



- EI MAA TAPU FENUA ITI

- UNE TERRE

- EI FAITO ITE MAITAI NO TE TAATOAA

- UNE EDUCATION

- EI MAA OHIPA PAPU

- UN EMPLOI

## **Rencontre avec le ministre de la fonction publique du 22 janvier 2016**

La concertation est la pierre angulaire de toute cohésion sociale nécessaire pour un bon fonctionnement des services publics et déterminante pour relever le défi d'asseoir en Polynésie française un développement économique durable.

C'est dans ce cadre que notre confédération A TIA I MUA, syndicat le plus représentatif dans la fonction publique, s'est toujours inscrite dans une démarche constructive notamment pour traiter les problèmes relatifs à notre fonction publique et la teneur de nos interventions dans les différents organismes consultatifs en témoignent.

Pour mieux appréhender les problèmes de notre fonction publique, la recherche de solutions durables ne peut être appréciée qu'à la lumière de la situation économique de notre collectivité et l'état des lieux de nos services publics.

Les différents rapports, audits et autres expertises internes et externes, administratifs ou juridictionnels sur la gestion des services publics et plus particulièrement de l'administration de la Polynésie française ont constaté un certain nombre de problèmes mettant en exergue une gestion lacunaire, inadaptée et incohérente des moyens matériels et techniques dans l'exécution des missions assignées par les pouvoirs publics.

D'une manière générale ces problèmes proviennent d'une organisation inadaptée de notre administration (I), d'un statut de la fonction publique souffrant parfois d'incohérence (II).

### **I- Une organisation inadaptée de notre administration**

Si la réforme de notre administration est aujourd'hui un impératif dans lequel s'est engagée la réorganisation, les premières réponses apportées par les pouvoirs publics et notamment en matière de mutualisation des moyens, souffrent d'une incohérence totale par rapport aux objectifs affichés et aux moyens mis en œuvre pour

les atteindre. Ces derniers couvrent notamment la fixation du périmètre du service public et la mutualisation des moyens humains et matériels.

Tout d'abord, la réorganisation de notre administration doit prendre en compte tous les démembrements et autres satellites de la collectivité pour définir au mieux le périmètre du service public par les pouvoirs publics. La fixation de ce périmètre devrait être un préalable indispensable à toute réforme de notre administration et sa définition, pour plus de légitimité et de pérennité, devrait avoir l'aval de la représentation locale.

➤ La mutualisation des services a été très relative

Ensuite, la mutualisation des services n'a été appliquée qu'à certains grands services (Direction du budget et des finances, Direction générale des affaires économiques, Direction des ressources marines...) alors que des entités minuscules continuent à œuvrer d'une manière isolée au sein de notre administration comme des services à part entière (Service de l'artisanat traditionnel, Service du protocole, Service des relations internationales, Service de l'interprétariat, Délégation à la famille et condition féminine, Délégation de la protection sociale généralisée, Délégation polynésienne pour le suivi des conséquences des essais nucléaires, Service de l'énergie et des mines, Délégation à la recherche...).

➤ Une déconcentration administrative peut être efficiente

Par ailleurs, la déconcentration administrative n'a pas atteint l'objectif escompté et a été conçue comme un contenant dont le contenu reste à revoir et le résultat très discutable. Ce mode d'organisation administrative aurait pu être plus efficient si au préalable les différents services de la collectivité étaient mutualisés.

De plus, l'absence de coordination et de gestion centralisée des moyens matériels ne permet ni une bonne gestion des dépenses publiques ni une amélioration de la qualité du service public rendu. En effet, l'absence de collaboration et de coordination entre les entités administratives crée une étanchéité de gestion préjudiciable au partage de l'information, de la connaissance et à la cohérence de l'action publique.

**Il devient donc indispensable de définir le périmètre du service public avant de mutualiser les moyens pour pouvoir appliquer un statut de la fonction publique dont la viabilité et l'utilité dépendent de sa cohérence en évitant l'intensification des régimes dérogatoires ou parallèles.**

Ainsi, ces problèmes d'organisation de notre administration deviennent des obstacles supplémentaires pour l'application d'un statut de la fonction publique qui, outre un contenu laconique et lacunaire, a été utilisé plus souvent comme un outil de politique partisane que comme un outil de gestion rationnelle.

