

UNIVERSITE LYON 2
Institut d'Etudes Politiques de Lyon

*L'adaptation de la gestion des ressources
humaines au nouveau contexte de la
fonction publique territoriale*

Par Claire HUZARD

Diplôme de l'Institut d'Etudes Politiques

Filière service public

2005-2006

Sous la direction de Monsieur Laurent GUIHERY

Soutenu le 16 juin 2006

Table des matières

INTRODUCTION .	1
Titre 1 : Une interrogation sur l'existence et le contexte de la fonction publique territoriale ..	3
Chapitre 1 : Quel type de fonction publique territoriale aujourd'hui et demain ? .	3
Section 1 : La spécificité française au cœur de l'Europe .	4
Section 2 : Des critiques de fonctionnement variées et fondées .	10
Chapitre 2 : Le nouveau contexte de la fonction publique territoriale .	14
Section 1 : Des évolutions logistiques inexorables . .	15
Section 2 : Des concepts récents qui cherchent leur traduction en France .	19
Titre 2 : Une interrogation sur les modes de recrutement dans la fonction publique territoriale et les collectivités territoriales . .	23
Encadré 3 : le recrutement en Europe .	24
Chapitre 1 : Le concours, un mode de recrutement inadapté aux besoins de chacun ..	25
Section 1 Des impératifs de réactivité et d'attractivité non atteints .	26
Section 2 : Des impératifs de performance et de professionnalisation non remplis .	30
Chapitre 2 : L'absence regrettable de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences . .	33
Section 1 : Une méthode inefficace et désorganisée de gestion des effectifs .	33
Section 2 : La mise en place d'une véritable gestion des compétences .	36
Titre 3 : Une interrogation sur la flexibilité et la productivité des fonctionnaires territoriaux ..	41
Chapitre 1 : La flexibilité, un concept aux multiples facettes .	41
Section 1 : La multiplication des expériences, une opportunité unique pour les agents et les employeurs .	42
Section 2 : Une utilisation désordonnée des souplesses de la flexibilité externe .	46
Chapitre 2 : Une fonction publique territoriale à la recherche de l'efficacité perdue ..	49

Section 1 : Quand rentabilité rime avec présentéisme ! .	49
Section 2 : Quand rentabilité rime avec motivation ! . .	53
CONCLUSION .	59
BIBLIOGRAPHIE . .	63
ANNEXES .	67
Annexe 1 : synthèse des 25 propositions .	67
Annexe 2 : liste des sigles . .	68
Annexe 3 : textes de lois . .	69
Annexe 5 : décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 .	69

INTRODUCTION

La France, État de tradition centralisée, a lancé, par les lois Deferre de 1982, un véritable processus de décentralisation qui a abouti à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 avec l'inscription dans l'article 1^{er} de la Constitution de la formule suivante : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée. »¹

Ce processus de décentralisation a entraîné un important transfert de compétences au profit des collectivités territoriales et la création d'un véritable service public local qui a nécessité la mise en place d'une nouvelle fonction publique autonome par rapport à la fonction publique d'État. C'est ainsi que la loi Le Pors du 26 janvier 1984 a fait naître le statut de la fonction publique territoriale qui a permis la réussite de la première phase de la décentralisation et dont l'existence constitue un outil irremplaçable pour poursuivre et amplifier la redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales. Ce statut doit permettre aux collectivités de trouver les professionnels et les compétences dont elles ont besoin.

La difficulté de la fonction publique territoriale est de concilier le principe de libre administration des 55 000 employeurs territoriaux avec l'existence d'un statut unique pour les fonctionnaires territoriaux. Ce principe de libre administration donne en effet aux collectivités territoriales toute liberté dans la gestion des affaires qui relèvent de leurs compétences. C'est pourquoi le statut a fait l'objet d'une trentaine de réformes dont la

¹ Voir annexe 3

dernière a été présentée le 11 janvier 2006 en Conseil des ministres. Ce projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, très attendu tant par les élus locaux que par les organisations syndicales, est le fruit d'une large réflexion qui a donné lieu à une multitude de rapports ces trois dernières années.

La réforme de la fonction publique territoriale vise à concilier une liberté et une responsabilité accrues des élus locaux avec une maîtrise de l'évolution des dépenses publiques. Cette exigence intervient dans un contexte particulier entre le défi démographique avec la relève des fonctionnaires, les effets du renforcement de la construction européenne, la conséquence de la montée en puissance de l'intercommunalité et la nouvelle étape de la décentralisation. Moderniser le statut, ce n'est cependant pas le remettre en cause, mais bien chercher le meilleur outil opérationnel de gestion et de formation des agents, proposer des carrières et des métiers motivants, rendre plus attractive l'entrée dans la fonction publique territoriale.

L'objectif est de donner à la fonction publique territoriale, 20 ans après sa création, la pleine maîtrise de la gestion de ses ressources humaines qui revêt, en effet, une dimension stratégique dans le contexte actuel de la décentralisation. Le levier des ressources humaines est déterminant pour innover, adapter le service public et se donner des marges de productivité.

Ce mémoire a pour objectif de montrer pourquoi et comment la gestion des ressources humaines va devoir évoluer dans les collectivités territoriales pour que la fonction publique territoriale continue d'exister et tende vers une plus grande rentabilité. L'étude des différents rapports rédigés ces dernières années et la lecture régulière des revues *la gazette des communes* et *la lettre du cadre* ont servi de base de recherche. Une première expérience professionnelle en tant que responsable des ressources humaines dans une commune de 3 200 habitants a permis d'apporter les éléments concrets.

Ce travail est divisé en trois parties. La première partie est une introduction destinée à justifier le choix français d'une fonction publique territoriale de carrière face aux modèles européens d'emploi et face aux critiques dont elle est victime. Il s'agit également de présenter le contexte dans lequel la fonction publique territoriale devra évoluer dans les prochaines années.

Les deuxième et troisième parties sont une réflexion sur les possibles réformes de la gestion des ressources humaines pour s'adapter aux défis que doit relever la fonction publique territoriale. Ces propositions seront articulées autour de deux grands thèmes : le recrutement (titre 2) et l'efficacité (titre 3). Dans la deuxième partie, il est proposé d'apporter des modifications aux modalités actuelles de recrutement, qu'il s'agisse de l'accès par concours ou du recrutement par les collectivités territoriales. Dans la troisième partie, les réformes présentées tourneront autour des concepts de flexibilité, qu'il s'agisse de mobilité des hommes ou d'ajustement des effectifs, et de rentabilité, l'une des critiques touchant le plus la fonction publique territoriale étant son manque d'efficacité.

Ces différentes propositions sont aussi concrètes que possible. Il ne s'agit pas de proposer une refonte totale de la fonction publique territoriale, ce qui serait totalement utopique, mais d'essayer de l'adapter au monde moderne en améliorant l'existant.

Titre 1 : Une interrogation sur l'existence et le contexte de la fonction publique territoriale

Le statut de la fonction publique territoriale a été créé par la loi du 26 janvier 1984. A ce jour, il a fait l'objet de plus d'une trentaine de réformes et une nouvelle réforme est actuellement en discussion au Parlement suite au Conseil des ministres du 11 janvier 2006. Pourquoi le besoin s'est-il brusquement fait sentir en 1984 de créer une autre fonction publique ? Qu'est-ce qui motive un si grand nombre de réformes ? Nous allons répondre à ces interrogations en étudiant successivement l'intérêt de créer une fonction publique territoriale particulière (chapitre 1) pour ensuite mettre en avant les défis que devront relever les collectivités territoriales (chapitre 2).

Chapitre 1 : Quel type de fonction publique territoriale aujourd'hui et demain ?

Le choix qui a été fait en 1984 pour une fonction publique territoriale de carrière n'allait pas de soi. En effet, la fonction publique territoriale, notamment communale, a longtemps été conçue sur le modèle de l'emploi. Or, le législateur français a opté pour une fonction

publique territoriale de carrière. Dans quel cadre européen s'est-elle construite ? Quelle est la spécificité de la fonction publique territoriale française (section 1)? Ce choix fait toutefois l'objet de nombreuses critiques qu'il convient de prendre en compte dans les éventuelles réformes (section 2).

Section 1 : La spécificité française au cœur de l'Europe

La fonction publique territoriale française n'est pas un modèle isolé en Europe. Il existe deux modèles dominants de fonction publique dont l'un est largement inspiré par le modèle français de la fonction publique d'État. Nous allons donc voir d'abord les différents modèles de fonction publique locale et étudier l'influence des normes communautaires sur une possible uniformisation des fonctions publiques en Europe (§1) pour ensuite faire le point sur la spécificité du choix français (§2).

§ 1 Un cadre européen de plus en plus prégnant sur la fonction publique française

I. Fonction publique de carrière et d'emploi en Europe

Il existe deux sortes de fonction publique. Le premier modèle est le modèle anglo-saxon fondé sur le système de l'emploi et sur un mode de gestion souple et aléatoire. Les emplois de l'administration sont analysés comme ceux du secteur privé. Ils sont classés en fonction du niveau de qualification qu'ils requièrent, des tâches qu'ils comportent et du taux de rémunération qui leur est attaché. Plus spécialiste que généraliste, le fonctionnaire est recruté pour occuper un emploi précis, il est lié à l'existence de cet emploi et à son devenir : il n'a donc aucune sécurité d'emploi.

Le deuxième modèle est un modèle à dominante statutaire, inspiré du modèle français, susceptible de donner aux agents publics non seulement une carrière régulière et professionnalisée, mais aussi des obligations. Le système de carrière repose sur le principe de la spécificité de l'administration publique dont le fonctionnement implique un personnel doté de compétences particulières qui consacre toute sa vie professionnelle au service de la collectivité publique. Dans un tel système, la fonction publique est structurée suivant une conception hiérarchique en grades et en emplois. Le fonctionnaire, ayant reçu une formation généraliste, déroule alors une carrière suivant des mécanismes de promotion basés sur l'ancienneté et le mérite. Placé dans une situation statutaire et réglementaire, il bénéficie de la stabilité de l'emploi et il est soustrait à tout aléa économique pouvant affecter celui-ci.

Le choix opéré en faveur du système de l'emploi traduit la volonté de maintenir la fonction publique au plus près de la société civile, alors que l'adoption du système de la carrière exprime la volonté d'une séparation justifiée par l'intérêt général et le service public.

Dans les faits, les réalités nationales sont plus nuancées et aucun État n'applique de manière exhaustive l'un ou l'autre des deux systèmes d'organisation. On peut cependant constater qu'il existe un clivage Nord-Sud-Est en Europe.

Les États d'Europe du Nord (le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas) sont imprégnés d'une tradition monarchique dans laquelle le fonctionnaire sert directement le souverain. Cette relation directe et personnelle a favorisé au fil du temps une culture de gestion administrative basée sur le principe de la négociation et du contrat, et a facilité l'adoption du système à dominante d'emploi, c'est à dire sans garanties particulières pour les agents publics.

Les États de l'Europe du Sud (l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Grèce) ont été marqués par de nombreux mouvements révolutionnaires et ont trouvé le chemin de la démocratie plus récemment. Ces États ont donc éprouvé la nécessité de poser dans des statuts les principes d'une administration neutre, impartiale et égalitaire afin de se prémunir des régimes politiques autoritaires. C'est la raison pour laquelle on trouve une majorité de systèmes à dominante de carrière.

En ce qui concerne les États d'Europe centrale et orientale, habitués durant la période soviétique à avoir des agents soumis au droit commun du travail, ils ont tout d'abord organisé leur nouvelle fonction publique suivant les modèles à dominante d'emploi. Aujourd'hui, face à la désagrégation parfois complète de leur administration et au développement sans précédent de la corruption, ils se sont orientés vers le modèle de la fonction publique de carrière afin de donner à leurs agents publics non seulement une carrière régulière et professionnalisée, mais aussi des droits et des obligations.

Encadré 1 : État des lieux des fonctions publiques locales en Europe

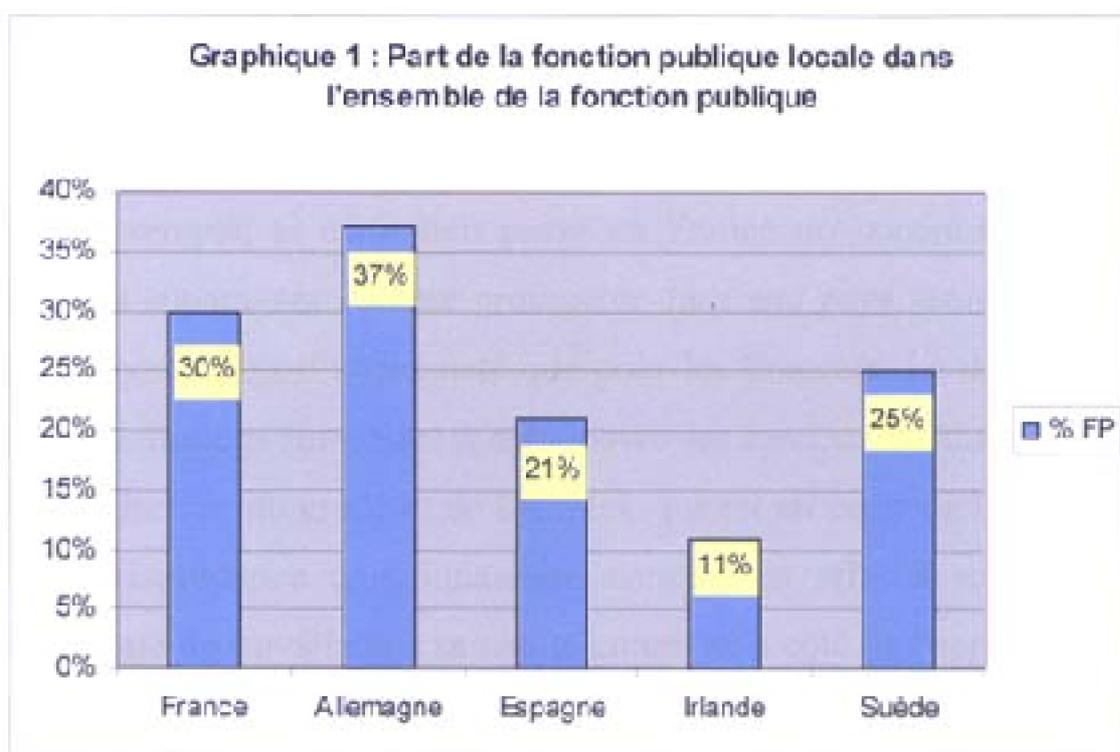
En Allemagne, on distingue les fonctionnaires (Beamte), régis par le droit public, des employés et ouvriers (Angestellte et Arbeiter) régis par le droit privé, et généralement en contrat à durée indéterminée. Dès 1794, les fonctionnaires sont apparus comme un groupe social à part avec une identité propre. Ils doivent une obéissance totale à leur employeur, à tel point que la grève leur est interdite. Il existe une très grande uniformité de recrutement, statut, carrière et rémunération entre les fonctions publiques et les collectivités territoriales.

En Espagne, les principes généraux de la fonction publique sont donnés par l'État espagnol et les communautés autonomes qui disposent d'un pouvoir d'autogouvernement adaptent au niveau régional les principes de base. Il y a donc autant de statuts de la fonction publique qu'il y a de communautés. De plus, la fonction publique développe peu à peu le concept de management public : lorsqu'un emploi devient vacant dans une collectivité, il est possible de recourir soit à la nomination d'un fonctionnaire de carrière, soit de conclure avec l'agent sélectionné un contrat de droit privé. Chaque entité locale est responsable du tableau des effectifs. Celui-ci doit comprendre les postes de travail de chaque catégorie telle que chaque collectivité est amenée à les définir chaque année au moment du vote du budget. Les tableaux d'emploi doivent répondre aux principes de rationalité, d'économie et d'efficacité et être établis en fonction de la situation générale de l'économie, de façon à ce que les frais de personnel ne puissent pas dépasser les limites fixées sur un plan général. Le recrutement de tout le personnel doit se faire conformément à des offres, de manière publique et à travers le système de concours entre plusieurs candidats ou sous forme d'examen d'aptitude, de façon à respecter les principes

constitutionnels d'égalité, de mérite, de compétence et de transparence.

Plus caricatural encore est l'exemple de l'Italie qui a privatisée sa fonction publique en dix ans. On est ainsi passé d'un régime de droit public à un régime de droit privé. Aujourd'hui, les fonctionnaires territoriaux relèvent donc de deux types de contrats, l'un valable pour les dirigeants, l'autre pour tous les autres employés territoriaux. Le régime juridique de droit privé et la part de l'intéressement dans la rémunération sont ainsi passés de 15% à 40%. Ce pays joue désormais clairement la carte managériale.

Au Royaume Uni, la fonction publique locale est constituée d'agents employés sur une base contractuelle, et la législation générale du travail leur est applicable. Leurs conditions d'emploi sont très variables d'une collectivité à l'autre ainsi qu'à l'intérieur d'une même collectivité.



