

DISCOURS

DE M. JEAN-PIERRE SUEUR

**SECRETAIRE D'ETAT
AUPRES DU MINISTRE DE L'INTERIEUR
CHARGE DES COLLECTIVITES LOCALES**

**6EME COLLOQUE DE CHOLET
SUR LES VILLES MOYENNES**

**Ville moyenne et statut de la fonction publique
territoriale : dynamique ou frein ?**

6 décembre 1991

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs,

Ce 6ème colloque de Cholet sur les villes moyennes relève d'une démarche intéressante à plusieurs titres.

D'abord parce qu'elle pose une problématique de la fonction publique territoriale, qui permet de discuter des avantages et des inconvénients de la notion même de fonction publique.

A l'heure où une critique un peu simpliste attribue à la fonction publique et à ses fonctionnaires, les origines de difficultés diverses, il est intéressant d'avoir une discussion dépassionnée sur ce sujet.

Ensuite parce qu'elle permet de s'interroger sur le cas spécifique des villes moyennes et d'essayer de mesurer l'adéquation entre la mise en oeuvre de la fonction publique territoriale et les besoins de cette catégorie de communes.

Je vais donc tenter d'aborder l'ensemble du champ de cette réflexion en me penchant sur trois interrogations :

- La notion même de fonction publique est-elle utile dans les collectivités locales ?

- La construction statutaire jusqu'à présent initiée, pouvait-elle être envisagée différemment ?

- Comment peut-on faire mieux et en particulier dans les villes moyennes ?

Je pose à dessein la première question sur l'utilité même de la notion de fonction publique dans les collectivités locales, de façon aussi précise, car je pense qu'il serait illusoire de prétendre que certains points de vue actuels n'ont pas ouvert cette interrogation.

J'ai plusieurs fois, entendu dire que le meilleur moyen d'aller vers une plus grande liberté de gestion, serait de reprendre les mécanismes actuellement appliqués dans le droit du travail.

Je ne crois d'ailleurs pas pour ma part, que ces derniers permettent de s'extraire de toutes contraintes mais le mode de gestion des salariés du droit privé, et c'est une évidence de le dire, est plus adaptable aux options prises par les dirigeants de sociétés.

Je ne vous surprendrai pas en vous disant que le Gouvernement ne partage pas cette option.

La vie locale ne se gère pas comme on gère un produit suivant les critères de rationalité d'un marché.

Le "service public" recouvre une notion d'intérêt général, qui ne peut se réduire aux principes du "management".

Le mode de choix des exécutifs territoriaux est par nature politique, je crois que celui des personnels qui servent ces orientations, ne doit pas être le même.

D'ailleurs, la confusion des rôles entre "politique" et "administratif" ne pourrait qu'être la source de difficultés au premier rang desquels le développement d'une certaine forme de clientélisme serait une grave menace pour nos collectivités.

Il faut, je crois, clairement séparer les deux sphères même si et cela est évident, les élus et les personnels doivent pour réussir, former une équipe commune.

Mais pour que la mise en oeuvre d'un tel principe soit assuré, il faut un statut, qui fixe les règles applicables.

- L'indépendance des fonctionnaires ne peut être garantie qu'avec l'organisation d'un accès par concours à la fonction publique territoriale. La certitude d'autonomie donnée par la possession d'un grade est garante de cette indépendance.

- La liberté d'opinion des fonctionnaires est impossible sans que des droits comme la rémunération, la formation, les congés ou les règles disciplinaires ne soient mis en oeuvre.

- L'application des options choisies par les élus impose qu'un certain nombre d'obligations comme le secret, la discrétion professionnelle, la neutralité et la réserve soit respecté par les agents.

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 personnels territoriaux me semble critiquable. Je n'imagine 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.

Bien évidemment, l'affirmation de la nécessité d'un système de fonction publique ne suffit pas.

Encore faut-il savoir quels sont ses buts et en comprendre les contraintes.