## **II- Un statut de la fonction publique souffrant parfois d'incohérence**

Notre statut de la fonction publique doit retrouver sa fonction naturelle pour répondre au mieux à une meilleure qualité du service public, une sécurisation de la carrière des agents et une bonne gestion des deniers publics.

Pour ce faire et à la lumière des restrictions budgétaires liées à la conjoncture économique qui s'imposent à la Polynésie française, le statut de la fonction publique doit être revu et corrigé sur certains points et complété sur d'autres aspects en matière de sécurité des agents publics (A), d'égalité de traitement selon les mérites (B) et de fiabilisation de leur carrière (C).

### **A - la sécurité des agents publics au travail est un impératif et une garantie de bonne gestion des dépenses publiques**

#### **➤ Hygiène et sécurité**

Contrairement aux agents non fonctionnaires de l'administration de la Polynésie française (ANFA) dont les règles d'hygiène et de sécurité ont été définies dans le code du travail, les agents régis par le statut de la fonction publique sont confrontés à l'absence de textes en la matière.

Il est indispensable aujourd'hui de combler cette lacune car il y va de la sécurité des biens et des personnes d'une part et d'autre part, en cas d'accident, l'administration peut voir sa responsabilité civile et même pénale engagée.

#### **➤ Visites médicales**

Dans la même lignée, il convient d'adapter les visites médicales imposées par la réglementation pour les agents publics car elles ne sont ni régulières ni adéquates en général et pour certains îles éloignés, elles sont inexistantes.

L'absence de suivi de l'aptitude médicale a des conséquences néfastes sur la santé des agents et sur la santé des dépenses publiques tant au niveau de la rémunération qu'au niveau des dépenses de santé.

Ces deux premiers points ont fait déjà l'objet de courriers adressés par la confédération A TIA I MUA au mois de novembre 2013 pour tirer la sonnette d'alarme. D'ailleurs, l'absence de suivi médicale et de prise de décision en matière d'hygiène et de sécurité a failli coûter la vie à un agent de l'administration. En effet, un agent des îles

appartenant à la direction de l'équipement et travaillant dans le bétonnage des caniveaux à Avera dans la commune de Taputapuatea à Raiatea a contracté la leptospirose. Resté longtemps en arrêt de maladie, l'agent aurait pu être épargné si sa direction avait mis en place le vaccin contre cette maladie pour tous les travailleurs dans les zones à risques. Mais, sa direction a préféré appliquer cette option seulement aux agents localisés sur Tahiti et n'a pas fait bénéficier les agents des îles du bénéfice du dispositif de la prise en charge de la vaccination préventive à cause du poids de la dépense (environ 13000 FCP par agent).

Cet exemple montre l'absence de raisonnement rationnel et d'évaluation des risques et des dépenses appréciés d'une manière globale. Certes, la direction de l'équipement a fait une économie certaine de quelques centaines de milliers de francs dans son budget du service mais a certainement entraîné une augmentation des dépenses publiques de quelques millions de francs ( dépenses de rémunération de l'agent absent et la cotisation patronale pour la CPS, la rémunération et les accessoires de son remplaçant éventuel, les frais d'hospitalisation et des soins surtout si l'intéressé a été hospitalisé en réanimation pendant quelques temps (une journée d'hospitalisation avec les soins en milieu spécialisé coûte environ deux cent mille francs) ...).

**Aussi, monsieur le ministre, pour la sécurité et la santé des agents, pour la protection de la collectivité contre les risques d'engagement de sa responsabilité civile et pénale et pour une bonne gestion des deniers publics, nous vous demandons de prendre les mesures idoines dans une matière sérieuse pour combler des lacunes aussi graves en proposant un projet de texte en matière d'hygiène et sécurité applicable aux agents relevant de la fonction publique qui peut renvoyer aux règles prévues par le code de travail avec certaines adaptations.**

Les problèmes de l'absence de règles en matière d'hygiène et sécurité sont aggravés par un statut de la fonction publique qui crée, au fil des années et des modifications orientées, un régime de rémunération et de ses accessoires assis sur des critères étrangers aux mérites et aux aptitudes et justifié souvent par des pressions professionnelles et partisans.