II. L'influence du droit communautaire sur la fonction publique territoriale

Si la fonction publique française de carrière n'est pas un cas isolé en Europe, les institutions communautaires, et notamment la Cour de justice des communautés européennes (C.J.C.E.), raisonnent en terme d'emploi et non de corps. Il s'agit là d'un élément essentiel du dialogue qui se noue entre l'Europe et la fonction publique française. À son article 39, le traité des Communautés Européennes établit ainsi le principe de la « libre circulation des travailleurs », mais prévoit une exception en faveur des « emplois dans l'administration publique ». Cette notion a été interprétée dans les années 1980 par la C.J.C.E comme limitée aux seuls emplois de puissance publique. Reste la question sous jacente de savoir si la fonction publique a vocation à devenir une matière communautaire à part entière ou si elle doit, au contraire, demeurer de la seule

compétence des États membres.

En tout cas, on observe aujourd'hui que la fonction publique française est affectée de plus en plus largement par le droit communautaire, que ce soit par la jurisprudence ou par les directives européennes. C'est le cas, par exemple, de l'accès des ressortissants communautaires aux fonctions publiques des États membres, qui a donné lieu en France à la loi du 26 juillet 2005 relative à la transposition du droit communautaire à la fonction publique. Cette loi introduit également le cas des contrats à durée indéterminée. D'autres domaines, comme la structure du dialogue social, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'équivalence des diplômes donnant accès à des professions réglementées, ont été largement touchés par les directives européennes. La France joue d'ailleurs le jeu de l'adaptation aux normes communautaires. Des initiatives importantes ont été prises pour répondre aux questions que pose le droit communautaire. Depuis 1991, plus de 80 % des emplois de la fonction publique de l'État ont été ouverts aux ressortissants des autres pays européens. Par exemple, si un italien passe en France un concours d'enseignant, les années effectuées auparavant comme professeur dans son pays seront prises en compte dans les mêmes conditions d'ancienneté que pour les Français. Le droit communautaire invite donc les institutions françaises à redécouvrir les fondements du statut général et en particulier la distinction du grade et de l'emploi, qui est au cœur de la fonction publique française. La jurisprudence communautaire conduit en effet à revaloriser la notion d'emploi et de poste de travail dans sa réalité concrète, à côté de l'appartenance statutaire à un corps. Procéder à ce rééquilibrage sans remettre en cause le principe de la carrière est une forme de retour aux sources du droit de la fonction publique. Pour autant, au niveau des instances communautaires, l'idée d'une harmonisation des régimes juridiques des agents publics, par un modèle unique à dominante d'emploi, a été progressivement abandonnée et rangée parmi les utopies, au profit de l'élaboration de schémas standards de management public et de gestion des ressources humaines. En effet, les diversités entre les fonctions publiques étaient bien trop importantes pour tendre vers une harmonisation, et les blocages nationaux trop persistants.

Encadré 2 : La fonction publique européenne

Les institutions de l'Union Européenne disposent d'une véritable fonction publique communautaire dotée d'un statut général depuis 1968. La fonction publique européenne est hybride dans sa conception puisqu'elle empreinte des caractéristiques aux deux modèles de fonction publique. Elle est à la fois une structure fermée pour les fonctionnaires et une structure ouverte pour les contractuels. En 1999, les institutions communautaires employaient 30 500 fonctionnaires. Ces chiffres restent modestes si on les compare aux administrations nationales. Par exemple, une ville comme Paris emploie plus de 56 000 fonctionnaires. Les fonctionnaires sont recrutés par concours et déroulent leur carrière dans une institution. Le recrutement se fait par concours sur épreuves et sur titres aux citoyens communautaires. Les concours sont soit propres à une institution, soit communs à plusieurs institutions. À l'issue des épreuves, le jury du concours établit une liste d'aptitude sur laquelle il est possible de recruter les fonctionnaires. La réussite au concours n'induit donc pas automatiquement un recrutement, mais l'inscription sur la liste étant valable plusieurs années, les candidats ont de grandes chances d'être finalement

recrutés. Certains Etats recrutent d'ailleurs temporairement les candidats admis sur la liste d'aptitude pour leur permettre d'attendre un recrutement par une institution européenne. Les fonctionnaires sont répartis en quatre catégories A, B, C et D. Chaque catégorie est elle-même divisée en grade. Les fonctionnaires ont des droits et des obligations fixées par le statut. Ils doivent exercer leurs fonctions en toute indépendance ce qui signifie qu'ils ne doivent solliciter ou accepter d'instruction d'aucune autorité extérieure. Ils doivent s'abstenir de tout acte qui pourrait porter atteinte à la dignité de leurs fonctions et se comporter avec honnêteté et délicatesse. Ils sont soumis à des obligations d'obéissance et de loyauté. En échange, ils disposent du droit d'association, du droit de se syndiquer et du droit de grève. À côté des fonctionnaires, il existe aussi des contractuels. Ce sont soit des agents temporaires soit des agents auxiliaires. Ils ne bénéficient pas du statut de fonctionnaire, mais se voient appliquer des règles relativement comparables.

§2 La spécificité de la fonction publique territoriale

I. Fonction publique territoriale et statut

La justification d'un statut protecteur au bénéfice des fonctionnaires repose sur le postulat selon lequel les agents publics participant à l'exercice de missions de service public doivent être soustraits au droit commun du travail. Pour la fonction publique territoriale, ce postulat existe depuis l'arrêt du Conseil d'État « Cadot » de 1889². Le rôle d'une collectivité publique est en effet différent par nature de celui d'un agent économique ordinaire. C'est la raison pour laquelle la tradition française de service public considère que les fonctionnaires doivent relever d'un statut particulier, exorbitant du droit commun. Cette conception, qui fait primer l'intérêt du service public sur celui de l'agent, l'intérêt général sur les intérêts particuliers, explique que la situation du fonctionnaire est fixée à l'avance par voie générale et impersonnelle au moyen de lois et de règlements.

La fonction publique territoriale française est donc organisée selon le modèle de la carrière. Loin d'être rigide, le principe de la carrière permet à l'employeur public de créer, de développer, de modifier ou de supprimer des services publics, bref de s'adapter en permanence et d'affecter les agents dans de nouveaux emplois, sans que ces décisions aient une incidence sur le déroulement de carrière des fonctionnaires, puisque ceux-ci restent propriétaires de leur grade. Ce qui garantit au fonctionnaire de demeurer dans l'administration même en cas de disparition de son emploi. Le grade, c'est-à-dire la place occupée par un agent public dans l'échelle des statuts de la fonction publique, est dissocié de la fonction, c'est à dire de l'emploi qui lui confié. De cette manière, le fonctionnaire est mis à l'abri d'une éventuelle suppression d'emploi, qui pourrait être décidée en raison de ses opinions politiques.

Les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale sont régis par des statuts particuliers à caractère national. Il existe aujourd'hui 56 cadres d'emplois³ répartis en huit

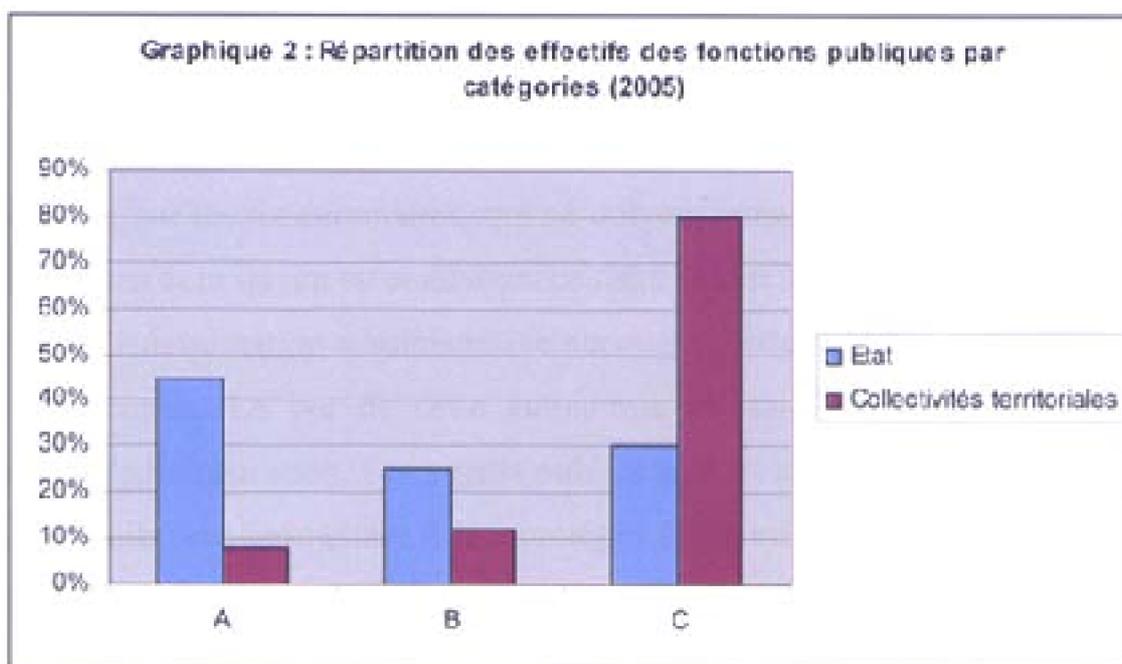
² Voir annexe 4

³ Voir annexe 6

filières professionnelles (administrative, culturelle, sanitaire et sociale, sportive, technique, sécurité-pompier, sécurité-police et animation). Ces cadres d'emplois recouvrent plus de 270 métiers et sont répartis en trois catégories, depuis la suppression en 1988 de la catégorie D.

La catégorie A qui représente 8% des agents territoriaux est composée d'agents recrutés parmi les titulaires d'une licence ou plus et elle assure des missions de conception, d'encadrement et de contrôle. La catégorie B qui représente 12% des agents territoriaux est composée d'agents recrutés parmi les titulaires du baccalauréat et elle assure des missions d'application et d'encadrement intermédiaire. La catégorie C qui représente 80%, des agents territoriaux est composée d'agents soit sans diplôme, soit avec un diplôme technologique de niveau inférieur au baccalauréat et elle assure les tâches d'exécution.

L'une des particularités de la fonction publique territoriale par rapport à la fonction publique d'État est d'ailleurs la faible part des cadres A par rapport aux agents de catégorie C (graphique 2).



II. Subordination et indépendance de la fonction publique territoriale

Les fonctionnaires ont des droits et des obligations répertoriés dans le statut général de la fonction publique. Les relations entre un employeur public et son administration sont régies par un subtil équilibre entre une nécessaire subordination, afin que le gouvernement puisse mener à bien sa politique, et une nécessaire autonomie permettant aux fonctionnaires de ne pas être soumis, dans l'exercice de leur mission, à des pressions excessives. Cette subordination s'explique par les mécanismes et les principes de la démocratie.

L'expression de la volonté générale se faisant à travers la représentation politique

nationale, l'administration n'a, dès lors, qu'une fonction instrumentale par rapport au pouvoir politique : elle existe dans le but de mettre en œuvre les options voulues par le suffrage universel. En ce sens, les décisions administratives sont nécessairement commandées par la volonté politique. Cette subordination prend un tour particulier dans les exécutifs locaux, où les élus sont à la fois détenteurs du pouvoir politique et administrateurs. Cette situation particulière nécessite une protection importante des fonctionnaires subordonnés à ces élus.

La subordination se traduit dans le système français par des obligations pour les fonctionnaires dans l'exercice de leur mission. La première obligation de ce type est un devoir d'obéissance : le fonctionnaire ne peut refuser d'exécuter un ordre sauf si celui-ci est manifestement illégal. Les membres de l'administration ont aussi un devoir de loyauté, ce qui se traduit par une totale neutralité dans l'exercice de leurs fonctions (par exemple, ne pas faire part de ses opinions politiques ou religieuses face aux usagers d'un service public). De même, les agents publics sont tenus à une obligation de réserve : ils doivent faire preuve de retenue à l'encontre du gouvernement. Enfin, une obligation de discrétion pèse sur les fonctionnaires, qui ne doivent jamais divulguer des documents ou des informations dont ils ont eu connaissance dans l'exercice leurs fonctions.

Cependant, la subordination administrative nécessite d'être régulée, voire limitée par une certaine autonomie. Le but de cette autonomie est en fait d'éviter une politisation excessive de l'administration. Les agents publics se sont ainsi vus reconnaître un certain nombre de droits leur permettant d'être protégés à l'égard du pouvoir politique. Il s'agit tout d'abord de règles ayant trait au recrutement des fonctionnaires. Le statut général des fonctionnaires reconnaît qu'en principe, tous les recrutements dans la fonction publique s'opèrent par concours, sauf si une loi en dispose autrement. Ce système permet de recruter les meilleurs éléments, tout en respectant un certain anonymat. Les autres règles protectrices des fonctionnaires concernent leur carrière. Ainsi, l'avancement d'échelon se fait à l'ancienneté, ce qui évite qu'un fonctionnaire soit, par exemple, évincé d'une augmentation à cause de ses opinions. Enfin, un certain nombre d'institutions permettent d'associer les fonctionnaires à la détermination de leurs conditions de travail, par exemple avec les commissions administratives paritaires (C.A.P.) ou les commissions techniques paritaires (C.T.P.).

Section 2 : Des critiques de fonctionnement variées et fondées

La spécificité de la fonction publique territoriale française est donc bel et bien justifiée par une histoire, mais l'on peut se poser la question de la pertinence de maintenir un tel décalage, notamment face aux critiques dont elle fait l'objet. La première série de critiques provient des usagers et n'est, pour l'essentiel, pas spécifique à la fonction publique territoriale. On ne compte plus le nombre de propos humoristiques, de plus ou moins bon goût, contre les fonctionnaires, venant à dénoncer tant leur incompétence que leurs avantages injustement acquis (§1). La deuxième série de critiques provient, et cela peut paraître plus surprenant, des fonctionnaires territoriaux eux-mêmes qui ne semblent pas toujours satisfait de leur situation (§2).

§1 Les critiques des usagers

I. « Le fonctionnaire français suscite depuis longtemps l'envie et le mépris »

4

Cette citation d'Evelyne Pisier et de Pierre Bouretz résume assez bien l'image du fonctionnaire dans la société française. « Envie » pour cet agent de la fonction publique qui ne connaîtra jamais les aléas du chômage. « Mépris » pour cet individu qui ne sait pas ce que travailler veut dire, et qui se préoccupe davantage de ses avantages personnels que de l'intérêt général.

La sécurité de l'emploi attachée au statut de fonctionnaire est de plus en plus enviée dans un monde où le chômage est une réalité quotidienne pour grand nombre de Français. La fonction publique apparaît comme relativement protégée de la crise de ces trente dernières années, s'isolant du reste de la société et refusant d'en partager les épreuves. Pendant que le secteur privé s'adaptait aux nouveaux mots d'ordre tels que « restructuration », « délocalisation », « productivité » et « flexibilité », l'administration continuait d'évoluer à son rythme, sans remise en cause en profondeur de ses méthodes, de ses structures ou même de ses habitudes. Le fossé entre le public et le privé s'est donc accru, faisant de la sécurité de l'emploi l'une des principales motivations d'entrer dans la fonction publique. Ainsi, dans une enquête IPSOS de 2006⁵, 82 % des Français indiquent qu'ils encourageraient leur enfant si ce dernier souhaitait entrer dans la fonction publique.

« On peut très facilement cerner la principale motivation qui justifie une telle réponse : la sécurité de l'emploi, attachée au terme « fonctionnaire. Les parents veulent être rassurés, dans un contexte de chômage important. Je l'interprète en tout cas de cette façon, mais je le regrette. Je préférerais qu'ils le souhaitent pour l'aspect qualitatif de la fonction publique »⁶.

Paradoxalement, l'image du fonctionnaire reste négative : un agent pour qui le temps ne compte pas, plus accroché à des procédures incompréhensibles qu'à des résultats, retranché dans sa petite parcelle de pouvoir et loin des contraintes de réactivité de l'entreprise privée.

Ce que voient les usagers, c'est la persistance des délais interminables de traitement des dossiers, l'inadéquation des horaires d'ouverture au public...Et puis la fonction publique, c'est l'image de l'absentéisme qui pèse lourdement sur son efficacité et constitue une véritable plaie. En outre, le fonctionnaire apparaît comme relativement protégé de toute sanction, notamment quant à son efficacité qui n'est jamais (ou presque) remise en cause. Enfin, il faut ajouter la réticence et les freins individuellement ou collectivement opposés à l'adaptation des ressources et des organisations aux missions à

⁴ Pierre BOURETZ et Evelyne PISIER, *Le paradoxe du fonctionnaire*, 1988, p.11

⁵ *La gazette des communes*, n°1828 du 3/06/2006, p.10

⁶ *Idem*

accomplir, souvent motivés par le simple refus de renoncer à des avantages acquis. La fonction publique souffre enfin de l'image des grévistes, ces fonctionnaires syndiqués, attachés à leurs prérogatives passées sans se soucier des mutations de la société et des finances publiques. Les réorganisations nécessaires ont été ajournées, faute que soient acceptés les redéploiements d'effectifs ou les reconversions que cela aurait impliqués.

