



Dépêche n° 560 430
Par Clarisse Jay
Paris, le 14/04/2017

"Pour progresser, tout en maintenant le statut, les employeurs locaux doivent être mieux structurés" (P. Laurent, CSFPT)

"Si l'on veut progresser, tout en maintenant le statut, pour passer des accords entre syndicats et employeurs locaux, sans avoir systématiquement besoin de la présence tutélaire de l'État, les employeurs doivent être beaucoup mieux structurés, ce qui pourrait par exemple impliquer qu'ils s'organisent en une sorte de fédération professionnelle", déclare Philippe Laurent, président du CSFPT (1), dans une interview à l'AEF à propos du rôle du CSFPT. Dressant le bilan du quinquennat de François Hollande, il salue les actions menées en direction de la fonction publique mais juge la réforme territoriale "gâchée". Il estime que les candidats à la présidentielle "semblent toujours voir les collectivités locales seulement comme une forme de prolongement du pouvoir central". Selon lui, "il faut mieux expliquer les enjeux de société du maintien d'un niveau de services publics élevé".

AEF : Quel bilan dressez-vous du quinquennat de François Hollande en matière de fonction publique territoriale ?

Philippe Laurent : Compte tenu de la conjoncture économique et sociale, j'estime que la fonction publique n'a pas été trop mal traitée. Le gouvernement a tenu des discours positifs, il n'y a pas eu de grandes manifestations et il faut noter un enrichissement du dialogue social. Nous avons beaucoup travaillé grâce à la mise en place de l'agenda social sur la lutte contre les discriminations, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la qualité de vie au travail... nombre de chantiers ont été lancés et ont abouti, tel le protocole PPCR, avec une amélioration des carrières. Plusieurs rapports – dont celui sur le temps de travail - ont aussi été des démarches utiles de clarification. Tous ces chantiers ont nécessité énormément de travail et de négociations.

Quant au statut de la fonction publique territoriale, il a continué d'évoluer. On a réussi à faire un peu mieux que lors de la loi de 2010 concernant la prise en compte des agents, dès le début de la discussion des réformes territoriales. Le CSFPT n'y est pas pour rien d'ailleurs. Dès le début, nous avons interpellé à ce sujet l'ancienne ministre de la Décentralisation et de la réforme de l'État, Marylise Lebranchu, et le DGCL de l'époque, Serge Morvan.

AEF : Justement, quelle est votre analyse concernant la réforme territoriale ?

Philippe Laurent : Cette réforme s'est avérée très brouillonne. D'ailleurs, Marylise Lebranchu s'est elle-même montrée critique à l'égard des décisions prises et des façons de les prendre. Aujourd'hui, nous avons le sentiment que ces réformes (Maptam, nouvelle carte des régions, loi NOTRe) ont eu lieu car il fallait à tout prix réformer quelque chose pour répondre aux injonctions de la Commission européenne. Mais cela a été mené sans réflexion

Toute reproduction ou transmission de cette dépêche est strictement interdite, sauf accord formel d'AEF.

de fond, ce qui est tout de même étonnant compte tenu des réflexions préparatoires menées avant le quinquennat par de grands élus socialistes tels François Rebsamen ou Claudy Lebreton (ancien président de l'ADF).

Je pense que François Hollande a gâché cette réforme. Il fallait tout de suite aller beaucoup plus loin en faisant une grande loi allant vers une forme de fédéralisme. La plupart des élus y étaient prêts. Au lieu de cela, la réforme a manqué de clarté et a mis beaucoup de temps à s'enclencher, avec tout d'abord un seul projet de loi, puis trois. La réforme des régions a été vécue comme une petite manipulation sans aucun dessein. L'accroissement des intercommunalités a été pollué par la volonté du gouvernement d'imposer un seuil de 20 000 habitants alors que vis-à-vis de certains territoires, cela n'a ni de sens ni d'intérêt. La réforme n'a, à mon avis, pas été bien menée faute d'une réelle colonne vertébrale concernant l'organisation globale des pouvoirs publics en France.

AEF : Comment analysez-vous les programmes des candidats à l'élection présidentielle tant à l'égard des fonctionnaires que des collectivités territoriales ?

Philippe Laurent : Sur le fond, je ne trouve pas les programmes très détaillés. Pacte de confiance avec les collectivités locales, loi de financement des collectivités... finalement, on ne connaît pas précisément leur contenu. Tous sont à peu près d'accord pour ne pas relancer une réforme territoriale immédiate mais cela n'empêche pas de réfléchir à des options d'évolution à moyen terme concernant l'organisation des pouvoirs publics en France, en amont de l'organisation des collectivités. C'est une question de méthode.