### **B – un régime de rémunération hétéroclite dont la diversité est injustifiée tant pour le principal que pour les accessoires**

#### ➤ La rémunération doit être fixée selon des critères rationnels

Alors que le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires placés dans la même situation s'applique comme un principe général du droit en application de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, tant pour la rémunération principale que pour les accessoires, des régimes particuliers et injustifiés sont appliqués au sein administration.

S'agissant de la rémunération principale, les grilles indiciaires établies par filière et cadre d'emploi ont été fixées en fonction de la mobilisation des agents concernés au moment de l'adoption des textes pour faire pression sur les décideurs politiques et les différences existantes entre les agents du même niveau mais relevant de filières différentes n'est assise sur aucune justification objective.

Un groupe de travail au sein du conseil supérieur de la fonction publique peut se pencher sur cette question avec l'aide de la direction générale des ressources humaines et suggérer des solutions telle que, par exemple, la mise en place d'une rémunération de base par catégorie pour toutes les filières et un complément différencié à percevoir selon l'emploi effectif exercé dans la filière de l'agent.

➤ Les primes doivent être justifiées par des éléments objectifs

Ce décalage est doublé parfois par un régime indemnitaire fixé arbitrairement selon les politiques et selon le degré de proximité des entités par rapport aux pouvoirs politiques. En effet, un examen de l'attribution des primes au sein des différents services administratifs montre que la mise en place de ces dispositifs et l'attribution des avantages qui en découlent, ne sont justifiées ni par des contraintes particulières ni par des critères de mérites et de responsabilités.

**La maîtrise des dépenses publiques et le principe d'égalité de traitement imposent une réforme de l'ensemble du régime indemnitaire. Celui-ci doit être fondé sur des critères objectifs de mérites et de responsabilités et jouer ainsi son rôle de moteur pour la motivation des agents publics et pour une meilleure qualité du service public.**

### **C – la protection du principe de carrière des agents fonctionnaires**

La fonction publique est fondée sur un certain nombre de principe dont notamment, le principe de la garantie d'emploi, le principe de participation ou le principe de carrière.

Ce principe de carrière est matérialisé, dans toute fonction publique, par la possibilité d'avancement d'un grade à un autre dans chaque cadre d'emploi de chaque filière et éventuellement par la mise en œuvre de la promotion interne si les textes le permettent.

Ainsi, il permet aux fonctionnaires d'accéder à des grades au fil des temps pendant leur activité selon une périodicité fixée dans les statuts particuliers. L'accès d'un grade à un autre appelle **une obligation d'occuper un emploi dont le degré de responsabilité ou de technicité est supérieur à celui occupé auparavant.**

Le non-respect de cette obligation entache d'illégalité l'acte de nomination dans un grade supérieur alors que l'agent continue d'occuper le même poste et assume les mêmes fonctions et responsabilités. Il s'agit d'une nomination pour ordre qui n'assure ni la sécurité des droits de l'agent ni la protection de l'administration contre l'engagement de sa responsabilité.

Nous attirons votre attention sur l'importance d'indiquer explicitement les raisons légales de création de poste dans les actes de la collectivité.

Les motifs de l'acte ne doivent pas être la réussite de votre agent à un concours ou l'inscription à un avancement de grade ou sur une liste d'aptitude suite à promotion interne... En effet, conformément à la jurisprudence administrative (CAA de Nantes du 31 décembre 2011, département de la Manche), la création d'un poste doit répondre à un intérêt public ou à une meilleure organisation du service.

