

DISCOURS DU PREMIER MINISTRE
DEVANT LE CONGRES DES INGENIEURS
DES VILLES DE FRANCE

(Lille, 8 Octobre 1983)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale vient d'adopter, cette semaine, en première lecture, le projet de loi fixant le titre III du statut de la fonction publique. Elle a ainsi défini les principes qui doivent régir la fonction publique territoriale.

C'est une date importante pour la décentralisation et pour les agents des collectivités locales.

Pour la décentralisation, car le statut de la fonction publique territoriale marque la troisième étape de cette réforme fondamentale.

Avec la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, ont été supprimées les tutelles administratives, financières et techniques. Les exécutifs départementaux et régionaux ont été transférés aux élus. Le pouvoir a donc été donné à ceux-ci. La loi du 31 décembre 1982 a défini les conditions d'une meilleure participation des citoyens à la gestion des plus grandes cités ou agglomérations.

Les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 ont arrêté une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat. L'Etat a renoncé à exercer certaines attributions pour les confier aux échelons décentralisés. L'urbanisme, l'action sociale et la santé, la formation professionnelle, les transports, l'aménagement rural, les constructions scolaires, la culture et l'environnement; tels sont les principaux domaines dans lesquels l'Etat n'interviendra plus, ou interviendra moins, pour laisser l'initiative et la responsabilité des choix fondamentaux aux collectivités locales.

Les ressources correspondant à l'exercice de ces attributions seront transférées aux collectivités locales. Au total cela représente plus de 30 milliards et les transferts seront échelonnés sur trois ans.

Avec le titre III de la fonction publique, nous nous engageons dans la troisième étape. Cette étape permettra de donner un statut aux hommes qui gèrent les collectivités locales.

J'ai déclaré l'urgence pour ce projet afin qu'il puisse être voté au cours de la présente session et que sa mise en oeuvre puisse commencer dès le début de 1984. Il est en effet essentiel que les personnels connaissent les nouvelles règles qui s'appliqueront à eux et perçoivent ainsi plus clairement les voies de leur avenir.

Il faut aussi que les élus sachent qu'ils pourront disposer d'agents de qualité pour faire face à leurs nouvelles responsabilités et que la liberté de choix de leurs collaborateurs ne sera pas diminuée. C'est une condition fondamentale de la réussite de la décentralisation.

Pour les agents des collectivités locales, ce titre III représente, je le sais, un enjeu fondamental.

Il crée une fonction publique commune aux trois niveaux d'administration locale, ce qui permettra aux agents de poursuivre leur carrière indifféremment et sans aucune rupture dans des communes, des départements et des régions. Ils pourront alternativement passer d'un échelon à l'autre.

La mobilité existera également avec la fonction publique d'Etat. Les échanges seront facilités par le respect de la parité entre les deux versants de la fonction publique.

Par ailleurs, l'adoption du titre III constitue une conquête sociale importante. Des agents qui étaient dépourvus de toute protection - comme ceux des départements et des régions - se voient reconnaître un statut protecteur et novateur. Ceux qui bénéficiaient déjà d'un statut se voient étendre des règles plus protectrices telle que la séparation du grade et de l'emploi.

Désormais, dans les collectivités locales comme pour l'Etat, il y aura une fonction publique de carrière.

La création de centres de gestion, qui seront exclusivement administrés par des élus, permettra de concilier le libre choix des élus locaux et la nécessaire continuité de la carrière des agents. Ceux-ci seront recrutés et gérés par les centres départementaux, régionaux ou national selon les cas. Ils ne pourront être affectés dans une collectivité déterminée qu'avec l'accord de celle-ci. La collectivité pourra remettre en cause cette affectation. Dans ce dernier cas, le centre de gestion reprendra en charge l'agent jusqu'à ce qu'il trouve une nouvelle affectation.