Mais personne n'a pris la mesure de cette priorité. La plupart des candidats se placent encore dans le cadre d'un État centralisé, celui d'il y a trente ans, avec un pouvoir qui peut imposer ce qu'il veut et est présent sur tout le territoire. Or ce n'est plus le cas aujourd'hui. Lorsque l'on écoute les associations d'élus, leur discours diffère totalement de celui des candidats à la présidentielle. Et ce en dépit du fait que certains des élus de ces associations font partie des équipes de campagne de candidats... Ceux-ci semblent toujours voir les collectivités locales seulement comme une forme de prolongement du pouvoir central, et une source supplémentaire de dépenses, et ne considèrent pas la décentralisation comme une réelle autonomie, une liberté laissée aux territoires et par là même une opportunité de redressement de l'économie française.

La raison ? La décentralisation en France a été portée à partir des années 70 par des élus militants, qui quittent petit à petit la scène aujourd'hui. On observe que la décentralisation ne fait plus vraiment partie de la culture politique des nouveaux élus, parce qu'elle n'a pas réussi à s'imposer comme nouvelle culture des pouvoirs publics. Finalement, la culture de fond centralisatrice est toujours dominante. Là réside le vrai problème dû, entre autres, au rôle normatif de l'ENA, à la suppression de laquelle une vraie et profonde décentralisation aurait d'ailleurs pu conduire. Cette tendance est aussi due à la culture française politique qui veut qu'en général, un parcours politique commence par un mandat d'élu local et finisse par un mandat national.

À mon sens, la réflexion à mener désormais est d'une part d'anticiper un système beaucoup plus fédéraliste, avec une autonomie d'adaptation réglementaire des collectivités locales. Cela pourrait être expérimenté à long terme. À cet égard, je regrette qu'en France, la logique de l'expérimentation se limite à conduire soit à une généralisation, soit à un abandon des

dispositifs expérimentés. Alors que les élus locaux envisagent volontiers au contraire la coexistence de systèmes différents d'un territoire à l'autre.

D'autre part, on pourrait imaginer un partage de la fiscalité nationale, évoquée d'ailleurs par Manuel Valls, notamment à propos de la TVA. Une nouvelle philosophie d'organisation des pouvoirs publics entraînerait ainsi une nouvelle philosophie de partage des ressources fiscales. Une véritable révolution en France ! Aucun des candidats n'a eu cette audace pourtant raisonnable, et ils en sont très loin !

AEF : Quelle est votre position concernant la volonté de certains candidats de poursuivre la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales ?

Philippe Laurent : Justement, la problématique des dotations est liée à une éventuelle réforme des ressources fiscales. Je ne suis pas opposé à l'idée de la disparition des dotations de l'État, à condition qu'il soit mis en place un partage des ressources fiscales nationales accompagné naturellement d'un système de péréquation.

AEF : Certains candidats proposent dans leur programme un objectif précis de baisse des effectifs de fonctionnaires territoriaux malgré le principe de libre administration des collectivités. Que cela vous inspire-t-il ?

Philippe Laurent : Cela implique que l'État va continuer à réduire les dotations aux collectivités car c'est la seule façon de les contraindre à diminuer leurs dépenses et, à un moment, leurs effectifs. Mais d'une façon générale, seul Benoît Hamon tient finalement un discours relativement censé sur le sujet. Quant à Emmanuel Macron ou François Fillon, leurs projets en la matière ne sont pas assez détaillés et relèvent parfois de l'incantation. Que l'on accroisse l'efficacité de l'action publique, que l'on fournisse de meilleurs outils aux agents, que l'on pratique un meilleur management, que l'on forme les cadres, qu'on développe la culture de l'évaluation,... oui, bien sûr - et c'est ce que nous avons d'ailleurs préconisé dans le rapport sur le temps de travail. Il faut davantage mettre l'accent sur l'organisation des pouvoirs publics, mieux expliquer les enjeux de société du maintien d'un niveau de services publics élevé, et d'une forte mutualisation des risques sociaux. C'est un choix de société, que notre pays a fait il y a longtemps. Veut-on le remettre en cause ? Et pour le remplacer par quoi ? Et il faut admettre de faire davantage confiance aux collectivités et aux élus locaux.

Je rappelle que quand on évoque le poids des fonctionnaires dans les dépenses publiques et que l'on se livre à des comparaisons européennes, on oublie souvent que le périmètre utilisé dans les autres pays n'est pas toujours le même. Si l'on prend en compte des périmètres similaires, la France n'est pas suradministrée, contrairement à ce que répètent à l'envi certains think tank pour complaire à leurs commanditaires. C'est la même chose pour les dépenses publiques. Les comparaisons européennes et mondiales de ce point de vue ne veulent donc pas dire grand-chose mais on a quelques difficultés à le faire entendre.

AEF : Au-delà de l'affichage politique de campagne, pensez-vous qu'il y ait un vrai danger pour la fonction publique en cas d'alternance politique à l'issue de la présidentielle ?