Cette création est illégale si elle a pour seul but la promotion d'agents en l'absence réelle de modification des fonctions. **Les nominations pour ordre constituent des décisions dépourvues de valeur juridique qualifiées "d'inexistantes" par le juge. Ainsi, elles ne confèrent aucun droit et peuvent être rapportées à tout instant sans condition de délai.**

**De même, il y a présomption de qualification de nomination pour ordre en cas d'absence d'exercice effectif des fonctions, d'absence d'emploi vacant, d'anticipation de la vacance d'emploi ou d'absence de modification réelle des fonctions. Une nomination pour ordre constitue, pour le juge, un acte inexistant. Dès lors, suivant le régime juridique des actes inexistantes, elle fait perdre à l'acte son caractère administratif, peut faire l'objet d'un recours à tout moment, n'est pas créatrice de droits et peut rendre inexistantes les actes subséquents concernant la carrière de l'agent concerné.**

Dans la mise en œuvre des avancements et des promotions internes dans notre fonction publique, la collectivité n'a pas toujours respecté ces règles pourtant bien établies. Dans la pratique, l'absence de mutualisation des services pour créer des entités regroupant un nombre suffisant d'agents par cadre d'emploi permettant les avancements rend impossible le respect de cette règle.

**Mais, cette situation est liée directement à l'absence de suivi d'une pyramide pour l'ensemble des catégories afin d'évaluer le respect un taux d'encadrement acceptable et l'impossibilité matérielle de mettre en place une certaine logique pyramidale par cadre d'emploi pour respecter le grade détenu et l'emploi effectivement occupé par l'agent. Cet impasse est créé par la taille des services et le nombre d'agents par cadre d'emploi et ne trouvera une issue salutaire qu'à travers une mutualisation organique des moyens.**

Il est à noter que notre administration souffre d'une pyramide affaissée et effondrée et ne respecte pas un taux d'encadrement minimum. En effet, les effectifs des catégories D de notre fonction publique dépassent de loin les 40 %. Ce constat n'est pas fait pour dénigrer ni sous évaluer le travail de ces agents qui remplissent souvent la

partie la plus pénible du travail et sont certainement sous rémunérés par rapport aux services rendus.

Ce constat de sureffectif de cette catégorie est certainement lié à l'absence de sélection et de concours et permet aux différents gouvernements d'intégrer dans la fonction publique des vagues successives d'agents sans respecter le principe d'égalité d'accès aux emplois publics.

**A ce titre, un projet de texte mettant fin au recrutement des agents de D sur liste d'aptitude a été présenté au conseil supérieur de la fonction publique mais aucune suite, à ce jour, n'a été donnée quant à son aboutissement.**

- La nécessité de mise en place périodique de concours pour pourvoir les emplois vacants

Alors que ces règles existent dans notre fonction publique, la prolifération du nombre d'agents en situation précaire (CDD) progresse de jour en jour pour devenir une règle normale de gestion des ressources humaines au sein des services de notre administration. Certes, si cette situation nourrit la vanité des uns et le jacobinisme des autres, elle ne constitue pas le mode normal de gestion, elle doit être l'exception car elle n'est ni efficace techniquement ni rentable financièrement pour la collectivité.

- La mise en œuvre de la promotion interne est une réponse au mérite et un gage de motivation des agents et de qualité du service public rendu

**Pour certains cadres d'emploi et notamment la filière technique, il convient de mettre en place des outils nécessaires pour la mise en œuvre de la promotion interne car elle peut participer à l'augmentation du capital motivation des agents les plus méritants au sein de notre administration pour une meilleure qualité du service public. Il est vrai que cette mesure n'a pas encore été mise en place alors que notre fonction public a aujourd'hui plus de vingt ans.**

- Les concours de la fonction doivent être plus professionnalisés pour répondre au mieux aux attentes des services publics

Les concours de la fonction publique sont des machines à sélectionner des candidats, sans objectif précis en termes d'emplois à pourvoir ; c'est généralement le candidat, et non pas l'employeur, qui choisit son affectation (en fonction de son classement). Les raisons du recrutement ne sont jamais totalement explicitées, les critères retenus pour sélectionner non plus : *quels fondamentaux, quelles compétences...* sont recherchés ? La liberté est laissée aux jurys, dont la composition est diverse et aléatoire.