II. Replacer le citoyen au cœur de l'administration

Une autre critique, beaucoup plus inquiétante, est celle du corporatisme issue de ce que la fonction publique constituerait un monde fonctionnant dans l'intérêt dominant de ses membres, et non dans celui du service. Cette critique est peut-être celle qui frappe le plus au cœur de la fonction publique, car le corporatisme, qui met l'intérêt général à la remorque des intérêts particuliers, est l'antithèse du service public et de ce pourquoi la fonction publique existe. Pour des pans entiers de la gestion du personnel, il arrive que les dispositifs mis en place soit principalement guidés par l'intérêt des agents, abstraction faite des objectifs du service. Le seul exemple des horaires d'ouverture des administrations semble prouver que le confort de l'agent d'accueil est plus important que le confort des usagers du service. En effet, qui ne s'est jamais plaint des horaires d'ouverture d'une administration qui sont en décalage avec les heures de travail du secteur privé ?

Ainsi, tous les mécanismes privilégiant l'ancienneté par rapport à la manière de servir sont une façon de renoncer à faire de l'intérêt du service un critère majeur de gestion. Il en est de même des mesures d'organisation du service effectué en considération des seuls desiderata des agents dans l'oubli des attentes de l'utilisateur. Cette place toute relative donnée aux notions de performance, de productivité et de service public ne manque pas de soulever de nombreuses interrogations dans le fonctionnement de la fonction publique alors même que la recherche d'efficacité collective est pour elle une obligation morale au regard de la société au service de laquelle elle agit. Peut-être faudrait-il rappeler un peu plus souvent aux fonctionnaires que s'ils sont payés, c'est grâce à l'argent des contribuables et en échange d'un service qui leur est dû.

§2 Les critiques des fonctionnaires

I. L'absence de motivation des fonctionnaires territoriaux

Les fonctionnaires ont des devoirs, mais ils ont aussi des attentes qui dépassent les revendications sur le maintien ou l'accroissement d'avantages. Ces aspirations constituent le souhait d'une meilleure reconnaissance des compétences et de perspectives de carrière intéressantes.

Les agents diplômés de catégorie B et C ont le sentiment de n'être pas utilisés au mieux de leurs aptitudes, d'avoir trop peu de possibilités de développer des comportements innovants et d'être laissés dans l'incertitude sur les objectifs de l'organisation à laquelle ils participent. S'ajoute l'impression, malgré l'existence de concours internes, d'avoir trop peu de possibilités d'évolution des tâches et des carrières et de ne pas être appréciés sur leurs résultats.

Mais ce sentiment de déqualification concerne aussi les cadres de catégorie A. Le très faible nombre de places offertes aux concours menant au cadre d'emplois A+ contraint de nombreux étudiants, pourtant dotés d'un troisième cycle, à passer le concours d'attaché. Si leurs chances de réussite en sont accrues, tous n'accèdent pas à des responsabilités en accord avec leur niveau d'étude. Le peu de responsabilités et le contexte d'une stricte hiérarchie peuvent alors paraître lourds. Tout cela n'est pas très favorable à des jeunes cadres qui ont envie de prendre des responsabilités et qui ont le sentiment d'une déqualification par rapport à leur niveau d'étude élevé. D'autant plus que les possibilités de carrière sont assez réduites par le système des concours.

« Le concours d'attaché est déjà excessivement scolaire : c'est bien pour des jeunes entrant mais pour d'autres qui avaient déjà une expérience c'est plus difficile à avaler. On fait les bons petits soldats, on dit ce qu'on nous demande de dire, mais nous sommes adultes et capables d'autres choses » déclare un jeune fonctionnaire⁷.

L'attente d'un nombre croissant de fonctionnaires semble ainsi concerner non seulement la protection mais également la valorisation de leur métier et l'exercice de plus de responsabilités. L'existence d'une fonction publique de carrière ne signifie pas une organisation linéaire de la carrière en termes indiciaires au sein d'une même organisation, mais la construction d'un parcours professionnel fondé sur la progression de la responsabilité et l'enrichissement permanent des tâches à accomplir. Cette évolution suppose, de la part des gestionnaires de personnel, une attention plus grande à chaque cas individuel.

Si le principe de hiérarchie traditionnelle prévaut nécessairement dans la fonction publique, son application concrète évolue vers plus de consultation, de souplesse et d'initiative. Il est indispensable de concilier les aspirations des fonctionnaires avec un rythme de vie épanouissant et les exigences non moins légitimes des usagers en matière de qualité de service, d'individualisation des prestations et de disponibilité des agents. Comment motiver un agent s'il ne s'intéresse pas à ce qu'il fait ?

II. La fonction publique territoriale, entre désillusion et déception

La plupart des jeunes cadres territoriaux ont choisi la fonction publique par goût du service public. Mais derrière ce constat peut-être banal, se cachent d'autres choix, liés à la volonté plus nouvelle de mener carrière comme ils l'entendent. Les jeunes fonctionnaires trouvent dans la fonction publique territoriale la possibilité de ne pas rester enfermé dans un métier ou un service, et de pouvoir construire à leur guise leur parcours professionnel. Cette liberté est supposée faire la différence avec la fonction publique d'État que tous voient « comme un monstre sans tête où l'on entrerait pour la vie, sans aucune maîtrise de son destin professionnel »⁸. Beaucoup n'envisagent plus forcément de passer leur vie dans la fonction publique territoriale. La vocation de service public ne se conçoit donc qu'avec souplesse et mobilité entre fonctions publiques, voire en dehors. La

⁷ La lettre du cadre territorial, n°307 du 01/12/2005, p.35

⁸ La lettre du cadre territorial, n°307 du 1/12/2005, p.33

modestie des salaires des fonctionnaires pousse d'ailleurs certains à envisager un emploi mieux rémunéré. S'ils ont fait le choix de la fonction publique à la sortie de leurs études, les jeunes fonctionnaires n'excluent pas qu'un jour, le critère financier pèsera davantage dans leur choix professionnel.

L'attrait du privé s'exerce enfin en ce que la fonction publique territoriale a déçu par sa lourdeur. « Le management global existe peu, la reconnaissance des élus est rare et les lois de la décentralisation asphyxient les jeunes fonctionnaires »⁹. Alors pourquoi ne pas partir dans le privé ?

Les jeunes fonctionnaires ont en particulier découvert ce que les collectivités recèlent de rigidité et de bureaucratie. Ils ressentent les limites des modes de fonctionnement des collectivités : les lourdeurs administratives, la lenteur des temps de réactivité, la rigidité du système de validation des décisions, la tendance à la technocratisation et à la bureaucratisation... Les grandes collectivités produisent ainsi leur lot de déceptions quant à l'efficacité des politiques publiques. Une fois en poste, les jeunes cadres s'aperçoivent que la décision finale répond plus à des critères politiques que de meilleure gestion. Il faut une certaine capacité de détachement pour accepter ces décisions et poursuivre sa mission. Cela ne fait pas partie du tronc commun des formations mais s'apprend sur le tas.

« Les jeunes collaborateurs ont de grandes qualités professionnelles, mais ils pensent que la construction des politiques publiques se résume à un lien entre eux et les élus. Peu à peu, ils découvrent qu'ils ne sont pas sur un pied d'égalité avec les élus et c'est là que la désillusion intervient. Il faut trouver comment atténuer ces frustrations. ¹⁰ »

Chapitre 2 : Le nouveau contexte de la fonction publique territoriale

La fonction publique territoriale a su imposer en France et en Europe sa spécificité et faire ses preuves malgré les nombreuses critiques diversifiées dont elle fait l'objet. Mais le monde dans lequel nous vivons bouge sans cesse plus vite. Les pouvoirs publics ont le devoir d'adapter la société à ces transformations. La fonction publique territoriale n'échappe pas à cette règle et elle connaît de profondes mutations. Le contexte dans lequel elle évolue va connaître deux types d'évolution. D'une part, il s'agit de défis de type logistique qui vont entraîner de profondes et nécessaires réformes (section 1). D'autre part, il s'agit de la montée en puissance de deux concepts : la décentralisation, qui se traduit par l'émergence de l'intercommunalité, et la notion de management public (section 2).

⁹ La lettre du cadre territorial, n°307 du 1/12/2005, p.33

¹⁰ La lettre du cadre territorial, n°307 du 1/12/2005, p.32

Section 1 : Des évolutions logistiques inexorables

Cette partie traite deux défis majeurs pour les prochaines années. D'une part, les collectivités territoriales vont être confrontées à un véritable défi financier. Aujourd'hui, les dépenses de personnel concernent 50% des budgets des communes et ne cessent de s'accroître. Dans un contexte de diminution de la ressource publique, cette gestion exponentielle n'est plus tenable (§1). D'autre part, les collectivités territoriales vont être confrontées au problème des départs en retraite massifs d'ici 2017. Ce départ massif peut être vu comme l'occasion de repenser l'organisation des ressources humaines (§2).

§1 Les nouvelles contraintes du cadre budgétaire

I. La diminution des ressources budgétaires

L'époque des dépenses sans limite des collectivités territoriales est terminée. L'effet conjugué de taux élevés de prélèvements obligatoires et d'une décentralisation sans transfert « à l'euro près » contraint les collectivités à une rigueur budgétaire qu'elles n'ont pas toujours connue. Pendant longtemps, elles n'ont envisagé leur budget qu'en croissance : la stabilisation ou la baisse de la dépense publique était impensable. Aujourd'hui, la situation économique a profondément changé, notamment à la suite de l'acte II de la décentralisation. Le désengagement de l'État d'un très grand nombre de compétences oblige aujourd'hui les collectivités à intervenir dans davantage de domaines. L'État fournit un réel effort sur l'investissement mais se retire du financement de fonctionnement courant et laisse les collectivités seules face à des dépenses particulièrement dynamiques. Or, les pouvoirs locaux doivent répondre à une forte demande sociale des citoyens par des investissements fortement liés au cycle électoral. Parallèlement, les ressources des collectivités évoluent de moins en moins. La réforme de la taxe professionnelle a conduit, par exemple, à une importante baisse des recettes.

Même si la loi organique sur les lois de finances (LOLF) de 2001 doit apporter d'importants changements, beaucoup reconnaissent que la procédure d'élaboration budgétaire a eu un effet inflationniste. En demandant aux services de faire remonter leurs besoins, on arrive au mieux à la reconduction des dépenses existantes. Or, il n'est pas le destin d'une collectivité de faire toujours plus. Il n'y a pas de raison d'aller au-delà d'une augmentation de 2 ou 3 % par an des budgets des collectivités territoriales. Peut-on pour autant considérer la limitation de la dépense publique comme un but en soi, qui aurait une vertu propre ? Certes, la limitation des budgets doit être un objectif, car elle a une influence sur l'impôt donc sur le pouvoir d'achat des populations actuelles et futures. Mais cela ne doit pas avoir une influence sur les missions ou la qualité du service rendu. « Ce qui compte, c'est le différentiel de progression entre dépenses et recettes de fonctionnement. Il faudrait qu'à chaque nouvelle dépense corresponde une nouvelle recette et bien sûr, pas par une augmentation des impôts »¹¹. Cette méthode n'est pas applicable partout, mais elle pousse les services à se préoccuper autant de la ressource

¹¹ La lettre du cadre territorial, n°312 du 1^{er} mars 2006, p.21

que de la dépense. Cependant, attention à la rigueur aveugle qui peut être contre-productive : elle déresponsabilise les services.

Il y a aujourd'hui une forte demande des habitants d'une vraie communication en matière financière. Il faut désormais s'adresser aux habitants comme à des actionnaires qui auraient confié de l'argent à la collectivité et veulent légitimement savoir comment il est utilisé.

II. Vers une augmentation inéluctable des dépenses de personnel ?

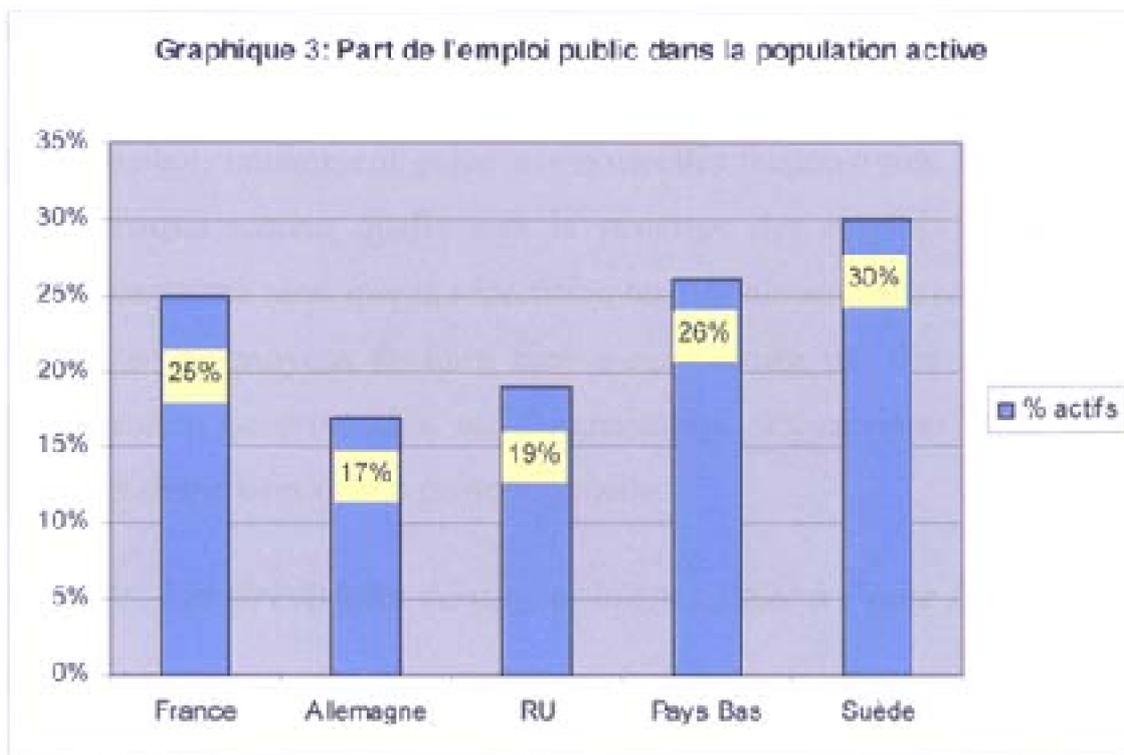
Les dépenses de personnel représentent une part importante des budgets publics avec 42% du budget de l'État, 50% des budgets des communes et 70% des budgets des hôpitaux publics. Il n'est pas anormal que les charges de personnel des collectivités représentent une part importante des budgets publics, car les services publics ne se résument pas à réaliser des équipements et à équiper en matériel informatique des infrastructures. Cependant, il est évident que les budgets actuels sont nettement trop élevés. De plus, il faut savoir que les caractéristiques actuelles du système de fonction publique rendent difficile la maîtrise de l'évolution des dépenses correspondantes.

En premier lieu, le positionnement en grades et en filières sur une grille indiciaire unique conduit à ce que toute mesure catégorielle, prise en réponse à un problème donné et justifiant effectivement un traitement particulier, donne lieu à des mesures générales qui ne paraissent pas justifiées à une échelle globale.

En deuxième lieu, le « glissement vieillissement technicité » exprime le fait que la masse des avancements d'échelon et de grade intervienne quasi mécaniquement sans pouvoir être ni freiné ni accéléré. Or, avec le vieillissement des fonctionnaires, ces promotions sont de plus en plus fréquentes et donc coûteuses.

En troisième lieu, la négociation salariale porte sur toute la fonction publique c'est-à-dire sur neuf millions de personnes : cinq millions d'agents actifs et quatre millions de retraités. Comment prétendre appréhender d'une façon homogène la situation d'un si grand nombre de personnes ? Des sommes considérables sont donc en jeu : une augmentation de 1 % du point d'indice de la fonction publique représente une augmentation de 1,17 milliards d'euros. Ensuite, ce n'est pas une véritable négociation car elle ne comporte aucun donnant-donnant : toute la question est de savoir jusqu'où le gouvernement est prêt à aller et non de savoir ce que les fonctionnaires peuvent apporter en contrepartie d'une augmentation de salaire. Il paraît donc temps de repenser un système de fixation des rémunérations dans la fonction publique qui permettrait à la fois de maîtriser globalement les masses financières et d'avoir une politique de rémunération qui réponde aux besoins des gestionnaires et à l'attente des agents.

Enfin, les collectivités voient leur facture de personnel s'alourdir alors qu'elles ne sont même pas invitées aux négociations.



§2 Un cadre démographique en mouvement

I. L'inversement de la pyramide démographique

D'ici 2017, la fonction publique territoriale va connaître un formidable renouvellement démographique dans un contexte de plus grande rareté de la ressource humaine. Les chiffres suivants sont éloquent. Environ 35 % des agents territoriaux devraient être âgés de 60 ans en 2012 et 30 000 départs en retraite devraient avoir lieu en 2006 contre 16 000 en 2005. Ce seront ainsi 326 000 fonctionnaires territoriaux qui seront partis en retraite en 2012 : 50% des cadres A, 32% des agents de catégorie B et 35% des agents de catégorie C. Ces départs affecteront, en premier lieu, la filière technique et la filière sociale, où les fonctionnaires sont en moyenne plus âgés. Mais, à l'exception de la filière animation, toutes les filières seront marquées par de nombreux départs.