Philippe Laurent : Je pense qu'il y a tout de même un certain danger, à ceci près que, finalement, les candidats ne semblent plus vraiment remettre en cause le statut. Mais les

décisions à venir dépendront également du résultat des élections législatives qui peut conduire à une composition morcelée de l'Assemblée nationale.

AEF : Concernant le CSFPT, lors de vos vœux en début d'année et à l'occasion de la dernière séance plénière du quinquennat, le 29 mars dernier, vous avez souligné l'importance de son action ces dernières années ([lire sur AEF](#)). Comment envisagez-vous l'évolution de son rôle dans les années à venir ?

Philippe Laurent : Nous venons de finaliser trois rapports en auto-saisine (sur les Atsem, la protection sociale complémentaire, la formation...) et nous avons examiné ces derniers mois de très nombreux textes d'application du protocole PPCR. Il faut noter aussi que, désormais, le CSFPT est davantage écouté par la DGCL mais aussi par la DGAFP. Mais cela implique aussi que la DGAFP soit plus présente d'autant que la DGCL semble moins portée politiquement par le ministère de l'Intérieur et par le Premier ministre. Ce qui, au passage, est révélateur des relations entre le gouvernement et les collectivités locales.

Le CSFPT est solide et fait chaque jour la preuve de son utilité et de sa pertinence dans le panorama du dialogue social. Mais mon interrogation n'est pas l'implication des organisations syndicales, dont la carte pourrait évoluer à la suite des élections professionnelles de 2018, mais celle des employeurs. Je pense en effet que les employeurs territoriaux, et même les associations d'élus, n'ont pas encore une conscience suffisante de leurs responsabilités d'employeurs. Or, si l'on veut progresser, tout en maintenant le statut, pour passer des accords entre organisations syndicales et employeurs locaux, sans avoir systématiquement besoin de la présence tutélaire de l'État, les employeurs doivent être beaucoup mieux structurés, ce qui pourrait par exemple impliquer qu'ils s'organisent en une sorte de fédération professionnelle. L'entrée en vigueur du non-cumul des mandats devrait d'ailleurs faciliter les choses.

Le CSFPT doit par ailleurs absolument conserver sa capacité d'auto-saisine et de proposition d'évolutions. Ses rapports, adoptés sans vote "contre", font autorité et sont un exemple abouti de dialogue social. S'il se cantonne à sa seule mission d'instance consultative sur des textes proposés par l'État, il finira par disparaître, noyé dans le Conseil commun de la fonction publique, et la fonction publique territoriale disparaîtra à son tour. Le CSFPT est le seul conseil supérieur à pouvoir s'auto-saisir. C'est une instance politique, à la différence des autres conseils supérieurs, car y siègent des employeurs publics élus. Ceux-ci n'ont pas besoin de se battre pour défendre leur légitimité par rapport aux syndicats, qui la leur reconnaissent. Mais il faut encore renforcer le collège employeurs.

AEF : Vous avez rendu en mai 2016 votre rapport sur le temps de travail dans la fonction publique. La ministre de la Fonction publique, Annick Girardin, avait indiqué prévoir des mesures pour fin 2016. Finalement, le gouvernement va publier, a priori le 18 avril, une circulaire rappelant le droit en la matière ([lire sur AEF](#)), ce que jugent inopportun les organisations syndicales ([lire sur AEF](#)). Tout ça pour ça ?

Philippe Laurent : Je ne pense pas. Ce rapport est utilisé dans nombre de collectivités locales (peut-être moins au niveau de l'État et de l'hospitalière). À titre d'illustration, la DRH de la ville de Sens s'est appuyée sur ce rapport pour mener depuis l'été dernier des négociations relatives au temps de travail, mais incluant aussi de nombreux autres aspects (organisation, protection sociale, qualité de vie au travail, etc.). Ce rapport peut en effet être utilisé comme base de discussions, avec des lectures partagées avec les partenaires

sociaux. D'après les retours de terrain que j'ai eus, les collectivités l'utilisent ainsi comme un guide.

Quant à la circulaire, qui a d'ailleurs été utilement amendée depuis sa toute première version afin de la rendre moins stigmatisante à l'égard notamment des agents, elle est importante, car elle permet de clore une séquence en rappelant quelques points importants sur lesquels s'appuyer dans de nouvelles négociations. Mais, quoi qu'il en soit, rien de durable ne peut jamais être construit sans un dialogue social approfondi.

Cette dépêche vous a été transmise avec l'aimable autorisation d'AEF, agence spécialisée d'information. Si vous souhaitez recevoir leurs informations, n'hésitez pas à vous connecter sur <http://www.aef.info> afin de découvrir le service pour une période d'essai gratuite.

Testez AEF

Toute reproduction ou transmission de cette dépêche est strictement interdite, sauf accord formel d'AEF.