culturels des collectivités locales.

Dans le prolongement de la construction de cette filière culturelle, il y a un mois, de nouvelles dispositions ont complété le dispositif statutaire mis en place en septembre 1991, en fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours de recrutement ainsi que les programmes des épreuves permettant d'accéder à l'ensemble de ces métiers qui comprennent notamment les conservateurs, les professeurs et assistants d'enseignements artistiques, les attachés et assistants de conservation du patrimoine, les bibliothécaires, les agents du patrimoine, etc.

Depuis l'an dernier, les décrets relatifs au statut des personnels de la filière des métiers du sport ont également été publiés (le 3 avril 1992).

Ces textes offrent 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.

Ils sont désormais repartis en trois cadres d'emplois :

- les opérateurs en catégorie C
- les éducateurs en catégorie B
- les conseillers en catégorie A, ces derniers pouvant accéder s'ils en remplissent les conditions au cadre d'emplois des administrateurs territoriaux.

Parmi les autres textes se rattachant à la construction statutaire et à son évolution permanente, je voulais signaler le décret du 11 juin 1992 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique territoriale qui porte sur de nombreux aspects statutaires.

C'est ainsi, en particulier :

- qu'il aboutit à la disparition de la catégorie D, la plus modeste, dans la fonction publique territoriale ;

- qu'il assouplit les possibilités de recrutement sur des emplois permanents à temps non complet, ce nouveau dispositif permettant aux collectivités locales de participer à l'effort national en faveur de l'emploi et de bénéficier de nouvelles souplesses ;

- qu'il améliore les carrières de plusieurs catégories d'agents ainsi que les conditions de gestion du personnel en assouplissant certains seuils.

Avec la mise en oeuvre de ce texte, les attachés principaux occupant l'emploi de secrétaire général dans les villes de 5 000 à 10 000 habitants peuvent désormais dérouler leur carrière jusqu'à l'indice brut 801.

Précédemment, l'emploi fonctionnel de secrétaire général de ville de 5 000 à 10 000 habitants ne permettait un déroulement de carrière que jusqu'à l'indice brut 780.

Par ailleurs, mes services travaillent en liaison avec les représentants de votre association sur un certain nombre de problèmes d'ordre statutaire.

Enfin, je voulais vous indiquer que dans le cadre de la mise en oeuvre de la nouvelle bonification indiciaire (NB1), au titre de l'année 1992, le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale a adopté le 16 juillet dernier, une disposition visant à l'attribution de 30 points de NBI aux attachés territoriaux lorsqu'ils sont secrétaires généraux de communes de 2 à 5 000 habitants

ou lorsqu'ils assurent la responsabilité d'un établissement public assimilable à une commune de plus de 2 000 habitants et ne sont pas éligibles à la prime de responsabilité.

Permettez-moi, à ce stade de faire une incidente sur un autre sujet qui concerne plus spécialement l'ensemble des cadres de la fonction publique.

Je veux parler de la revalorisation de la catégorie A des trois fonctions publiques. Le principe de cette revalorisation a fait l'objet de dispositions particulières dans le protocole d'accord, signé le 9 février 1990 par le gouvernement et les principales organisations syndicales, document désigné communément sous le vocable "d'accords Durafour".

Je rappelle qu'il prévoit notamment que *"la carrière type des attachés territoriaux sera revalorisée. L'indice terminal des attachés territoriaux principaux sera porté à l'indice brut 966. Cette mesure sera étendue aux ingénieurs en chef du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux. Les incidences de cette mesure sur les cadres d'emplois, grades ou emplois fonctionnels supérieurs issus des cadres d'emplois de catégorie A visés à l'alinéa précédent seront étudiées en tenant compte des besoins fonctionnels et d'organisation."* Ces mesures doivent intervenir en deux étapes (1994 et 1995), à partir du 1er août 1994.

Je tiens à vous préciser que le Gouvernement a réuni courant juillet la commission de suivi prévue par les accords "Durafour" qui a en charge d'examiner les modalités d'application des clauses de cet accord, commission animée par le ministère de la fonction publique et des réformes administratives.

Au cours de cette réunion, il a été décidé que la question de la catégorie A ferait l'objet d'une commission de suivi spécifique à la rentrée.

Cette réunion doit se tenir prochainement. Les agents de catégorie A de la fonction publique territoriale bénéficieront des mesures qui seront alors adoptées et leur spécificité pourra y être à nouveau mise en avant.

Mais j'en reviens à la construction statutaire.

Tout récemment, l'organisation en cadres d'emplois de la filière des métiers sanitaires et sociaux, publiée au Journal Officiel du 30 août dernier et qui regroupe 240 000 agents constitue une étape déterminante de l'achèvement de la construction statutaire de la fonction publique territoriale.

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

En pratique, il ne restera pour achever cette construction statutaire qu'à définir les règles statutaires applicables aux policiers municipaux. Mes services y travaillent actuellement en cohérence avec les orientations dans le projet de loi relatif à la police municipale actuellement en cours de préparation.

L'aboutissement de cette construction statutaire est un élément essentiel de la modernisation du service public local. Il est fréquent de l'entendre critiquer. Personne ne peut pourtant sérieusement contester qu'elle s'est traduite par de très nombreux avantages de carrière pour la grande majorité des agents des collectivités locales.

Elle donne également aux responsables locaux, les moyens d'une action efficace dans les différents secteurs d'activité concernés.

2- Mais l'achèvement d'une étape signifie pour moi qu'il devient possible d'en engager une nouvelle.

Très rapidement après mon installation dans mes fonctions, j'avais précisé que si la priorité était de bâtir le socle de l'édifice "fonction publique territoriale", c'est-à-dire procéder à la construction statutaire, il fallait dès que possible initier une réflexion sur la modernisation de cette fonction publique.

Le Ministre de l'Intérieur et moi-même l'avions annoncé officiellement en novembre 1991 lors du congrès de l'association des maires de France.

Le 18 février dernier, une mission de réflexion sur ce thème a été confiée à M. RIGAUDIAT, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes.

Sa lettre de mission lui demande de formuler des propositions de solutions à ce que l'on peut qualifier de "dysfonctionnements" de la fonction publique territoriale. Il en est ainsi des problèmes de recrutement et de formation des personnels des collectivités territoriales.

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

Il me paraît en effet essentiel d'examiner si l'efficacité du système en place est en rapport avec les contributions financières versées par les collectivités et si une réforme s'impose à partir de laquelle une clarification et une meilleure attribution des missions permettraient de mieux les remplir.

Cette mission, confiée à un magistrat indépendant, doit faire émerger les causes profondes des dysfonctionnements constatés afin d'aboutir à une réelle modernisation.

Je peux vous informer aujourd'hui que le rapport de M. RIGAUDIAT va faire l'objet d'une communication publique dans les jours qui viennent.

Bien entendu, une concertation sera engagée avec les représentants du personnel et des élus sur ces propositions, et nous discuterons ensemble de la phase de modernisation à mener.

Ma préoccupation est qu'au moment où nous fêtons le dixième anniversaire de la loi du 2 mars 1982, la décentralisation puisse encore progresser, se développer sur des bases claires.

Cela suppose une fonction publique territoriale de qualité.

Je soutiens que l'action du Gouvernement auquel j'appartiens a contribué à atteindre cet objectif.

Mais je n'oublie pas qu'il doit s'agir d'une évolution négociée dans laquelle vous êtes partie prenante, par la place privilégiée que vous occupez dans nos collectivités locales, par votre motivation et vos compétences et par votre attachement à servir l'intérêt public.