Cette accélération des départs se produira dans un contexte de retournement de la population active. La conjoncture de l'emploi va donc mécaniquement s'améliorer. Dans des proportions telles que les prévisionnistes de l'Education nationale tirent la sonnette d'alarme. On peut ainsi lire dans le dernier rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public que d'ici 2015, «le nombre de jeunes sortant du système éducatif avec un diplôme de niveau supérieur ou égal à bac + 2 sera insuffisant pour satisfaire les besoins de l'économie dans presque tous les scénarios »¹². A l'inverse, les jeunes sans diplômes seront toujours trop nombreux.

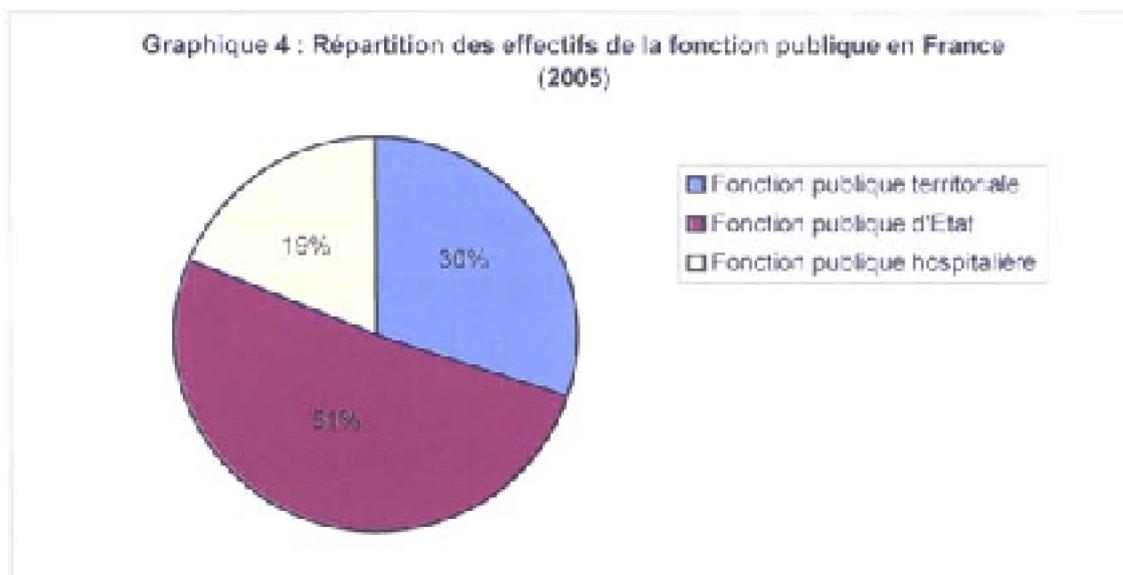
Si les élus ne veulent pas se retrouver demain devant des impasses ou devant le

¹² http://www.observatoire.cnfpt.fr/pages_local/accueil.phtml

risque de dégradation du service, la fonction publique territoriale doit, dans des délais très courts, anticiper les besoins à satisfaire secteur par secteur en tenant compte des écarts de productivité possible, notamment grâce aux nouvelles technologies. Il s'agira ensuite de déduire pour chaque secteur quelle sera la structure des emplois et les compétences globalement nécessaires ainsi que la répartition territoriale souhaitable d'emploi. Enfin, il faudra déterminer les moyens de faire face à ces besoins par des redéploiements, des actions de formation de promotion ou d'organisation des carrières et de personnes en deuxième ou troisième tiers de vie professionnelle.

II. Les prévisions démographiques suite à l'acte II

L'acte II de la décentralisation a encore accru une des tendances lourdes de l'emploi public en France au cours des dernières décennies : l'essor du secteur public local. Depuis 1992, les effectifs ont augmenté de 9 % au sein de la fonction publique d'État, de 14 % dans la fonction publique hospitalière et de 27 % dans la fonction publique territoriale. L'emploi total a crû de 11,4 % et 49 % des 650 000 emplois créés entre 1994 et 2005 l'ont été dans la fonction publique territoriale, contre 33 % pour l'État et 18 % pour la fonction publique hospitalière¹³. Ainsi, la fonction publique territoriale représente 30% de l'effectif total des fonctionnaires en France (graphique 4).



Au sein de la fonction publique territoriale, les métiers de l'action sociale, le secteur technique, notamment la collecte des déchets, ainsi que les fonctions d'encadrement au sens large connaissent actuellement le plus de créations de postes. Cette tendance devrait s'accroître au cours des années qui viennent.

Ce phénomène de croissance des effectifs territoriaux est renforcé par le transfert massif des fonctionnaires de l'État aux collectivités territoriales. En 2005 et 2006, ce sont 150 000 agents de l'État qui vont venir grossir les effectifs du secteur public local. Le gros des effectifs transférés est constitué des personnels non enseignant de l'Éducation

¹³ Faits et chiffres 2004, DGFP, 2005

nationale, soit environ 100 000 personnes. La moitié des agents de l'équipement devrait aussi être transférée. Une période transitoire s'est ouverte le 1^{er} janvier 2004 durant laquelle les fonctionnaires de l'État sont mis à disposition des employeurs locaux bénéficiaires des compétences transférées. Par la suite, l'accès direct sous forme d'intégration pourrait être privilégié au détriment du détachement actuellement en vigueur. Celui-ci ne permet une intégration qu'au bout d'une période de deux ans. Les services du ministère de la fonction publique réfléchissent à des règles de transfert plus souples avec une intégration possible au moment du choix de l'agent. Les grilles indiciaires de l'État et de la fonction publique territoriale devraient être harmonisées afin d'optimiser les passerelles, et le maintien des primes des fonctionnaires de la fonction publique de l'État devrait leur être garanti.

Section 2 : Des concepts récents qui cherchent leur traduction en France

L'histoire de la fonction publique territoriale est liée à l'émergence puis au développement de la décentralisation. L'acte II de la décentralisation en 2003 et le développement de l'intercommunalité qui a pour objectif de régler les problèmes liés au nombre important de communes sont deux éléments qui vont continuer à influencer les réformes de la fonction publique territoriale (section 1). D'autre part, l'émergence en Europe du concept de « New Public Management » n'a eu pour le moment qu'une très faible (voire inexistante) influence sur la gestion française du service public. Cependant, il va devenir indispensable pour les gestionnaires français de se pencher sur la question (section 2).

§1 L'aménagement du territoire en redéfinition perpétuelle

I. L'acte II, vers une décentralisation accrue

La décentralisation met en place une redéfinition de l'intervention de l'État en instaurant un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales. L'État conserve son rôle de concepteur des politiques publiques et les collectivités territoriales sont chargées de mettre en œuvre les dynamiques locales. Mais on peut se poser la question de l'intérêt de l'État à décentraliser. La décentralisation peut être définie comme un transfert de compétences de l'État à des collectivités territoriales qui bénéficient d'une autonomie de décision et de leur propre budget (principe de libre administration) sous la surveillance d'un représentant de l'État (autorité de tutelle). Cependant, il ne faut pas confondre décentralisation et déconcentration. Dans le cas de la déconcentration, les services locaux bénéficient d'une délégation de compétence sans aucune autonomie ; ils restent entièrement sous l'autorité de l'État. Dans le cas de la décentralisation, l'État n'est pas un supérieur hiérarchique, il vérifie simplement la légalité des actes émis par les collectivités territoriales. Ce contrôle est la contrepartie indispensable du principe de libre administration des collectivités et rappelle le caractère unitaire de l'État. Le principe de libre administration des collectivités territoriales est inscrit dans l'article 72 de la Constitution¹⁴. Il se traduit dans les faits par l'attribution de la personnalité juridique aux

collectivités territoriales qui sont nommément énumérées : communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outremer. La personnalité juridique est complétée par l'autonomie administrative. Les collectivités territoriales disposent ainsi d'une indépendance organique assurée par l'élection des organes dirigeants, de pouvoirs de décision propres comme la capacité d'ester en justice et d'une autonomie financière qui repose sur un budget propre. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 donne à la décentralisation toute son ampleur actuelle. Ce texte met l'accent sur l'utilisation de la démocratie locale directe et de la garantie d'une autonomie financière des collectivités locales assortie de mécanismes de péréquation financière. Des lois organiques ont ensuite été adoptées sur les modalités du référendum local, sur les conditions d'exercice du droit d'expérimentation des collectivités locales ou sur les finances locales. L'Acte II de la décentralisation s'est achevé avec la promulgation de loi relative aux libertés et responsabilités locales qui détaille les compétences décentralisées aux collectivités locales.

II. L'intercommunalité et le problème des ressources humaines

L'explosion de l'intercommunalité, principalement depuis l'adoption de la loi Voynet du 25 juin 1999 qui a prévu la création de « pays », et de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 qui a créé les communautés d'agglomération, nécessite de doter les nouvelles structures d'agents leur permettant d'exercer leurs nouvelles missions. Les élus devront disposer d'un personnel ayant des capacités à les accompagner dans la mise en œuvre des structures de coopération, à gérer les services publics dans le contexte intercommunal et à conduire des actions opérationnelles de développement à caractère intercommunal. Il faut cependant noter que les nouvelles structures intercommunales auront des compétences élargies en matière de développement et d'aménagement de l'espace. Or, les transferts de personnel n'ont pas toujours eu lieu dans les proportions optimales.

Tout d'abord, les problèmes liés à la spécialisation des agents risquent de rester les mêmes que ceux déjà enregistrés auparavant en ce domaine, notamment la difficulté pour les petites entités à se doter d'agents possédant toutes les compétences nécessaires. Par ailleurs, la mise en place de ces structures et de leur direction nécessitera la collaboration de cadres ce qui posera le problème des seuils. Si les communes peuvent créer un emploi fonctionnel de directeur des services dès 3 500 habitants, et un poste de directeur des services techniques dès 20 000, ces seuils s'élèvent respectivement à 20 000 et 80 000 habitants pour les communautés. C'est pourquoi l'abaissement du seuil de fonctionnalité demeure une revendication forte des dirigeants des plus petites structures intercommunales. Enfin, les carrières intercommunales pouvant être moins attractives, le recours à des contractuels tend à être encore plus important que dans les collectivités locales. Surtout, une condition essentielle de la réussite de ces nouvelles entités territoriales et de l'efficacité de leur action résidera dans une gestion des emplois suffisamment souple. Celle-ci doit en effet permettre que le transfert ou la délégation des missions à ces instances de coopération s'accompagnent de l'affectation des agents nécessaires à leur exercice.

¹⁴ Voir annexe 3

§2 Le management public, une notion qui s'impose timidement

I. Qu'est ce que le nouveau management public ?

Le concept de flexibilité est né des changements spectaculaires qui se sont produits sur la scène politique, économique et sociale européenne ces dernières années. Tous ces changements ont eu des répercussions sur les exigences et les défis auxquels les pouvoirs publics locaux doivent faire face aujourd'hui. Ces politiques de modernisation de l'administration que les anglophones ont appelés le « New public management » sont apparues dans les années 1980-1990.

L'idée générale est de rapprocher le mode de gestion de l'administration de celui des entreprises privées en donnant moins d'importance à l'application des règles et aux procédures administratives, en favorisant la recherche de la rentabilité et les rapports de type commercial ou contractuel et en privilégiant la satisfaction des citoyens pris en qualité de consommateurs de services publics. C'est pourquoi le système d'emploi tend à être préféré aujourd'hui dans les pays de l'Union Européenne. Dans la pratique, il apparaît cependant que les systèmes de l'emploi, légitimés par le concept de flexibilité, conservent beaucoup de rigidité alors que les systèmes de carrière peuvent dégager des zones franches au sein desquelles la flexibilité trouve à s'exprimer, pour peu qu'elle soit soutenue par une réelle volonté politique. En effet, gérer une collectivité territoriale comme une entreprise relève plus souvent de l'idéologie que de la recherche d'une meilleure efficacité du service public. D'autant plus qu'elle n'est pas toujours pertinente, les finalités des collectivités territoriales étant totalement différentes. Il ne s'agit pas de créer des richesses mais de la cohésion sociale et territoriale, du développement économique, de la sécurité, de la justice, de l'éducation... Les collectivités publiques n'ont rien à gagner à transposer de manière automatique des outils de la gestion privée. Affirmer cela ne signifie pas pour autant qu'on ne doive pas s'interroger sur l'efficacité du système de gestion des administrations publiques. On peut penser qu'un certain nombre de techniques de management sont applicables dans les services publics sans en modifier les finalités.

II. La gestion des ressources humaines selon le management public

Pour améliorer la gestion publique, plusieurs chantiers doivent être ouverts et d'abord celui de la gestion des ressources humaines en raison du décalage croissant entre un monde (le secteur privé) de plus en plus soumis à la concurrence, à l'informatisation, à la mobilité croissante des emplois et au changement de métier et un autre (la fonction publique) enfermé dans ses procédures, ses protections, ses garanties, son conservatisme. Ceci ne signifie pas que le statut de carrière des agents publics soit obsolète. Il convient de rappeler qu'il a sa raison d'être : empêcher la politisation et permettre le professionnalisme en vue d'exécuter efficacement les décisions et directives politiques. Le privé fait souvent place à des préoccupations de saine gestion : mécanismes de mobilité et de motivation pour l'avancement au mérite ou rémunérations selon la performance. Ainsi les employeurs publics ont progressivement cherché à importer des outils de la gestion du secteur privé car, après la période d'arrêt d'une

expansion continue amenant un argent facile, ils ont pris conscience qu'il n'y avait plus de ressources à fond perdu sans services fournis à la collectivité pour les justifier. Le premier indice de l'évolution des mentalités en matière de gestion du personnel est d'ailleurs le changement de nom des services qui sont passés de « service du personnel » à « service des ressources humaines ». L'introduction de nouveaux mécanismes bute toutefois encore sur les procédés de recrutement, notamment les concours dont les épreuves sont par nature totalement surannées et tiennent peu compte des besoins réels des administrations en terme de métiers. Mais le problème vient également de l'absence de vision à long terme (gestion prévisionnelle), d'un avancement et d'une mobilité caractérisés par le « barème et le tour de bête », d'un système de rémunération fondé sur un égalitarisme poussé à l'extrême qui est un non-sens au regard de l'efficacité sociale, d'un niveau des effectifs en augmentation systématique et d'un statut rigide que l'on cherche à étendre à toujours plus d'agents sans recherche de cohérence et d'efficacité.

L'on voit donc que la problématique de la modernisation des administrations publiques et de leurs fonctions publiques est moins une question de changement de cadre et de régime juridique propre à chaque État et à son histoire, que d'un véritable bouleversement des mentalités et des comportements de leurs agents qui, fortement imprégnés d'une culture administrative et hiérarchisée, doivent intégrer les valeurs d'un système managérial fondé sur des pratiques transversales et des savoir-faire partagés.

Titre 2 : Une interrogation sur les modes de recrutement dans la fonction publique territoriale et les collectivités territoriales

La fonction publique territoriale repose sur deux piliers : le concours, garant de l'égalité d'accès, et la libre administration des collectivités locales. Ce qui signifie que contrairement à la fonction publique d'État, la réussite d'un concours dans la fonction publique territoriale ne vaut pas nomination directe. Les lauréats sont inscrits sur les listes d'aptitude, sans être nommés dans le grade nouvellement décroché. Pour cela, ils doivent entreprendre une démarche active de recherche d'emploi en postulant aux postes ouverts par les collectivités territoriales. Une situation d'autant plus embarrassante qu'au terme de trois ans, le bénéfice du concours est irrémédiablement perdu. Cette démarche a l'avantage de rendre la fonction publique territoriale plus mobile que la fonction publique d'État et de laisser le choix aux fonctionnaires de leur future affectation. Mais cela présente l'inconvénient majeur de la non certitude pour les lauréats des concours d'être recrutés. Ceux que l'on surnomme les reçus collés sont une réalité du monde territorial et la preuve du dysfonctionnement du système. « Les données nationales enregistrent un taux d'épuisement moyen -contenu entre 70 % et 85 %. Parmi les 2437 attachés territoriaux reçus en juillet 2003, moins d'un lauréat sur deux a été recruté un an plus tard

! »¹⁵. Cette réalité, plus ou moins contestée, met en avant deux problèmes majeurs de la fonction publique territoriale : l'inadaptation des concours à la réalité des recrutements (chapitre 1) et le défaut de coordination au niveau de l'ouverture des postes aux concours pour les collectivités territoriales (chapitre 2).