Il n'y aura donc pas de rupture dans la carrière des personnels sans que cela prive de leur liberté de décision les élus locaux. Ainsi nous aurons une fonction publique territoriale de qualité dans le respect des principes de la décentralisation.

§§§§§§§§

Je sais que les ingénieurs des villes de France ont exprimé, et c'est bien naturel face à une transformation aussi importante, certaines appréhensions, certaines craintes. Je tiens à y répondre précisément aujourd'hui. Je tiens à vous montrer que ces inquiétudes ne sont pas fondées.

En votant la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le Parlement a solennellement proclamé que l'accès de fonctionnaires de l'Etat à la fonction publique territoriale, et de fonctionnaires territoriaux à la fonction publique de l'Etat, constitue une garantie fondamentale de leur carrière.

Cette même loi a rendu possible l'accès direct d'une fonction publique à l'autre et a confié au statut général, propre à chacune de ces fonctions publiques, le soin d'aménager cette interpénétration. Cet aménagement s'effectuera, dans l'intérêt du service public, par une procédure de changement de corps.

.../...

Je n'ignore pas que cette mobilité inquiète certains des ingénieurs des villes. Ils ont observé qu'un certain nombre d'ingénieurs des travaux publics de l'Etat ou des ponts et chaussées, par la voie du détachement suivi ou non d'intégration, occupent des emplois de direction des collectivités municipales notamment.

C'est la raison pour laquelle, jusqu'ici, le statut propre à la fonction communale se montrait extrêmement limitatif. Tout fonctionnaire de l'Etat, détaché dans un emploi communal, devait en effet commencer sa carrière au premier échelon s'il voulait être intégré.

Le gouvernement estime qu'il est de l'intérêt, non seulement de la fonction publique d'Etat mais des fonctionnaires territoriaux eux-mêmes, de pouvoir accéder aux emplois d'Etat correspondants. D'autant que les débouchés dans les emplois supérieurs des collectivités locales sont proportionnellement moins nombreux que ceux offerts par l'Etat pour les filières analogues. Bien entendu, ces débouchés vers la fonction publique d'Etat ne pouvaient être acceptés et organisés que dans la mesure où la réciprocité était possible.

Faut-il craindre pour autant une invasion des fonctionnaires de l'Etat dans la fonction publique territoriale ? Je ne le pense pas. Il est en effet bien précisé que la commission mixte paritaire, instituée par l'article 10 du projet et qui comprend à la fois les membres du Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat et des membres du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, est informée des conditions générales d'application des procédures de changement de corps. Elle peut formuler toutes propositions tendant à favoriser l'équilibre des mouvements de personnel et elle établit un rapport annuel qui dresse un bilan de ces mouvements.

Les personnels territoriaux auront donc, dans cette commission mixte, un puissant moyen de mettre en lumière, si besoin était, les déséquilibres éventuels. Ils pourront proposer les mesures pour y remédier.

.../...

J'ajoute que si les passages de fonctionnaires territoriaux dans le cadre de l'Etat se sont, jusqu'ici, révélés peu nombreux, c'est :

- d'une part parce que les statuts particuliers de l'Etat prévoyaient peu de cas d'accès en faveur de ces agents. Or, l'article 113 du titre II fait obligation de revoir dans ce sens les statuts particuliers de l'Etat dans un délai d'un an ;

- d'autre part parce que les agents territoriaux craignaient - au cas où leur détachement à l'Etat ne serait pas transformé en intégration - de ne pouvoir retrouver un emploi dans une collectivité territoriale. Pour remédier en partie à cette crainte, le projet de loi prévoit expressément qu'à l'expiration de son détachement le fonctionnaire est obligatoirement réintégré dans son corps d'origine.

Je vous l'indique clairement. Les échanges seront encouragés sur la base de la réciprocité et non pas de la colonisation d'une fonction publique par l'autre.