**Il convient de revoir les programmes des épreuves des concours pour professionnaliser nos épreuves de sélection et coller au plus près aux besoins des services publics qui doivent être mieux identifiés. Nos jurys doivent être professionnalisés et formés pour améliorer la qualité de la sélection des lauréats.**

- Les heures supplémentaires doivent être parfois remplacées par un recrutement par concours (exceptionnellement en CDD) qui est le mode normal pour pourvoir aux besoins (emplois) permanents

Les services administratifs ont recours souvent aux heures supplémentaires. Cette solution devient parfois contraire aux règles de bonne gestion des ressources humaines et des deniers publics. En effet, lorsque le recours aux heures supplémentaires est récurrent et n'entre pas dans un cadre exceptionnel, il doit être écarté au profit d'un recrutement soit à temps complet soit à temps partiel.

**Cette dernière solution permet à la collectivité de faire une économie certaine en matière de dépenses car les heures supplémentaires coûtent largement plus chères tant pour la rémunération que pour les charges sociales qui s'y rapportent. De plus, les heures supplémentaires doivent être exceptionnelles et non une règle de gestion normale. Dans certains services, certains agents arrivent à doubler leurs salaires en dépit de l'obligation de bonne gestion des deniers publics qui s'impose.**

- La formation des agents doit être une priorité des pouvoirs publics

Aucune réforme aboutir et aucun défi ne peut être relevé par les décideurs politiques sans moyens humains formés et motivés. Les restrictions budgétaires ne peuvent qu'accentuer l'impératif de former nos agents pour gagner en productivité et en qualité de service rendu aux administrés. L'enveloppe budgétaire allouée par les pouvoirs publics à ce poste de formation reste plus qu'insignifiante alors que cet investissement est long terme et peut être fructifié.

**Aussi, outre la nécessité de mettre en place des moyens financiers suffisants, les pouvoirs publics doivent imposer aux responsables des services et établissements des formations obligatoires (gestion des personnels, règles budgétaires et financières, connaissances des institutions) et aux cadres de notre administration des obligations annuelles d'encadrement des autres agents. Les obligations de formation par ces derniers peuvent être organisées et réalisées au sein des entités administratives pendant les heures de service et sans augmentation de la dépense publique. Ces obligations peuvent, par ailleurs, devenir une des**

**conditions à remplir pour accéder à un grade supérieur dans n'importe quelle filière de notre administration.**

Tous les paramètres développés ci haut doivent être suivis et évalués par les pouvoirs publics avec la participation des partenaires sociaux au sein des organismes consultatifs de la fonction publique. Ce travail éclairera le pouvoir normatif pour combler les lacunes et corriger les errements.

Notre statut de la fonction publique a prévu, par exemple, que le conseil supérieur de la fonction publique sera destinataire chaque d'un rapport annuel. Mais, à ce jour, aucune application de cette obligation n'a été faite et les membres, même animés d'un esprit constructif, ne peuvent œuvrer pour améliorer le statut faute d'informations concernant l'état de notre fonction publique.

L'article 43 de la délibération 95-215/AT du 14 décembre 1995 modifiée portant statut général de la fonction publique de la Polynésie française énonce :

Article 43.- Le conseil supérieur peut procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel de l'administration de la Polynésie française et de ses établissements publics.

Il constitue une documentation et tient à jour les statistiques d'ensemble concernant la fonction publique de la Polynésie française.

La Polynésie française et ses établissements publics sont tenus de fournir les documents ou les renseignements demandés par le conseil supérieur dans le cadre des travaux d'études et statistiques que celui-ci conduit.

Il entend un rapport annuel sur la fonction publique de la Polynésie française présenté par le Président de la Polynésie française.

**La présentation annuelle d'un tel rapport sur notre fonction publique permettra avec les indicateurs et les informations concrètes de suivre, évaluer et faire des recommandations pour améliorer notre statut de la fonction publique. Ce statut doit être un outil rationnel permettant une gestion des ressources humaines et un bon fonctionnement des services publics. Il ne doit pas être sacrifié sur l'autel des pressions pour créer « des fonctions publiques parallèles ».**

Cette petite présentation ne doit nous faire oublier la quantité de travail abattue quotidiennement par les agents de la DGRH et la mise en place d'un certain nombre de dispositifs louables qu'on peut saluer grâce à une expertise technique de la direction générale des ressources humaines tels que les plans de formation, le référentiel des métiers même si ces outils sont à améliorer ou à finaliser.