Encadré 3 : le recrutement en Europe

En Allemagne, il n'existe pas de procédure uniforme : toutes les modalités de recrutement existent. Le recrutement se fait par étapes et est libre. Il est néanmoins particulièrement formalisé pour les catégories supérieures. Les candidats sont soumis à deux sélections successives. La première consiste en un examen organisé par les autorités de chaque Land, avec un jury indépendant composé de fonctionnaires et d'universitaires. Sa réussite donne accès à un service préparatoire, -une formation théorique et des stages pratiques d'environ de deux ans-. Le service préparatoire est couronné par un deuxième examen d'État. La titularisation n'intervient qu'après trois ans en qualité de stagiaire.

En Belgique, la procédure de recrutement pour les fonctions statutaires se compose généralement de plusieurs tests. Il s'agit souvent de tests informatisés avec un entretien en fin de procédure. Lorsqu'un service recherche une personne ayant un profil spécifique, il est possible qu'un test supplémentaire soit organisé. Le service demandeur invitera un certain nombre de candidats pour un entretien personnel, à moins que cet entretien ait déjà eu lieu dans le cadre des épreuves de sélection proprement dites. Le choix final du candidat appartient au service demandeur. Les candidats sélectionnés devront effectuer un stage de 6 mois pour les niveaux C et B (études secondaires supérieures et études supérieures de type court), et de 1 an pour le niveau A (universitaires et diplômés de l'enseignement supérieur de type long). Les vacances d'emploi doivent être publiées dans le Moniteur (JO) au moins 14 jours avant le début des épreuves de sélection. Le fonctionnaire prêtera serment lors de son entrée en fonction.

En Espagne, le concours est la règle générale de recrutement tant pour les fonctionnaires que pour les contractuels permanents. Les offres d'emploi public doivent être publiées. De même, il doit y avoir une publicité des procédures de sélection : composition des jurys et commissions permanentes de sélection en vue de l'abstention et de la récusation, publicité des personnes admises à concourir et publicité des personnes retenues.

En Irlande, chaque ministère assure la gestion de son personnel au jour le jour, tandis que le recrutement, basé sur le principe du concours, est placé sous l'autorité de la Commission de la Fonction publique (*Civil Service Commission*). En fonction du grade de l'emploi pour lequel le candidat postule, un certain niveau d'éducation est exigé. Aucune période de formation post-recrutement n'est prévue mais les agents doivent remplir une période probatoire de 2 ans. Les postes ouverts au concours font l'objet d'une publication

¹⁵ La gazette des communes, n°1743 du 24/05/2004, p.56

En Italie, pour l'accès aux fonctions de cadre, il existe des " cours-concours ". Le fonctionnaire a une période d'essai de 6 mois. Il existe divers types de concours. Pour les niveaux inférieurs, l'examen consiste en 2 épreuves, une écrite et une orale, qui permettent d'établir des listes de résultats. Le candidat sera affecté à son emploi en fonction de sa position à la réussite du concours et en fonction du nombre de poste vacant.

Au Royaume Uni, le recrutement dans la fonction publique britannique est basé sur le mérite. La procédure doit être une compétition juste et ouverte. Le principe du recrutement au mérite, fondement de la fonction publique britannique depuis plus d'un siècle, doit être le garant d'une fonction publique compétente, politiquement impartiale et d'un haut degré d'intégrité. La procédure n'est pas formalisée comme en France par exemple. Elle est décentralisée, sauf pour les postes de haut rang, au niveau des agences exécutives ou des départements ministériels. Les modalités doivent être néanmoins approuvées par la *Civil Service Commission*. Les vacances d'emploi font l'objet d'une publicité.

En Suède, il n'existe de procédure centrale de recrutement ni l'accès à une fonction publique de carrière. La constitution suédoise pose les critères de sélection à l'appui desquels les fonctionnaires doivent être recrutés (administration centrale). Mérite et compétence sont ces principaux critères. Les compétences requises sont définies au niveau de chaque agence et en fonction des caractéristiques du poste à pourvoir. Les procédures de recrutement sont transparentes. Les appels à candidature sont des documents officiels accessibles à tout public. Mais ils ne font pas systématiquement l'objet d'une publication. Aucune période probatoire n'est prévue. Les fonctionnaires suédois ne jouissent pas de la garantie de l'emploi. Des concours sont organisés mais uniquement pour le recrutement des juges et des diplomates. Les directeurs doivent adapter le recrutement de leur personnel aux besoins de leur agence.

Chapitre 1 : Le concours, un mode de recrutement inadapté aux besoins de chacun

L'accès à la fonction publique est régi par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen¹⁶ qui dispose que tous les citoyens « *sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leurs capacités, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Ce principe général d'égalité a fait du concours le procédé de droit commun du recrutement et de la sélection des fonctionnaires. Il est également le garant de la neutralité de la fonction publique en garantissant une sélection impartiale des candidats. Cependant, le concours ne permet de répondre ni aux impératifs de réactivité et d'attractivité de certaines collectivités (section 1), ni aux objectifs de professionnalisation des employeurs (section 2).

¹⁶ Voir annexe 3

Section 1 Des impératifs de réactivité et d'attractivité non atteints

L'organisation des concours relève du Centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.), des 96 Centres départementaux de gestion (C.D.G.) ou directement des collectivités territoriales non affiliées comptant plus de 350 fonctionnaires. En 2002, 66365 personnes se sont inscrites aux différents concours du CNFPT pour 9 000 lauréats. Pour l'organisation de treize concours et cinq examens professionnels, le CNFPT a dû confectionner environ 300 sujets et recruter 2 000 jurys et plusieurs milliers de correcteurs. De plus, près d'une centaine d'agents travaillent quotidiennement au CNFPT à l'organisation des concours. Enfin, en 2004, 260 000 candidats se sont inscrits pour passer les concours de la fonction publique territoriale ce qui représente un coût total de 30 millions d'euros. Ces chiffres montrent à quel point l'organisation des concours peut être longue et complexe (§1). Il convient donc d'assurer une meilleure lisibilité de l'organisation des concours (§2).

§1 Ouverture des postes et « reçus collés », un vrai dysfonctionnement

I. L'estimation des besoins, un art délicat

Les reçus collés sont d'abord le fait des erreurs d'estimation des postes à pourvoir. Or l'ouverture des postes est fonction des vacances déclarées par les collectivités. Entre des déclarations parfois un peu « légères » ou des recrutements annoncés qui seront finalement réalisés avant la publication des listes d'aptitude, l'art de l'estimation est délicat alors que l'enjeu est fondamental pour tous, lauréats et directeurs des ressources humaines (DRH), seule l'information régulière et précise des organisateurs peut garantir un nombre de postes adaptés à la demande, ainsi que des listes d'aptitude fiables.

Le problème vient tout d'abord du fait que de nombreuses collectivités réservent les postes déclarés vacants à leurs propres agents. Ce comportement contredit l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984¹⁷, lequel précise qu'un poste non occupé par un fonctionnaire quatre mois après la déclaration de vacance doit l'être par un candidat inscrit sur liste d'aptitude. Or ces postes s'avèrent fermés à tout autre lauréat, que la réussite soit ou non au bout des épreuves. Un schéma qui trouve son apogée avec les emplois jeunes, dont les fins de contrat conduisent actuellement à une intégration massive par voie de concours, notamment dans les filières sportives et culturelles. Un lauréat 2004 du concours d'opérateur territorial des activités physiques et sportives (OTAPS) remarque amèrement:

« A peine les résultats proclamés, je suis allé sur le site de l'Union des centres de gestion chercher les vingt offres d'emploi supports des postes ouverts au concours. Rien ! Ces postes, en réalité préemptés par des contractuels ou des emplois jeunes en place, avaient déjà été refermés. »¹⁸

¹⁷ Voir annexe 3

¹⁸ *La gazette des communes*, n°1743 du 24 mai 2004, p.56

Ensuite, tant que les collectivités recruteront des contractuels aux dépens des listes d'aptitude, la question des reçus collés perdurera. Cette approche devient cruciale, le nombre de contractuels étant désormais prépondérant au sein des concours, puisque 60 à 90 % des lauréats externes exerceraient déjà en collectivité, selon le rapport rédigé à la fin de 2003 par Bernard Dreyfus. Cette solution de facilité s'explique essentiellement par la longueur des procédures qui contraignent les collectivités à recruter rapidement un contractuel face à des besoins urgents. Et si le contractuel donne toute satisfaction, pourquoi s'en séparer pour un lauréat dont on n'a aucune assurance qu'il conviendra mieux.

Enfin, trop de collectivités rechignent à recruter des lauréats fraîchement émoulus. D'abord, pour des considérations économiques : dans certaines filières, des vacataires rémunérés à l'heure s'avèrent bien moins coûteux que des titulaires, d'où une propension à laisser les lauréats de concours de côté. Mais aussi par crainte des multiples absences inhérentes à la formation initiale ou par peur d'une mutation, dès cette période achevée.

II. Les autres explications au phénomène des reçus collés

Le seul remède totalement efficace serait d'instituer une obligation de recrutement¹⁹ pesant sur toutes les collectivités ayant déclaré un emploi vacant. Mais cela risquerait de se heurter au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Cependant, la décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1984 ne semble pas faire obstacle à une obligation de recrutement des lauréats des concours par les collectivités ayant déclaré des emplois vacants, « à condition que ces collectivités prononcent librement les créations et suppressions d'emplois, décident des positions statutaires de l'avancement, disposent du pouvoir disciplinaire et de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle »²⁰. Le Conseil Constitutionnel a même indiqué que la loi pouvait, sans méconnaître le principe de libre administration, garantir aux candidats reçus leur intégration dans la fonction publique territoriale.

Cependant, les collectivités ne sont pas les seules en cause dans le problème des reçus collés et une partie de la faute incombe aux candidats eux-mêmes. A l'absence de déclaration de recrutement s'ajouteraient ainsi l'obtention d'autres concours, le choix de la fonction publique de l'État ou encore celui du secteur privé... Enfin, les organisateurs de concours soulignent surtout un refus de mobilité trop fréquent. Or, plus la collectivité est modeste ou plus le niveau de concours s'élève, et plus les possibilités d'être nommé sur place se restreignent, seuils démographiques et quotas obligent. La réussite à un concours rime souvent avec un changement de fonction, voire de collectivité. La liste d'aptitude ayant valeur nationale, le candidat peut en effet postuler sur tout le territoire, même si cela conduit parfois à quelques déséquilibres démographiques et géographiques.

La dernière explication quant à l'existence des reçus collés revient au fait que derrière un grade se cachent une multitude de métiers. Cette distinction entre grade

¹⁹ SCHWARTZ, 1998, p.10

²⁰ Voir annexe 5

détenu et emploi occupé sur laquelle repose le statut de la fonction publique territoriale présente un aspect à la fois positif et négatif. Positif pour l'agent qui, dans le même cadre d'emplois, pourra changer de métier et de service au sein de la fonction publique territoriale. Négatif pour la collectivité qui recherche un spécialiste, un ingénieur informaticien ou un urbaniste par exemple. Or, le concours donne accès à un grade alors que les collectivités recherchent avant tout des compétences. Il convient donc de repenser les concours pour faire face à ces dysfonctionnements.

§2 Repenser l'organisation des concours

I. La recherche d'une meilleure lisibilité

Bernard Dreyfus remarque que dans une région, en une année, jusqu'à quatorze concours du même type ont été organisés sans aucune concertation. La multiplicité des intervenants, l'absence d'information unique sur la date des concours, le défaut de programmation globale rendent l'organisation des concours complexe pour les candidats potentiels et les employeurs. Ainsi, pour des raisons de simplification administrative et pour assurer une meilleure lisibilité, le regroupement des concours doit être encouragé. Tous les concours devraient être organisés dans un cadre collectif pour des raisons d'impartialité, de professionnalisme de l'organisateur et d'économie de moyens, ce qui signifie qu'à l'avenir, plus aucun concours ou examen ne devrait être organisé directement par une collectivité ou un établissement employeur. La solution envisagée est de confier la réalisation des concours de catégorie A au CNFPT, fort de son envergure nationale, et les concours de catégorie B et C aux CDG. Cette solution présente le triple avantage d'être la plus aisée à mettre rapidement en œuvre, d'impliquer le moins de transfert de compétences et de moyens et de résoudre le manque de coordination entre les institutions territoriales.

Une fois qu'un interlocuteur unique par catégorie aura été mis en place, une harmonisation des dates des concours est indispensable. On observe, en effet, que les dates des concours sont non seulement variables d'une année à l'autre mais qu'elles diffèrent d'un lieu à un autre et que la fréquence change également, certains concours n'étant organisés que tous les trois ou quatre ans par exemple. Les candidats d'un département peuvent ainsi être amenés à passer un concours à l'autre bout de la France, faute d'organisation prévue dans leur département ou dans l'optique de multiplier leurs chances. Le problème intervient en cas de réussite car le candidat, au lieu de chercher un poste dans le département où il aura passé le concours, va postuler à des postes dans son département d'origine. Or, le nombre de postes ouverts à un concours est déterminé en fonction de la déclaration de vacance de postes des collectivités du département. Le CDG aura dépensé de l'argent pour pourvoir un poste qui sera, au final, pourvu dans un autre département. La régularité et la stricte périodicité de tous les concours pourraient être une solution. Il s'agirait d'organiser les concours chaque année à la même période, au niveau national. Une périodicité bisannuelle pourrait même être envisagée pour les concours les plus importants. Les dates seraient ainsi unifiées sur tout le territoire pour les concours d'un même cadre d'emploi et seraient les mêmes, d'année en année. Cette solution aurait le double avantage de donner aux candidats potentiels une information

claire sur des concours organisés régulièrement, à des dates programmées et de permettre aux employeurs de planifier leurs recrutements en fonction des dates des concours.

II. Contrôler l'accès aux concours

Actuellement, plusieurs mois peuvent s'écouler entre la première épreuve du concours et la publication de la liste d'aptitude. A titre d'exemple, le concours de rédacteur organisé cette année dans le département du Rhône a rassemblé 4 000 candidats pour 200 postes. Les épreuves écrites ont eu lieu le 15 mars 2006 pour une annonce des résultats des épreuves d'admissibilité le 23 mai 2006 et une publication des listes d'aptitudes fin juin 2006. La longueur des concours joue à la fois sur la périodicité des concours et sur la motivation des candidats. Or le nombre important de candidats aux épreuves rend l'organisation des concours fastidieuse et allonge les délais de correction. Il s'avère donc souhaitable de limiter l'accès aux concours afin d'avoir des candidats motivés et adaptés aux épreuves. Car qui dit moins de candidats, dit aussi une correction plus rapide et une organisation beaucoup plus facile, que ce soit en terme de locaux, de personnel de surveillance ou de finances. Deux solutions sont proposées pour raccourcir les délais d'organisation.

Statistiquement, on observe que 40%²¹ des inscrits ne se présentent pas à toutes ou partie des épreuves. Ces « faux candidats » ont pourtant été prévus financièrement et techniquement (impression des sujets, quotas de candidats par surveillant...). Pour pallier les inscriptions fictives, il est suggéré de mettre en place un droit d'inscription. L'inscription qui est gratuite aujourd'hui incite les candidats à multiplier les inscriptions à plusieurs concours sans avoir pour autant l'intention, ou sans se donner les moyens, d'assister aux épreuves. Si l'inscription devenait payante, cela exhorterait davantage les candidats potentiels à réfléchir sur leur motivation, ce qui limiterait le nombre de candidatures. Cependant, comme il est inéquitable de rendre les concours payants, du point de vue de l'égal accès de tous aux charges publiques, la solution serait de n'encaisser le droit d'inscription qu'en cas d'absence non justifiée à l'une ou partie des épreuves.

Outre le problème des « faux candidats », on observe une tendance des candidats aux concours de catégories B et C à être surdiplômés (voir infra²²). Ce problème entraîne une augmentation du nombre de candidats et diminue les chances de réussite des candidats qui ont juste le niveau requis pour passer les épreuves. L'instauration d'une limite maximale de diplôme pourrait être une solution. Ainsi, chaque concours serait accessible à un niveau minimal et maximal déterminé en fonction des autres concours possibles. Par exemple, les concours de catégorie C seraient accessibles à tous les candidats n'ayant pas le baccalauréat. Les concours de catégorie B seraient accessibles à toutes les personnes ayant un diplôme inférieur à la licence. Cette limitation, en plus de restreindre les effets néfastes de la surqualification, pourrait limiter le nombre de candidats aux épreuves.

²¹ *La gazette des communes*, n° 1793 du 6 juin 2005, p.26

²² Voir ci-dessous : p.44

Section 2 : Des impératifs de performance et de professionnalisation non remplis

Outre le problème de ne pas répondre assez rapidement aux exigences de recrutement des collectivités, les concours ont aussi l'inconvénient de porter sur des épreuves désuètes, éloignées des besoins professionnels des collectivités et créatrices d'une inégalité et d'une surqualification injustifiées. La prise en charge des expériences antérieures est un impératif de réforme (§1) qu'il est nécessaire d'allier à une véritable actualisation des épreuves (§2).