Je crois que sur les buts un certain consensus existe : la spécificité du service public local impose par rapport à d'autres modes d'administration du service public, un particularisme que nous trouvons dans la notion même d'une fonction publique propre aux collectivités territoriales.

Au nombre des contraintes, je citerai au moins celle voulue par le législateur, d'unifier dans un statut commun, défini par la loi du 13 juillet 1983, l'ensemble des fonctions publiques.

Elle emporte pour autant des "adhérences" entre les fonctions publiques qui sont non seulement normales mais utiles.

La question de la construction statutaire me semble d'ailleurs caractéristique de cette discussion sur les liens entre les fonctions publiques.

Le parallélisme des formes, qui existe dans l'architecture des cadres d'emplois et de certains corps de

l'Etat n'est pas uniquement motivé par l'application du principe de parité.

Il est vrai que ce dernier permet une mise au même niveau des modalités de carrières entre les fonctionnaires et cela indépendamment de leur fonction publique d'appartenance.

Mais au delà, il est la garantie d'une évolution concomitante des règles de carrières permettant ainsi d'éviter une déconnection d'une des trois fonctions publiques par rapport aux autres.

Je souligne explicitement ce risque, car un passé récent a montré les limites d'une évolution différenciée des fonctions publiques.

La loi du 28 avril 1952 portant statut du personnel communal avait en effet exploré la voie d'une mise en oeuvre statutaire autonome.

Entièrement fondées sur la notion d'emplois, ces dispositions présentaient l'intérêt d'une relative souplesse mais les inconvénients étaient tels qu'une unanimité s'était faite pour les supprimer.

Rappelons-nous les termes de cette condamnation, qui montrait surtout que ce dispositif était

contradictoire avec les besoins générés par une gestion moderne des collectivités locales.

Mais de façon tout aussi préoccupante, la spécificité de carrières qui en découlait, avait progressivement écarté les agents locaux de revalorisations indiciaire ou indemnitaire effectuées au profit des autres fonctions publiques.

Il en résultait de moindres perspectives de rémunération dans nos collectivités locales.

L'intérêt d'une inscription des cadres d'emplois dans la logique de la grille générale de la fonction publique est justement de rendre possible des évolutions simultanées.

Le meilleur exemple en est donné par le protocole d'accord du 9 février 1990 plus communément dénommé protocole "Durafour".

Les mesures statutaires et indiciaires qu'il contient, sont communes aux trois fonctions publiques et permettent à grades et à classifications homologues de garantir les mêmes requalifications.

Il y a là une mise en oeuvre cohérente des garanties communes du statut général de la fonction publique.

Je sais qu'il y a un débat sur ce point des statuts particuliers, aussi permettez-moi de formuler ma seconde interrogation :

Pouvait-on faire une autre construction statutaire que celle qui a été initiée ?

J'observe tout d'abord qu'existe une tendance lourde dans l'évolution du droit applicable aux personnels locaux, qui s'est faite sous le signe d'un rapprochement progressif des fonctions publiques.

Notre droit administratif porte la trace d'une extension aux agents locaux des garanties mais aussi des règles applicables aux fonctionnaires de l'Etat.

Je constate ensuite que l'alternance politique n'a eu que très peu d'effets sur cette tendance.

Pour prendre un exemple concret, les similitudes statutaires entre l'emploi d'attaché communal, le corps des attachés de mars 1986 et le cadre d'emplois du même nom de décembre 1987 sont plus que manifestes, au-delà d'ailleurs des différences existant

dans les supports législatifs qui en définissaient ou en définissent toujours les règles.

Bien évidemment, pour essayer d'apporter une réponse plus optimiste à la question posée, il est toujours possible de faire mieux.

Mais je ne pense pas qu'il soit aujourd'hui utile de modifier, lorsque l'on parle de fonction publique, la règle du jeu voulue par le législateur.

Les corps ou les cadres d'emplois doivent être positionnés au sein d'une grille commune.

Le Gouvernement a souhaité rénover et moderniser cette dernière aux travers des accords "Durafour".

Il n'en reste pas moins que je suis plus que sceptique devant les propositions, qui quelquefois visent à s'extraire de ce canevas.