Il faut que des agents de l'Etat puissent venir travailler dans nos communes, dans nos départements ou dans nos régions. Mais il est également indispensable que la fonction publique de l'Etat puisse s'enrichir de l'apport des fonctionnaires locaux. La mobilité sera strictement équilibrée. La loi prévoit des mécanismes permettant de garantir le respect de ce principe fondamental.

Je pense avoir, sur ce point, apaisé les craintes.

Certains pensent qu'il n'est pas normal de prévoir - notamment pour l'accès aux emplois de direction - la prééminence, dans les conditions de recrutement, des diplômes et titres administratifs sur les diplômes et titres de techniciens.

.../...

Il est tout à fait évident qu'il n'est pas possible, pour l'instant, de délimiter dans quelles conditions cette prééminence pourrait être assouplie ou modifiée. Il s'agit d'un domaine qui relève de statuts particuliers. Il appartiendra au conseil supérieur de la fonction publique territoriale de faire des propositions au gouvernement pour l'établissement de ces statuts.

Cependant, je veux préciser que, rien, dans les textes ni dans les faits, ne semble s'opposer à ce que ces futurs statuts particuliers prévoient l'accès de techniciens à des postes de direction. Par exemple à des postes de secrétaires généraux des villes.

On me signale aussi que certains d'entre vous souhaitent que soit institué une sorte de corps d'inspection générale des services techniques dans les villes importantes. Il s'agirait de faciliter la coordination et le contrôle des activités de ces services.

Le gouvernement se préoccupe de ce problème, qui est d'ailleurs lié à la restructuration des corps de techniciens. Nous l'étudions de manière précise.

Votre association a eu l'occasion d'émettre, à l'égard du projet de loi portant statut de la fonction publique territoriale, un certain nombre d'observations complémentaires. J'en ai retenu quatre.

1°) Elle a souhaité que les corps à créer soient gérés par un organisme placé sous la responsabilité des élus.

Ce souhait me paraît fondé. Il ne saurait être question de confier ce rôle de gestion ni au conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ni à l'organisme de formation qui succèdera au centre de formation des personnels communaux. La gestion sera assurée par un centre national et des centres régionaux spécialement créés à cet effet. Le gouvernement maintient, à cet égard, son projet initial et n'entend pas le modifier.

.../...

2°) Votre association fait remarquer qu'il serait préférable d'abréger au maximum le délai dans lequel - après la promulgation de la loi - seront mis en place les nouveaux corps.

Il est certain que tout le monde partage cette préoccupation. La mise en oeuvre de la loi dépend toutefois de la publication des textes réglementaires de base, après concertation avec l'ensemble des intéressés et avis du conseil d'Etat. Elle dépend aussi, une fois ces textes publiés, des propositions - car il possède un droit d'initiative - du conseil supérieur de la fonction publique territoriale lui-même.

C'est pourquoi le gouvernement a fixé un terme assez large pour l'accomplissement de ces tâches. Il fera néanmoins, soyez-en persuadés, tout ce qui est en son pouvoir pour accélérer au maximum les procédures.

3°) Votre association demande que toutes les collectivités employeurs soient obligées de déclarer les vacances de poste.

Plusieurs articles du projet de loi lui donnent, par avance, satisfaction. Cette obligation de déclaration de vacance est en effet prévue par le projet.

Le projet dispose en outre que la sélection des candidats peut se faire sur titres et non sur épreuves.

4°) Votre association estime enfin indispensable qu'une séparation absolue soit tracée entre les cabinets et l'administration. Les emplois fonctionnels, institués comme dans les services de l'Etat à partir des corps de fonctionnaires, ne devraient bénéficier d'aucun recrutement direct.

Sur ce dernier point, une évolution est possible et le texte initial peut être modifié. Il est certain que les cabinets, dans l'esprit du texte proposé par le gouvernement, ont un rôle essentiellement politique. Ils ne doivent pas empiéter sur le rôle administratif ou technique du secrétaire général ou du directeur général des services techniques.