§1 Des expériences antérieures à mieux prendre en compte

I. Un concours simplifié – le concours sur titre

Pour l'accès à certaines fonctions techniques ou sociales, l'obtention d'un diplôme d'État permet déjà de reconnaître les qualifications requises. Un docteur en médecine peut théoriquement exercer la médecine immédiatement après l'obtention de son diplôme. De même, le titulaire du diplôme d'État d'ingénieur a les compétences requises pour exercer son métier. Une préparation spécifique, sanctionnée par un concours sur épreuves, n'est donc pas nécessaire, leur aptitude ayant déjà été validée par l'obtention du diplôme d'État. Il serait alors souhaitable de dispenser totalement d'épreuves les titulaires de diplômes homologués dès lors que ceux-ci figurent sur une liste dûment répertoriée et mise à jour. Toutefois, eu égard à la nécessité de sélectionner impartialement les candidats et de retenir ceux qui ont le profil nécessaire pour exercer des missions de service public, un minimum d'épreuves est nécessaire. Il s'agit donc de maintenir un minimum de sélectivité en organisant des concours sur titre. Ces concours sur titre se décomposeraient en une phase d'admissibilité (une sélection sur dossier par le jury au vu des titres et de l'expérience professionnelle) et une phase d'admission (un entretien avec un jury sur les motivations). Ce type de concours serait par exemple utile pour recruter des informaticiens, des urbanistes, des agents de développement local, des animateurs... dont le diplôme universitaire semble largement suffisant. Cette proposition a d'ailleurs été insérée dans le projet de loi relatif à la Fonction publique territoriale présenté en Conseil des ministres du 11 janvier 2006. Le premier alinéa de l'article 19 précise d'une part que les concours sur titre devront comporter une ou plusieurs épreuves en sus de l'examen des titres ou diplômes et d'autre part que la référence à de nouveaux titres ou diplômes sera insérée dans les listes existantes.

II. La reconnaissance de l'expérience professionnelle

Valoriser les diplômes est une bonne chose, mais cela ne suffit pas. Il s'agit également de mettre l'accent sur l'expérience professionnelle des candidats. Sans forcément pallier les lacunes existantes, de nouvelles voies sont régulièrement explorées pour diversifier les concours et les modes de recrutement. C'est le cas du concours dit de « troisième voie », mis en place par la loi du 3 janvier 2001 afin de privilégier l'expérience professionnelle.

Cependant, les épreuves sont quasiment les mêmes que celles du concours externe. Cela signifie que sans avoir le diplôme, il faut cependant avoir le niveau. De plus, ces concours qui visent à faciliter l'accès aux employés du privé ou issus de la vie associative ont échoués dans leur but. Ils ont permis essentiellement à des emplois jeunes d'obtenir des débouchés dans la fonction publique territoriale. Et ils n'ont pas vraiment touché le secteur privé. « On attendait des troisièmes concours une diversification des profils et, dans la réalité, c'est le secteur public ou parapublic qui a surtout été concerné »²³. Finalement, les concours de troisième voie tendent à être traditionnels et se rapprochent des concours externes et internes. D'où le fait que des efforts aient été consentis en matière de reconnaissance de l'expérience professionnelle dans le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale présenté en Conseil des ministres du 11 janvier 2006 qui s'intéresse plus particulièrement à la prise en compte de l'expérience professionnelle pour le recrutement des fonctionnaires territoriaux. L'alinéa 2 de l'article 19 du projet de loi précise que « *les épreuves de ces concours peuvent tenir compte de l'expérience professionnelle des candidats* ». Attention, cette formulation ne dispense pas les candidats des épreuves traditionnelles du concours (au nom de l'égalité de traitement) mais pourra permettre l'organisation d'une épreuve particulière (comme l'entretien libre, proposé par Jacqueline Gourault) permettant de juger le candidat sur son expérience acquise, ce qui rejoindra les concours sur titre.

§2 Le contenu des épreuves à actualiser régulièrement

I. Le toilettage des épreuves

La nature et le contenu des épreuves sont inadaptés à la réalité de l'emploi. Il s'agit d'épreuves très scolaires, ayant généralement pour but de tester la culture générale des candidats. Or, la réalité professionnelle ne correspond nullement à ce type d'épreuves. Il s'avère donc nécessaire de mener à bien un « véritable toilettage des épreuves et des programmes (...) à partir d'une réflexion sur des profils professionnels »²⁴. Il serait souhaitable de redéfinir des objectifs en fonction des compétences attendues des candidats.

Depuis toujours, les institutions de la fonction publique territoriale se sont efforcées d'adapter les épreuves des concours aux besoins des collectivités territoriales. Ceux-ci étant de plus en plus précis, la conception des concours relève de l'équilibrisme : comment concilier des épreuves spécialisées, permettant de sélectionner les meilleurs techniciens, et des épreuves généralistes, pour s'assurer que les lauréats sauront s'adapter aux évolutions des collectivités ? Avec le renouvellement des effectifs, lié aux départs à la retraite massifs, cette question est fondamentale.

Il s'agirait surtout d'un allègement qui passe par la suppression de l'épreuve écrite dans certains cas, lorsque l'épreuve est trop scolaire ou quand un diplôme est obligatoire pour exercer. « Pour les médecins territoriaux, par exemple, l'épreuve écrite n'est pas une

²³ *La gazette des communes*, n°1793 du 6 juin 2005, p.24

²⁴ MAUROY, 2000, p.116

épreuve de médecine, mais la rédaction d'un rapport nécessaire pour vérifier d'autres compétences»²⁵. Cependant, qui dit suppression des épreuves écrites, dit également épreuve orale unique pour un nombre important de candidats. D'où les deux propositions qui suivent. D'abord, mettre en place une véritable sélection des candidats sur leur dossier avec examen des diplômes et de l'expérience professionnelle. Ensuite, organiser une ou deux épreuves écrites maximum en privilégiant les épreuves de questions à réponse courte (Q.R.C.) et de question à choix multiple (Q.C.M.). Il pourrait par exemple y avoir une épreuve sur le fonctionnement des collectivités territoriales et une autre qui consisterait en une note de synthèse sur un point d'actualité. L'éternelle épreuve de culture générale serait à bannir pour son caractère académique et totalement déconnecté de la réalité professionnelle. La valorisation de l'épreuve orale est nécessaire pour assurer une sélection complète des candidats, celle-ci ayant des vertus que ne possèdent pas les épreuves écrites.

« Les oraux de motivation ont au moins une vertu, celle de permettre au jury de tester la personne par rapport à la fonction qu'elle sera amenée à exercer. Le candidat n'imagine pas forcément ce qu'il fera. Or, s'il peut être tout à fait brillant à l'écrit, il peut se révéler inadapté à la ou aux fonctions qu'il devra assurer. »²⁶

II. Un impératif de professionnalisation sans spécialisation excessive

Il s'agit également de professionnaliser le contenu des concours. A titre d'exemple, la maîtrise de l'outil informatique est aujourd'hui indispensable. Pourquoi ne pas insérer systématiquement des épreuves d'informatique visant à vérifier la capacité d'un candidat à optimiser l'utilisation de l'outil informatique (épreuves sur Excel, publipostage, Internet, mise en page, dactylographie) ?

La mise en place de spécialités dans un certain nombre de concours va d'ailleurs dans le sens d'une meilleure professionnalisation des concours. La filière administrative a des besoins en communication, en informatique, en gestion financière ou en développement économique qui sont réels et qui ne sont pas pris en compte dans la répartition des concours actuels. La création récente de la spécialité urbanisme au concours interne de rédacteur est la preuve de la mutation en cours des concours vers une professionnalisation approfondie. Cet effort pourrait se poursuivre avec des spécialités en informatique et en culture aux concours de rédacteur et d'attaché. Il convient tout de même de souligner le premier problème que peut introduire ce genre de concours : la spécialisation poussée à l'extrême. Ce type de concours, pour être viable, doit en effet porter sur des diplômes très pointus et incite donc les candidats à une très forte spécialisation. Or, plus on recrute de personnel dans des spécialités, plus on se prive de profils généralistes adaptables. « Il convient donc de ne pas multiplier à l'extrême les spécialités qui enferment et tuent la souplesse ».²⁷

²⁵ La gazette des communes, n°1793 du 6 juin 2005, p.24

²⁶ La gazette des communes, n°1793 du 6 juin 2005, p.24

²⁷ DREYFUS, 2003, p.12

Tout le débat est de savoir si l'on entre dans un grade pour exercer plusieurs emplois ou si l'on entre dans un métier. Compte tenu de la durée de carrière, la deuxième solution encourage l'immobilisme. Si l'on veut que des gens restent dynamiques et ouverts, pourquoi les enfermer au niveau du recrutement ? Toute la difficulté des concours tient dans le fait qu'il faut concilier davantage de professionnalisation avec des grades qui ont vocation à être généralistes.

L'autre problème est l'inadéquation des diplômes avec le monde du travail avec la délivrance en masse de master dans des secteurs où il n'y a pas de débouchés. Par exemple, les masters de développement durable sont très à la mode mais ils n'ont aucun débouché dans les collectivités locales. Mais, dans ce cas, la solution se trouve davantage dans une réforme de l'éducation que de la fonction publique territoriale.

Chapitre 2 : L'absence regrettable de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences

Le concours n'est pas le seul mode de recrutement mis en cause. Le recrutement par les collectivités territoriales, dominé par le principe de libre administration, est également soumis à des critiques. Les perspectives démographiques ont conduit les différents acteurs à prendre au sérieux les questions de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. Les collectivités territoriales doivent recruter, dans les années à venir, les profils requis pour assurer ses missions, tout en veillant à laisser au secteur privé les compétences qui lui sont nécessaires. Pour ce faire, les collectivités devront jouer sur deux tableaux : réformer la méthode de recrutement (section 1) et mettre en place une véritable gestion des compétences (section 2).

Section 1 : Une méthode inefficace et désorganisée de gestion des effectifs

Le recrutement par les collectivités est soumis d'une part à un manque d'anticipation des effectifs, et d'autre part à un manque de coordination entre les collectivités et les organes de la fonction publique territoriale. L'importance des recrutements directs ou les mises en retraite pour invalidité faute d'un reclassement sont les preuves de ce dysfonctionnement qu'il convient de corriger par une méthode nouvelle et stricte de recrutement (§1). Dans un contexte marqué par des équilibres financiers fragiles, contenir sa masse salariale devient une priorité pour de nombreuses collectivités. Pour ce faire, une bonne compréhension de celle-ci et des facteurs responsables de son évolution s'impose (§2).

§1 Les problèmes auxquels sont confrontés les recrutements

I. Le problème des recrutements directs

Par dérogation au principe de recrutement par concours, l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 permet aux collectivités territoriales de recruter directement des fonctionnaires de catégorie C, lorsque le grade est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée. Ce dispositif concerne actuellement six cadres d'emplois parmi les plus pourvoyeurs de postes. Une telle dérogation au principe du recrutement par concours a pour objectif d'accélérer les recrutements pour les tâches d'exécution qui ne demandent pas une qualification élevée. Cependant, ce mode dérogatoire à l'origine, tend à devenir la règle. Selon une étude publiée par le CNFPT le 22 février 2006, 640 000 agents territoriaux appartiennent aux cadres d'emplois de catégorie C ouverts au recrutement par voie directe, c'est-à-dire sans concours, soit 60 % des effectifs de la catégorie C qui représente 80% des effectifs de la fonction publique territoriale. L'importance prise par le recrutement direct déséquilibre la pyramide démographique de la fonction publique territoriale. Ajouté au recours de plus en plus fréquent aux contractuels, le recrutement direct marginalise le concours, alors que celui-ci devrait être la norme. Ce recrutement direct est d'autant plus injuste que les modalités de recrutement sans concours ne présentent pas toutes les garanties au regard du principe d'égal accès aux emplois publics (décision collégiale, listes d'aptitude, obligation de prise en compte de critères autres que les diplômes...). Le recrutement s'effectue après un simple entretien individuel avec l'employeur. Ce type de recrutement est, par définition, local. Les maires préfèrent recruter des habitants de leur commune, en particulier si cela leur permet d'agir sur la situation de l'emploi dans leur ville. Ce qui entraîne un véritable développement du clientélisme, quitte même à pourvoir des postes dont l'utilité reste à prouver. Il est très fréquent que les maires, avant de procéder à un recrutement direct, embauchent sous contrat à durée déterminée. Le recours à des contractuels et aux emplois aidés est également une voie de recrutement direct qui est une dérogation aux concours.

Le recrutement direct peut être ressenti comme particulièrement injuste vis à vis des agents obligés de passer des concours désuets selon le principe d'égal accès aux charges publiques alors qu'une grande partie des recrutements se fait aujourd'hui en contournant la règle. La solution serait donc de mettre en place une véritable sélection pour les recrutements directs à travers une commission dans laquelle siègerait des personnalités externes à la collectivité.

II. Le problème des « accidents de carrière »

Lorsque l'état de santé d'un fonctionnaire ne lui permet plus d'exercer normalement ses fonctions, ce dernier peut bénéficier de la procédure de reclassement avant toute éventuelle mise à la retraite pour invalidité. Cette procédure doit lui permettre d'être détaché dans un emploi d'un autre corps s'il a été déclaré en mesure de remplir les fonctions correspondantes. Le même principe de prise en charge s'applique aux agents qui sont momentanément privés d'emploi dans leur collectivité d'origine et qui subissent de ce fait ce qu'il est appelé un « accident de carrière ». L'origine de cet incident de carrière peut être soit la fin de détachement sur un emploi fonctionnel, soit la non réintégration du fonctionnaire, soit la suppression de l'emploi qu'il occupait. En toute hypothèse, le principe de la carrière exige que le lien entre le fonctionnaire territorial et la fonction publique territoriale soit maintenu. C'est la fonction du dispositif de prise en

charge qui constitue l'une des spécificités les plus remarquables de la fonction publique territoriale. Les fonctionnaires sont pris en charge par le CNFPT ou par les CDG compétents. Quelques 200 fonctionnaires sont ainsi actuellement pris en charge par le seul CNFPT. L'administration est alors tenue de proposer plusieurs emplois dans un délai de trois ans suivant la demande de reclassement. Cependant le bilan de la politique menée par la fonction publique n'est pas satisfaisant. Beaucoup d'agents partent en retraite pour invalidité faute d'un reclassement ou d'un aménagement de leur poste de travail et le nombre d'agents pris en charge par les instances de la fonction publique territoriale reste assez stable. Il n'est pas suffisamment tenu compte des possibilités de reclassement dans une autre administration voire dans une autre fonction publique faute d'une connaissance globale des emplois vacants et des conditions d'exercice des métiers rencontrés dans les trois fonctions publiques. Réfléchir à une stratégie globale de mobilité permettrait de limiter les coûts de prise en charge des agents victime d'un accident de carrière ou d'un reclassement. Il s'agit également d'appliquer avec plus de sévérité la sanction prévue pour les agents qui n'accepteraient pas l'une des trois propositions d'emploi qui leur sont faites.

§2 Une gestion dynamique et globale de l'information

I. Une institution centralisatrice des informations

Si chaque collectivité territoriale rémunère ses agents et gère son personnel comme elle l'entend, il ne faut pas oublier que les fonctionnaires territoriaux appartiennent à un ensemble beaucoup plus large et global. Les services de l'emploi comprennent un ensemble de tâches qui relèvent d'une prise en charge collective : collecte des publicités de déclaration de création et vacance d'emplois, bourse des emplois, synthèse des informations relatives à l'emploi, prospective, développement d'outils de gestion prévisionnelle.... Il convient à cet égard de distinguer ce qui relève d'une part de la connaissance et du suivi de l'emploi territorial (la mise au point d'outils, comme les bourses des emplois en ligne, le développement d'instruments de gestion, la prospective) et d'autre part de la gestion active de l'emploi. Les structures du CNFPT ont un rôle important à jouer en matière d'emploi territorial. Il serait absurde d'écarter un organisme auquel est confié la formation de fonctionnaires territoriaux, qui a acquis une capacité d'expertise en matière d'emploi territorial et qui a une vision nationale de la question, de toute intervention en cette matière. Les structures du CNFPT devraient donc conserver des fonctions d'étude, de recherche et de prospective et développer des outils et des méthodes de gestion prévisionnelle et une capacité d'expertise. La responsabilité d'une bourse des emplois de catégorie A à vision nationale paraît dans la logique de la proposition de devoir être maintenue à la charge de l'entité nationale. En revanche la gestion active du service de l'emploi, particulièrement le travail de rapprochement de vacances d'emploi et de recherche d'emploi à partir d'instruments (bourse des emplois tenue au niveau pertinent selon les emplois par les CDG et le CNFPT) relève des CDG.

II. La mise en place de listes de priorité pour les recrutements

Mais plus que d'une gestion globale, la fonction publique territoriale a besoin, afin de

pallier aux différents problèmes posés par les recrutements, de règles strictes et rigoureuses pour la procédure de recrutement par les collectivités territoriales. Il est donc proposé de mettre en œuvre une méthode originale qui se composera de deux étapes. Cette méthode reposera sur deux institutions : le CNFPT pour les recrutements de catégorie A et les CDG pour les recrutements de catégories B et C.

La première étape qui sera développée plus loin ²⁸ consiste, avant tout accroissement des effectifs, à combler le poste vacant par un redéploiement des effectifs en interne.