En matière de fonction publique, comme dans d'autres domaines, le Gouvernement se doit d'assurer un équilibre et il serait inacceptable qu'une approche cohérente ne préside pas à tout raisonnement sur le devenir des fonctions publiques.

J'en viens à ma troisième interrogation, qui est comment faire mieux et en particulier dans les villes moyennes ?

Car il est vrai et cela a été évoqué, que les villes moyennes ressentent parfois des difficultés en matière de gestion statutaire.

La gestion localisée du dispositif prévu par la loi du 26 janvier 1984 modifiée, se heurte, en effet, à des effets de taille.

Respectant au plus près, suivant un souci unanime, l'autonomie locale, elle rend parfois complexe, l'application de certaines règles.

Je pense en particulier à la mise en oeuvre de deux catégories de dispositifs, que sont ceux de la mutualisation des formations et des différentes formes de "pyramidages" des carrières.

La forme mutualisée de formation des fonctionnaires territoriaux a été voulue décentralisée.

Le Centre National de la fonction publique territoriale est ainsi un établissement public autonome, auquel sont confiées les missions de formation qu'elles soient initiales ou continues.

Le taux d'effort obligatoire de 1 % est d'ailleurs assez faible lorsqu'il est comparé avec celui de la fonction publique de l'Etat ou même celui du secteur privé.

Mais pour ce qui concerne la formation initiale d'application, le mode localisé de gestion des carrières impose notamment pour les cadres A, des périodes d'absence assez longues, qui sont préjudiciables au bon fonctionnement des services notamment dans les communes moyennes où les agents d'encadrement sont peu nombreux.

Je ne crois pas que la réponse à apporter à ce constat soit d'aller vers une diminution de la durée de formation.

Nous sommes, je crois tous d'accord, pour au contraire, faire de la formation de nos fonctionnaires, une priorité.

Il faut donc sans doute, si nous voulons faire mieux, envisager une meilleure répartition du temps et la réflexion menée, en ce sens, par le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale, est particulièrement intéressante.

Les obstacles posés par l'application de différents types de pyramidages sont également à l'origine de difficultés spécifiques dans les villes moyennes.

Je vise ici d'ailleurs autant les quotas que les seuils démographiques.

Les quotas sont pénalisants car ils limitent dans un cadre d'emplois, les possibilités d'accès à un grade supérieur.

Le principe n'est toutefois pas choquant pour certains métiers qu'un critère hiérarchique ou de compétence soit introduit pour limiter certains effectifs et faire des passages de grades, de véritables promotions.

Les interrogations soulevées par les quotas me semblent plutôt concerner la détermination de leur taux.

Inspirée des quotas de l'Etat qui sont calculés sur les effectifs de corps nationaux, leur application locale serait à l'origine de difficultés plus grandes dans les collectivités.

J'utilise à dessein le conditionnel, car la règle actée par le décret du 20 septembre 1990 permet, sous réserve de dispositions particulières pour certains grades, d'arrondir à l'entier supérieur le nombre de fonctionnaires résultant de l'application d'un quota.

Il semble donc pour des cadres d'emplois à petits effectifs et même si le résultat n'est pas homogène d'une collectivité à une autre, que le résultat consolidé de l'application de quotas soit, pour certains grades, plus favorable qu'à l'Etat.

L'hétérogénéité des effectifs des collectivités masque ce phénomène mais il ne faut pas le perdre de vue lorsque l'on évoque ce point des quotas.

Les seuils démographiques provoquent le même type de difficultés, encore que ces dernières concernent plus spécifiquement les cadres et les agents à temps non complets.

Je souhaite revoir, pour ces derniers, les conditions de seuils, qui interdisent à une collectivité de plus de 5 000 habitants de recruter, cette catégorie d'agents.

Je soumettrai rapidement à la concertation et à la discussion interministérielle, une disposition en ce sens.

Je crois également qu'un processus de réflexion peut être initié sur certains seuils démographiques.