§§§§§§§§§§

Nous sommes donc d'accord, me semble-t-il sur l'essentiel. Le statut de la fonction publique territoriale doit devenir notre charte commune. Il doit devenir l'instrument de la mise en oeuvre de la décentralisation.

Dans ce vaste mouvement de libération des énergies et des initiatives, les ingénieurs joueront un rôle croissant. La modification des conditions de gestion des collectivités locales, le développement des techniques quantitatives, l'accroissement des responsabilités des communes, mais aussi des départements et des régions, rendent la tâche des ingénieurs plus lourde certes, mais aussi plus exaltante et plus fondamentale que par le passé.

Demain plus qu'hier, les élus locaux auront besoin d'avoir à leurs côtés, pour les conseiller, pour préparer et exécuter leurs décisions, des techniciens parfaitement formés et compétents.

La décentralisation est une chance pour vous et je suis persuadé que vous saurez la saisir.

Mais votre responsabilité ne s'exerce pas seulement à l'égard de l' élu. Vous devez également assurer une responsabilité collective. Il vous appartient de participer au progrès des techniques locales par la mise en commun d'expériences nécessairement diverses.

C'est dans cette optique qu'ont été créées, depuis quelques années, un certain nombre d'instances de concertation, qui permettent d'établir un dialogue fécond entre les agents des collectivités territoriales et ceux de l'Etat.

Il faut aller plus loin. C'est le sens d'une proposition, adoptée à l'unanimité par le comité des techniques municipales, à laquelle j'ai d'ores et déjà donné un accord de principe. Il s'agit du projet de création d'un conseil scientifique et technique des collectivités locales.

Il viserait à harmoniser les actions de l'Etat et des collectivités locales dans les domaines de la recherche, des études, des expérimentations, de l'information et de la documentation. Ce conseil serait chargé de mettre en place un ou plusieurs centres d'études spécifiques aux collectivités locales.

C'est une de vos très anciennes revendications. Je vous le répète, le gouvernement est d'accord sur le principe de tels centres. Il convient toutefois que de telles créations fassent l'objet d'une large concertation avec les associations d'élus locaux, les organisations représentatives du personnel et les autres départements ministériels.

J'ai voulu, Mesdames et Messieurs, répondre le plus précisément possible à vos préoccupations. J'espère y être parvenu. Permettez-moi, en conclusion, d'insister encore une fois sur les enjeux des réformes en cours. Ces réformes vous donneront plus de liberté et plus de responsabilités. Il vous appartient de participer à leur réussite, à votre place, auprès des élus. De vous dépend très largement le succès.

Je sais que vous ferez tout pour qu'il soit au rendez-vous et que notre pays devienne une grande nation moderne, largement décentralisée, laissant beaucoup d'initiatives aux échelons locaux. Nous y gagnerons en efficacité et nous favoriserons ainsi une meilleure participation des citoyens à la vie collective.

Car, Mesdames et Messieurs, ainsi que le président de la République a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de l'indiquer, la tâche essentielle pour nous est sans doute de créer une civilisation de la ville.

La mutation qui affecte nos sociétés - et la société française avec un certain retard sur les pays voisins - c'est le passage des hommes d'un monde rural à un monde urbain.

.../...

La ville, tous ensemble, nous devons en faire un monde de communication et non un lieu d'isolement. C'est une tâche essentielle. Une tâche à la fois technique et, au plein sens du terme, politique.

C'est à cette tâche que s'est notamment attaché Roger QUILLIOT à qui je tiens à rendre hommage au moment où il quitte le gouvernement. Chacun de vous connaît le lourd travail d'un ministre de l'équipement. C'est à Paul QUILES qu'il appartient à présent de prendre le relais avec le dynamisme qui le caractérise.

Pour construire cette civilisation de la ville, élus et techniciens ont besoin de travailler dans un climat de confiance. Et ils ont besoin de pouvoir travailler en toute liberté. Tel est aussi le sens de la décentralisation.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je vous remercie.