En cas d'impossibilité de gérer le manque d'effectifs en interne, la collectivité procèdera alors à une déclaration de vacance d'emploi au CNFPT ou au CDG qui devra, dans un délai imparti en fonction de l'urgence de la demande, proposer des candidats selon une liste de priorité. La proposition devra contenir un minimum de choix et la collectivité sera libre de choisir le candidat qu'elle préfère. Cependant, il semblerait justifié qu'un agent de l'organisme assiste aux commissions de recrutement, au moins pour les petites collectivités, afin de vérifier l'équité de la procédure et d'éviter le clientélisme.

La liste de priorité comportera elle-même trois étapes. La première étape consistera à rechercher le candidat idéal parmi les agents pris en charge par le CNFPT ou le CDG. En deuxième position, on trouvera les lauréats des concours. A ce propos, il serait envisageable de mettre en place des listes complémentaires aux concours pour faire face aux désistements ou aux besoins imprévisibles. Lorsque la collectivité n'aura pas trouvé la personne qu'elle recherche parmi les titulaires et les lauréats, le CNFPT ou le CDG inscrira le besoin de recrutement dans le nombre de postes à pourvoir au prochain concours. En attendant que la liste d'aptitude soit publiée, la collectivité aura à nouveau deux possibilités. La première possibilité serait la mise à disposition d'un personnel temporaire par le CNFPT ou le CDG. Ce personnel assurerait les remplacements des agents en congé mais aussi lors de l'attente de la publication des listes d'aptitude. Ce personnel de remplacement serait choisi parmi les pris en charge par le CNFPT ou le CDG. Enfin, et en dernier recours, une fois que les listes précédentes auront été épurées sans succès, les collectivités seront autorisées à recruter du personnel contractuel mais selon des règles strictes que nous verrons ultérieurement ²⁹.

Section 2 : La mise en place d'une véritable gestion des compétences

Le deuxième volet de la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences concerne les compétences. Car si avoir le nombre adéquat d'agent est une condition nécessaire au bon fonctionnement d'une collectivité, cela n'est pas suffisant, et encore faut-il que ces agents aient le bon niveau de compétences. Ni trop, ni trop peu de compétences, telle devrait être la règle. La gestion des compétences peut (et doit) se faire à deux niveaux de la vie professionnelle d'un agent : à son recrutement (§1) et tout au long de sa carrière (§2).

²⁸ Voir ci-dessous :

²⁹ Voir ci-dessous :

§1 Anticiper les recrutements en terme de compétences

I. La surqualification, un fléau pour la motivation

La surqualification de la fonction publique territoriale est le produit d'un certain nombre de facteurs. Cette évolution est le fruit d'un recrutement de plus en plus fréquent de jeunes diplômés de l'université aux concours de catégorie C (qui sont accessibles sans diplôme), ce qui pose de réels problèmes non seulement en terme d'organisation des concours et d'égal accès pour tous à la fonction publique territoriale, mais également en terme de qualité du travail. A titre indicatif, 73% des personnes recrutées par concours en 2002 avaient un niveau licence contre 5% sans diplôme et 4,5% avec le brevet des collèges. L'augmentation de personnels surqualifiés en catégorie C va entraîner deux problèmes majeurs. D'une part, l'augmentation du nombre de candidats surdiplômés est un obstacle important à la diversification du recrutement. Les candidats plus diplômés gardent en effet un avantage décisif sur ceux qui ont simplement le niveau de diplôme requis pour passer le concours, étant donné la formule très académique des épreuves. D'où le fait que la surqualification soit un frein à l'entrée de personnes faiblement diplômées dont la qualification serait suffisante pour les compétences recherchées mais qui ne suffit pas à franchir la barrière des concours. A ce propos, nous avons vu les efforts de toilettage des épreuves qui pouvaient être faits. D'autre part, recruter des agents à un niveau trop élevé peut non seulement se révéler onéreux pour les finances de la collectivité, mais de plus, cela ne garantit pas le succès dans le poste occupé, faute de motivation. Le niveau de recrutement a en effet un lien avec la satisfaction des missions et recruter à un trop fort niveau de qualification constitue un obstacle à l'implication dans le travail, d'autant plus fort que les perspectives d'évolution de carrières sont faibles. Recruter un agent à un niveau de qualification adéquat est primordial tant pour le bon fonctionnement du service que pour le moral de l'agent. Il n'est toutefois pas évident, faute souvent de stratégie quant à la réorganisation des tâches, que le niveau souhaitable en terme de qualification des agents recrutés ait été préalablement pensé. Bien des recrutements se font davantage en fonction de l'aptitude professionnelle des candidats qu'à partir d'une analyse prévisionnelle des besoins. On a tendance à adapter les missions aux compétences et non l'inverse. La mise en place d'outils comme les fiches de poste seraient à même de gérer ce problème en permettant la réalisation de véritables évaluations.

II. Le préalable à une bonne gestion des ressources humaines

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences repose sur l'analyse du personnel nécessaire en termes d'effectifs et de niveau de qualification. Elle permet d'une part de programmer plus adéquatement les recrutements nécessaires catégorie par catégorie et d'autre part, elle conduit à une analyse rigoureuse des possibilités d'évolution du personnel en place. Cette double approche, quantitative et qualitative, est indispensable. Parvenir à définir le personnel nécessaire en termes quantitatifs et qualitatifs exige en amont une bonne connaissance des caractéristiques du personnel, du marché du travail extérieur et une anticipation de l'organisation du travail. Le profil de

poste précis et un programme prévisionnel permettraient d'anticiper les recrutements et de les adapter en fonction des besoins.

La fiche de poste³⁰ définit par écrit le contenu d'un poste. C'est un outil de base de l'organisation et de la gestion des ressources humaines. La fiche de poste recense les activités et les objectifs, précise ce qui est attendu de l'agent dans le cadre d'une modification de structure ou d'une prise de fonction.

Ces dernières années, un véritable effort de réforme du management a été réalisé dans la fonction publique territoriale.

Le CNFPT joue un rôle primordial dans l'élaboration d'un schéma type de compétences requises pour un poste type en fonction de la taille des collectivités territoriales. C'est un peu dans cet état d'esprit qu'a été mis en place le répertoire des métiers qui recense 35 familles professionnelles pour lesquelles on trouve une description de l'emploi/métier, des compétences et des activités. « Ce répertoire des métiers ne constitue en aucun cas une référence juridique. Il s'agit d'un outil de gestion de ressources humaines mis à disposition des collectivités et des établissements publics territoriaux. »³¹

Le CNFPT a ainsi créé un outil destiné à faciliter la création de fiches de postes précises dont l'objectif est de définir les missions à effectuer et de leur associer un niveau de compétence requis, le but étant triple. D'abord, cibler un niveau de compétence précis pour lutter contre la surqualification. Ensuite, avoir un profil de poste défini afin d'éviter tout chevauchement des tâches et des fonctions à l'intérieur ou entre les services et enfin, avoir une base pour fixer des objectifs annuels. Ces fiches de poste seraient très utiles dans la lutte contre la surqualification. Pour ce faire, il serait utile de rendre obligatoire de recruter dans un cadre d'emploi pour un poste déterminé et en fonction du nombre d'habitants et de la taille du service. Cela aura l'avantage de limiter les promotions à l'ancienneté sans lien avec les compétences requises pour l'emploi.

Outre, l'élaboration des profils de postes, il convient que les collectivités territoriales aient une vision à plus long terme de l'évolution de leur personnel et des postes, notamment pour anticiper les recrutements et les lisser dans le temps. Chaque collectivité devrait ainsi mettre en place un programme prévisionnel à moyen terme en fonction des données connues comme les promotions, les départs en retraite et dans la mesure du possible, l'évolution des services.

§2 La formation, une chance pour l'agent et un investissement pour la collectivité

I. Une formation initiale cohérente pour tous

La formation initiale, telle que conçue actuellement³², fait l'objet de fortes critiques.

³⁰ Voir annexe 7

³¹ <http://www.cnfpt.fr/fr/particuliers/contenu.php?id=42&action=vis>

Premièrement, l'absence de formation initiale pour les agents de catégorie C est à déplorer car elle ne permet pas aux agents intégrant la fonction publique territoriale de se constituer une véritable culture de la fonction publique territoriale et du service public local. Il serait donc souhaitable que chaque agent recruté suive une formation assez courte (cinq jours environ) lui permettant d'acquérir les bases communes. Le contenu de cette formation devrait porter sur trois domaines : les connaissances de base sur les droits et obligations du fonctionnaire (carrière, rémunération ...) ; le fonctionnement des collectivités (les missions, les financements, les organes délibérants et exécutifs et leurs rôles respectifs) ; et une présentation du service public local et des droits des usagers. Il serait souhaitable d'intégrer les contractuels à moyen ou long terme dans le programme de formation, ces derniers ayant généralement vocation à intégrer la fonction publique territoriale après une période plus ou moins longue et selon la réussite d'un concours.

La deuxième critique vient des élus et des administrés qui se plaignent fréquemment de l'indisponibilité des agents lors de leur recrutement. En effet, les collectivités qui recrutent un agent stagiaire à la suite de la réussite d'un concours se voient dans l'obligation d'accorder à cet agent une formation initiale théorique et pratique et donc de rémunérer à temps plein un agent qui ne sera là qu'à temps partiel.

La troisième critique intéresse les agents eux-mêmes qui se plaignent du contenu des formations, redondant pour certains par rapport aux acquis universitaires. De plus, il ne faut pas oublier que 60 à 90 % des agents reçus à un concours externe sont déjà en poste dans une collectivité et ont donc déjà connaissance du fonctionnement de la collectivité. Comme le souligne Bernard Dreyfus dans son rapport, « il s'agit de requalifier le déroulement de la formation initiale en la raccourcissant, mais aussi en l'intensifiant en terme qualitatif notamment en ce qui concerne les aspects pratiques »³³. Il donne l'exemple suivant : « il ne s'agit pas de réapprendre qu'il y a un code des marchés publics, mais bien plutôt de simuler une commission d'appel d'offres car on n'apprend pas suffisamment à l'université ce qu'il y a dans les deux enveloppes ».³⁴

Il serait donc préférable de proposer une formation initiale très dense après le recrutement (de quatre à six semaines) et de faire suivre cette formation initiale par une formation d'adaptation à l'emploi obligatoire de deux semaines par an pendant les trois premières années qui suivent la réussite au concours. Les formations dispensées au titre de la formation initiale seraient ainsi des formations professionnelles.

II. Une formation adaptée, réactive, continue et obligatoire

Deux hypothèses justifient une formation en cours de carrière : après une promotion et la formation continue.

Le contenu de la formation après une promotion devra être adapté à l'expérience

³² Voir annexe 8

³³ DREYFUS, 2003, p. 19

³⁴ DREYFUS, 2003, p. 19

professionnelle de l'agent. Actuellement, elle suit le même schéma que la formation initiale. Il s'agit ici de simplifier à l'extrême cette formation en la réduisant à une simple formation d'adaptation au nouveau poste ou aux nouvelles responsabilités. De plus, comme tous les agents auront reçu une base commune de formation initiale, les formations après promotion seront d'autant simplifiées.

La formation continue est une nécessité face aux modifications des fonctions exercées par les fonctionnaires territoriaux, telles que la prise en charge des exigences des usagers et la modification du public, l'introduction des nouvelles technologies, le développement de nouvelles sources de droit ... Des efforts ont été entrepris mais ils restent inégaux et la pertinence la formation continue n'est pas toujours garantie.

Tout d'abord, elle est rarement organisée. Elle répond souvent à des besoins ponctuels et ne s'inscrit qu'exceptionnellement dans un projet de carrière défini conjointement par la collectivité et l'agent. Ensuite, elle n'est pas non plus le résultat d'une analyse des besoins d'adaptation des compétences aux nouvelles données. Or, il existe une interaction naturelle entre le travail de définition des profils de postes et celui de la conception d'un programme de formation. Ce programme de formation doit être clairement négocié avec chaque agent et prendre en compte tant les nécessités du service que les aspirations des agents. Pour faire le point sur les compétences, les entretiens annuels sont le moment idéal. Le service formation peut alors prendre le rôle de conseil. Plus un projet est précis et motivé, plus il a de chances d'aboutir. C'est pourquoi les agents doivent être accompagnés dans leur demande de formation. Enfin, les formations internes sont également à développer. Les compétences des uns mises au service des collègues ou d'autres services créent de la convivialité de manière transversale.

Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale actuellement en discussion introduit de nouveaux dispositifs. Le droit individuel à la formation, institué par la loi du 4 mai 2004 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie, est repris avec la proposition de mettre en place une épargne temps de 20 heures par an cumulable sur six ans pour la formation continue. De plus, tout agent en fonction depuis trois ans peut demander un congé individuel de formation et perçoit 85 % de son traitement brut pendant un an. Il s'engage à rester dans la collectivité pour une durée triple à celle du congé rémunéré. La prise en charge des frais pédagogiques par la collectivité n'est pas prévue. Enfin, il est prévu la création d'un livret ou d'un passeport individuel de formation qui suivrait l'agent tout au long de sa carrière et qui permettrait également de mieux adapter la formation soit lors de la prise de nouveaux postes soit lors de l'établissement d'un cycle adapté lui permettant de changer de filière ou de cadre d'emploi.

Titre 3 : Une interrogation sur la flexibilité et la productivité des fonctionnaires territoriaux

Comme nous l'avons vu, le manque d'efficacité est la principale critique formulée à l'encontre de la fonction publique territoriale et le concept de rentabilité est au cœur de la théorie du nouveau management public. Après avoir étudié les moyens de réformer le recrutement pour rendre la fonction publique territoriale plus attractive et plus compétitive, nous allons maintenant nous pencher sur la réforme de la carrière des fonctionnaires à travers deux concepts : la flexibilité (chapitre 1) et la productivité (chapitre 2).

Chapitre 1 : La flexibilité, un concept aux multiples facettes

Le concept de flexibilité peut être appréhendé selon deux points de vue. D'une part, il est au cœur du statut de la fonction publique territoriale et fait la différence avec la fonction publique d'État. Les fonctionnaires territoriaux n'ont en effet aucune obligation de servir toute leur vie la même collectivité et ils ont une mobilité plus ou moins totale (section 1). D'autre part, le concept de flexibilité peut être entendu comme dans le secteur privé,

c'est-à-dire comme une possibilité d'ajustement temporaire des effectifs aux besoins. C'est le cas des « non titulaires » ou « contractuels » qui posent un vrai problème de gestion dans la fonction publique territoriale (section 2).

Section 1 : La multiplication des expériences, une opportunité unique pour les agents et les employeurs

Le statut de la fonction publique territoriale autorise en théorie tous les types de mobilité: au sein de la collectivité, entre collectivités, vers les autres fonctions publiques et même vers le privé. Dans la pratique, les agents peuvent rencontrer quelques obstacles qui devraient être pris en compte dans la réforme de la fonction publique, le concept de mobilité étant encore mal appréhendé dans la fonction publique territoriale, qu'il s'agisse de mobilité géographique ou fonctionnelle. Or, la multiplication des expériences est une opportunité unique d'accroître l'efficacité des agents. Que la mobilité soit interne à la fonction publique territoriale (§1) ou externe (§2), c'est-à-dire entre les fonctions publiques, voire entre le secteur privé et public, elle ne peut être que source d'enrichissement personnel et professionnel.

§1 La mobilité au sein de la fonction publique territoriale

I. Le redéploiement des compétences internes

Le redéploiement des hommes est quelque chose de trop rare dans les collectivités. Pourtant, cela pourrait permettre de faire de sérieuses économies en matière de personnel et d'utiliser chaque agent à son potentiel maximum. Il existe encore trop souvent des agents sous employés suite à la modernisation du traitement des tâches qui n'a pas été suivie d'une réorganisation. C'est l'exemple typique des centres d'impôt qui ont gardé les mêmes effectifs après la mise en place de la dématérialisation des déclarations d'impôt alors que la charge de travail avait diminué. Ainsi, avant tout recrutement, et suite à la définition précise des besoins, il convient d'abord de chercher les compétences nécessaires au sein de la collectivité en permettant à des agents déjà en poste d'évoluer. Ceci aura le double avantage de motiver l'agent dans sa carrière et de pallier des besoins sans augmenter les effectifs. Par exemple, lors de la fermeture d'une classe de maternelle, il devrait être possible de reclasser les assistantes territoriales spécialisées des écoles maternelles (ATSEM) devenues inutiles dans un autre cadre d'emploi en fonction de leur souhait au lieu de les employer en sureffectif faute de pouvoir s'en séparer. De même, un agent ne souhaitera pas, pendant toute sa carrière, poursuivre dans les métiers du sport ou de l'animation. Il souhaitera peut-être occuper un emploi plus administratif. Il n'est pas souhaitable de maintenir dans le carcan d'une filière des agents qui n'auraient plus la vocation ou l'aptitude à en exercer les métiers spécialisés. La définition des 250 métiers et des 56 cadres d'emplois proposés par le CNFPT offre déjà une souplesse importante dans le changement de métier. La mise en place de filières dans la fonction publique territoriale a en effet développé un souci de professionnalisation qui permet de répondre au mieux aux attentes des collectivités. Toutefois ce

regroupement en famille de métiers peut avoir un effet bloquant pour les agents qui souhaiteraient avoir une carrière diversifiée autour de métiers différents et donc de filières différentes. Les départs en retraite massifs qui vont avoir lieu d'ici 2017 devraient permettre la mise en place d'un véritable redéploiement des compétences en interne, à condition que celui-ci soit anticipé et planifié. Au lieu de remplacer systématiquement les départs en retraite, il pourrait s'avérer rentable de redéployer les compétences des agents en poste. Cependant, cette logique de mobilité interne voulue ou forcée se heurte aux difficultés inhérentes au changement de filière qui est un vrai parcours du combattant pour ceux qui s'y essaient. Pour faciliter le redéploiement des compétences, il devrait être possible de recruter des agents via des détachements au sein d'une même collectivité par une mobilité inter filière accrue.