La difficulté pratique à laquelle nous nous heurtons, est que ces seuils ont conditionné les niveaux d'intégration des fonctionnaires.

Il paraissait complexe d'envisager leur évolution sans immédiatement ouvrir à nouveau le difficile dossier des intégrations, ce qui, je ne vous le cache pas, me semble impossible.

D'autre part, le gouvernement ne souhaitait pas avant d'avoir terminé la construction statutaire, revenir sur les premiers statuts parus.

Aujourd'hui, la perspective d'un achèvement de la construction statutaire se profile.

La filière des métiers du sport a été approuvée le 21 novembre par le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale et les négociations avec les partenaires sociaux, élus et organisations syndicales, se poursuivent sans discontinuer pour les métiers sanitaires et sociaux.

Nous pouvons désormais tout à fait nous engager dans une réflexion commune sur les seuils démographiques.

Je ne prendrai pas bien sûr, ici l'engagement à les supprimer mais je pense qu'un effort de modernisation

est nécessaire notamment pour ce qui concerne la définition des emplois fonctionnels.

Ces derniers hérités de l'ancienne définition des strates démographiques du code des communes doivent être revus afin de les réduire et de rendre plus adéquats, les perspectives de carrière fonctionnelle avec celle des grades, notamment dans les villes moyennes.

Je pourrai bien sûr, au-delà de ces deux principales, établir une liste des difficultés susceptibles d'être l'origine de certains dysfonctionnements propres à la fonction publique territoriale.

Dans la même logique que le groupe de travail, mis en place par Philippe MARCHAND sur le recrutement et la formation, une mission sur la fonction publique territoriale va être prochainement installée.

Je souhaite qu'elle puisse être en mesure d'examiner les inadaptations les plus manifestes des règles de gestion particulière au dispositif législatif ou réglementaire.

Les propositions qui seront faites devront bien évidemment tenir compte des contraintes, qui sont les vôtres.

Les problèmes que le ministre de l'intérieur et moi, souhaitons voir examiner recouvrent d'ailleurs plusieurs de vos préoccupations.

En effet, seront abordées dans cette mission, les questions inhérentes aux institutions de gestion c'est-à-dire aux centres de gestion et au CNFPT, au droit syndical, aux seuils démographiques ainsi qu'aux conditions de mobilité tant externe qu'interne.

Je désire que ces différents points soient examinés afin de déterminer dans quelle mesure et suivant quelle intensité, ils sont la cause des difficultés parfois décrites.

Je mettrai en place prochainement cette mission et je rendrai public, dans les jours qui viennent, son contenu exact ainsi que le nom de la personnalité à qui ce travail sera confié.

Je voudrais en conclusion, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, tenter d'apporter un premier élément de réponse à la question qui est celle de l'intitulé de votre 6ème colloque : "Ville moyenne et statut de la fonction publique territoriale : dynamique ou frein".

En fixant un cadre avec des règles, un statut impose des contraintes aux salariés et aux employeurs.

Pour autant il est protecteur et garantit les parties contre d'éventuels excès réciproques.

Bien entendu, un statut se doit d'éviter toute rigidité et c'est pourquoi, il ne faut pas en avoir une vision dogmatique et surtout fixiste.

Je suis et je crois vous l'avoir montré dans cette intervention, partisan que des assouplissements puissent être introduits.

Bien évidemment comme membre du Gouvernement, je me sens également, comme je vous l'ai indiqué, garant d'équilibres généraux.

Je mets beaucoup d'espoir dans la mission qui sera menée, car elle me semble susceptible de nous apporter de nouvelles pistes de réflexion dont les conclusions seront discutées avec vous.

Je ne pense donc pas que le principe même d'un statut soit générateur de dynamisme ou de frein.

Gardons-nous donc de condamner le dispositif même au nom de certaines difficultés résultant de son application.

Au contraire, essayons de progresser pour que la décentralisation arrive à maturité dans notre système institutionnel.

Je place mon action sous cette égide et je formule le souhait qu'ensemble nous fassions évoluer positivement ce grand dossier de la fonction publique territoriale.