II. La mobilité entre collectivités

Fonction publique de carrière, la fonction publique territoriale est faite pour la mobilité professionnelle.

« La chance de changer de métier est offerte à tous ceux qui ont choisi la fonction publique, puisque ses statuts le prévoient expressément. Mais il y a ceux qui savent la saisir et ceux qui en ont peur. Et à ne pas vouloir prendre de risques, ils y perdent beaucoup. Le nez dans ses dossiers, on s'installe dans la routine. Alors que la diversité des expériences est source d'enrichissement, pour l'individu comme pour sa collectivité. ³⁵ »

On ne peut concevoir une vie professionnelle sans diversité. Passer des services d'une préfecture à un département, d'un conseil général à une commune, de l'Education nationale à l'action sociale sont autant de changements d'échelle, de rencontres avec des cultures différentes et de regards croisés sur les projets qui apportent un éclairage irremplaçable de l'action publique. De plus, s'il est souvent difficile de changer de métier au sein d'une collectivité, la diversité de ses structures permet d'échafauder des plans de carrière extrêmement variés. C'est aussi s'assurer une employabilité à terme. Elle sera essentielle avec les 40 % de départs à la retraite prévus pour les prochaines années d'autant plus que les parcours pluridisciplinaires sont très appréciés des employeurs, pour la vision globale de gestionnaire qu'ils procurent. C'est pourquoi la mobilité entre collectivités territoriales doit être encouragée. Elle peut avoir deux motivations. La première est purement géographique, avec la volonté de changer de lieu, par exemple dans le cas d'un rapprochement du conjoint. La deuxième raison qui nous intéresse ici est dans le cadre d'une évolution de carrière pour une nouvelle expérience. Afin de faciliter les mutations, des bourses d'emploi ont été créées. La coordination permet de communiquer en temps réel l'information. Ce type de mutation enrichit les hommes et les expériences et renforce la motivation de l'agent pour un travail nouveau. C'est d'ailleurs un des atouts de la fonction publique territoriale que de permettre aux agents de changer de collectivité, voire de fonction à leur guise. Il est à noter toutefois que cet encouragement à la mobilité externe ne doit pas se faire au détriment des plus petites collectivités comme c'est le cas actuellement avec le débauchage des jeunes titulaires. Le projet de loi du 11 janvier 2006 prévoit d'ailleurs de soumettre la mutation dans les trois

³⁵ La gazette des communes, n°1833 du 10/04/2006, p.24

années suivant la titularisation au remboursement des frais de formation.

Il serait paradoxal que le recrutement s'élargisse aux personnes issues du secteur privé, que les passerelles fonction publiques d'État et fonction publique territoriale s'ouvrent, alors qu'au sein de la même fonction publique territoriale le changement de filière, basé sur la construction d'un parcours professionnel, se trouve bloqué.

§2 Valoriser les deuxièmes carrières pour valoriser les hommes

I. La mobilité entre fonctions publiques

La mobilité externe suppose une réelle possibilité de détachement dans les services de l'État. Or, ce n'est pas souvent le cas aujourd'hui et les obstacles sont nombreux, notamment du fait que la fonction publique territoriale est souvent perçue comme inférieure à la fonction publique d'État. Phénomène mal connu, la mobilité de la fonction publique territoriale vers les deux autres fonctions publiques semble principalement concerner les agents des catégories A et A +. Il semble que la mobilité, qui s'effectuait essentiellement, auparavant, de la fonction publique de l'État vers la fonction publique territoriale évolue à présent de façon plus équilibrée. Cependant si les énarques ont toute latitude pour occuper les plus hautes fonctions au sein de l'administration territoriale, la réciproque ne se vérifie pas toujours, des obstacles réglementaires interdisant, par exemple, aux administrateurs territoriaux, l'accès à de nombreuses fonctions dans la fonction publique d'État. Des améliorations ont été apportées par les pouvoirs publics, témoignant de leur volonté de créer de véritables passerelles qui ne fonctionneraient plus en sens unique. Ainsi les élèves administrateurs de l'Institut national des études territoriales (INET) partageront désormais vingt-deux semaines de formation avec leurs condisciples de l'École nationale d'administration (ENA), au lieu de deux aujourd'hui. En effet, une meilleure connaissance réciproque des fonctionnaires s'impose, à l'heure où la coproduction des politiques publiques est de plus en plus fréquemment la règle. De même, la bourse interministérielle de l'emploi public, accessible sur le site du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État, publie, en temps réel, les offres d'emplois proposées par les ministères, visant à favoriser la mobilité entre les trois fonctions publiques. Enfin, en 2002 et 2003, plusieurs corps de l'État ont été ouverts au détachement des trois fonctions publiques. C'est le cas, par exemple, du corps des personnels de direction d'établissement ou de formation, et de l'emploi de secrétaire général d'administration sociale et universitaire. De plus, l'accès à certains corps et emplois a été élargi : inspecteur d'Académie, inspecteur pédagogique régional de l'Éducation nationale...

En outre, les règles de détachement entre les fonctions publiques sont inadéquates. En effet, le système de la double carrière n'est pas un bon système, les périodes de détachement avant intégration étant trop longues. En théorie, les textes garantissent deux carrières mais dans la réalité la carrière d'origine n'est pas valorisée ce qui constitue un frein à la mobilité.

II. « Les diplômés de la vie »³⁶

La mobilité entre secteur public et secteur privé n'est pas assez développée aujourd'hui. Il n'est pas rare qu'un fonctionnaire de catégorie C voire B désirant poursuivre sa carrière dans le secteur privé se voit opposer un refus dû à la crainte des employeurs privés d'avoir à faire à une personne ne sachant pas travailler efficacement. Ce refus est basé sur les préjugés tenaces, et pas totalement dénués de fondement, à propos du travail des fonctionnaires. Mais cette immobilité est valable également dans le sens secteur privé et fonction publique. En effet, les agents du privé qui veulent entrer dans la fonction publique, qu'ils entrent par la voie des concours ou par recrutement direct, vont se retrouver automatiquement au 1^{er} échelon, sans reconnaissance de leur ancienneté antérieure. Ce qui encourage peu la mobilité. Or il semble tout autant primordial de développer la mobilité à l'intérieur de la fonction publique qu'entre le privé et le public. Le secteur public a en effet beaucoup à gagner à intégrer des agents venus du privé qui ont acquis des techniques de productivité différentes. Or la fonction publique territoriale tarde à s'ouvrir au secteur privé. Un premier pas a été d'ailleurs franchi avec le décret du 30 octobre 2005 qui a ouvert la porte à une meilleure attractivité des personnes du privé en prenant en compte 50% du temps passé dans le privé pour l'ancienneté dans la fonction publique territoriale. Ce qui permet à un agent intégrant la fonction publique territoriale en 2^{ème} carrière de se retrouver avec une ancienneté valorisante pour sa carrière. Mais cela ne solutionne pas le problème de l'entrée dans la fonction publique. En effet, passer des concours demande une préparation qu'il est illusoire de demander à des personnes ayant quitté l'école depuis bien longtemps à causes des épreuves scolaires sans lien avec le professionnel. La loi du 17 janvier 2002 présente une avancée certaine en ouvrant la voie à la validation des acquis de l'expérience (V.A.E.). Mais ces dispositions ne sont pas prévues pour la fonction publique territoriale et auront du mal à être adaptées à sa spécificité. Cependant, le projet de loi de 2006 met l'accent sur la reconnaissance de l'expérience professionnelle qui s'inscrit dans le cadre statutaire comme une nouvelle dimension qualifiante. Elle peut trouver à s'appliquer dans la conception des concours, pour la promotion interne, pour adapter et personnaliser le contenu des formations et dans les perspectives de carrière. La fonction publique territoriale a tout à gagner en prenant en compte l'expérience professionnelle acquise et cela à plusieurs niveaux. D'abord pour diversifier les voies d'accès à la fonction publique territoriale, en facilitant les recrutements en cours de carrière. Ensuite, la promotion interne pourrait être facilitée et ses examens professionnels modifiés, évitant ainsi des impasses et permettant la promotion de professionnels reconnus. D'une manière générale, ces nouveaux champs qui s'ouvrent amènent une dynamique dans la mobilité professionnelle entre cadres d'emplois, entre filières, entre fonctions publiques et entre secteur public et secteur privé. Pour réussir cela, la mobilisation des employeurs, de l'encadrement et des services des ressources humaines des collectivités sera décisive. L'agent, dont l'expérience professionnelle est prise en compte pour une promotion, doit jouer le jeu de l'adaptation à ses nouvelles fonctions et donc la carte de la formation professionnelle continue tout au long de sa carrière.

Encadré 4 : La mobilité européenne

³⁶ JACOT, 2003, p.1

Afin de développer davantage la mobilité des fonctionnaires des trois fonctions publiques au sein des Etats de la Communauté européenne, une possibilité de détachement a été introduite dans le décret du 2 mai 2002.

Celui-ci permet le détachement des fonctionnaires des trois fonctions publiques auprès de l'administration d'un Etat membre de la Communauté européenne. Il vise à donner aux fonctionnaires une expérience dans une fonction publique étrangère de l'Union européenne. Cette nouvelle possibilité de mobilité communautaire est assortie d'une garantie de réintégration si l'administration d'accueil met fin à leur détachement pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice des fonctions. Une convention doit être passée entre l'administration d'accueil et l'administration d'origine du fonctionnaire ; elle définit la nature et le niveau des activités confiées au fonctionnaire, ses conditions d'emploi et de rémunération ainsi que les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités.

En outre, le texte permet d'accueillir dans la fonction publique de l'Etat des fonctionnaires relevant des autres Etats européens, par la voie du détachement.

Section 2 : Une utilisation désordonnée des souplesses de la flexibilité externe

On oppose souvent la gestion des entreprises qui reposerait de façon trop marquée sur la flexibilité externe, consistant à s'en remettre au marché, plutôt que de valoriser les ressources humaines internes, et la gestion de la fonction publique, laquelle procéderait autant qu'il est possible à la flexibilité interne pour ses ajustements quantitatifs et qualitatifs. En premier lieu, dans beaucoup de cas, on répond aux besoins nouveaux, non par transfert de ressources humaines mais tout simplement par un accroissement des effectifs. De même, il est bien souvent procédé à des ajustements par des méthodes que l'on n'admettrait pas dans l'entreprise privée comme par exemple le recrutement d'agents vacataires au statut purement et simplement précaire. La proportion des contractuels est excessivement élevée dans la fonction publique territoriale. Près de 30 % des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont des agents contractuels. Ce pourcentage résulte pour partie de l'histoire territoriale. Les statuts sont récents et l'intégration des personnels n'a pas été complète. Mais le poids du passé n'explique pas tout. Ce système a le double désavantage de déséquilibrer la pyramide démographique de la fonction publique territoriale contre lequel il convient de lutter (§1) et de mettre en place une véritable fonction publique territoriale à deux vitesses (§2).

§1 Lutter contre les recours abusifs

I. Limiter le recrutement des contractuels en dernier recours

Dans certains cas, faire appel à des contractuels est justifié, voire nécessaire. C'est le cas pour des tâches temporaires dans un domaine qui demande une spécialisation très pointue. C'est également le cas pour remplacer des agents en congé annuel ou en maladie puisque le besoin n'a pas vocation à perdurer dans le temps. Dans ces deux cas,

le retour de l'agent titulaire à plus ou moins brève échéance ou le caractère temporaire de la mission interdit le recrutement d'un agent fonctionnaire dont on ne saura plus que faire à la fin de la mission. Mais, dans les faits, les élus préfèrent recourir à l'embauche de personnel contractuel, en contournant parfois les règles statutaires. Ils privilégient la précarité de ces emplois en lieu et place de l'embauche de fonctionnaires. Les rigidités du système qui ne permettent pas aux élus de disposer de personnels qualifiés lorsqu'ils en ont besoin et la longueur des procédures de recrutement ont aussi leur part dans le phénomène. Actuellement, les collectivités recourent aux contractuels pour une durée plus ou moins longue, voire dans l'attente d'une intégration dans la fonction publique territoriale. Or les collectivités territoriales usent et abusent de ce recours aux contractuels. Le contrôle devrait être plus strict dans le respect du principe de libre administration. Il en va de l'équilibre démographique de la fonction publique territoriale. L'objectif est double. Il s'agit à la fois de résorber la précarité actuelle et de prévenir la reconstitution de l'emploi précaire par la suite. C'est pourquoi un certain nombre de dérogations ont été mises en place.

Tout d'abord, le recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie C est possible dès lors que l'échelle de rémunération est la moins élevée. Ensuite, le recrutement d'un agent contractuel ne devrait être possible que dans la limite de l'organisation du prochain concours. Le contractuel pourrait ainsi s'inscrire au concours, voire être aidé par la collectivité pour le préparer et garder ainsi le poste en toute légalité. Enfin, la mise à disposition d'un personnel par les centres départementaux de gestion est une idée à développer.

II. Limiter la précarisation

Mais que les contractuels soient légalement ou illégalement recrutés demeure la question de la précarité de leur situation. En effet, ces personnes ne bénéficient ni des garanties du personnel de droit privé régi par le code du travail, ni des garanties des fonctionnaires de droit public. Cela est d'autant plus vrai pour les vacataires qui n'ont aucune garantie d'emploi et aucune protection sociale et dont la condition n'ouvre même pas droit aux congés payés. Les intéressés et les élus souhaitent en conséquence l'adoption d'un statut des contractuels. Mais l'adoption d'un tel statut ferait passer le contrat dans la norme. Or il est entendu que le contrat doit être une exception au statut des fonctionnaires. Toutefois, des efforts sont en cours avec l'adoption de dispositions relatives à la protection sociale des agents non titulaires comme la mise en place d'un entretien obligatoire avant le terme du contrat, l'introduction d'un dispositif d'évaluation des agents non titulaires, l'obligation d'une clause de rendez-vous au moins tous les trois ans sur l'évolution de la rémunération ou la réforme des conditions d'application du système d'assurance-chômage pour les non titulaires. Mais malgré ces améliorations du statut précaire du contractuel, il n'en demeure pas moins la nécessité de limiter le recours aux contractuels. Il est ainsi proposé de limiter dans le temps le lien contractuel d'un agent avec une collectivité en mettant en place une rigueur plus soutenue et une véritable transparence dans le recrutement des contractuels dans l'objectif d'éviter tout abus et toute dévalorisation du statut de fonctionnaire. Il est nécessaire que les collectivités réduisent le nombre de leurs agents contractuels. Pour cela la transparence s'impose avec la publication des décisions de recrutement des

contractuels au niveau départemental ou régional. Le contrat ne serait exécutoire qu'à cette condition. Cette transparence limiterait les recours abusifs aux contrats.

§2 Vers une fonction publique territoriale à deux vitesses ?

I. Des plans de titularisation injustes

Des concours réservés sont organisés périodiquement et des plans de titularisation massive sont également mis en place depuis 1996 pour résorber le nombre de contractuels. Cependant ces mesures ne sont suivies ni d'une véritable sanction dans le cas des recrutements illégaux de contractuels, ni d'une mise à jour des législations et des possibilités de recrutement de contractuels. La loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire met en place un plan de lutte contre la précarité de l'emploi dans la fonction publique qui n'est certes pas le premier du genre, ce qui constitue un premier problème. Une quinzaine de plans de titularisation se sont succédés depuis le statut de 1946 et le dernier d'entre eux date de seulement cinq ans. L'efficacité des dispositions législatives et réglementaires qui en sont issues est d'ailleurs demeurée très relative. Un deuxième problème naît sur le plan des principes du fait que ces plans de titularisation successifs entretiennent l'espoir parmi les agents contractuels de pouvoir intégrer la fonction publique à moyen terme et à moindre frais. Cette solution pourrait même être une sorte de pari fait par certains agents non titulaires d'autant que les employeurs locaux sont bien souvent tentés d'utiliser le recrutement contractuel comme préalable à l'intégration dans un cadre d'emploi, comme une sorte de période d'essai. En revanche, lorsque les employeurs publics entendaient simplement employer temporairement des agents non titulaires, de tels plans se retournent en définitive contre leur volonté initiale. Cela devrait les inciter à pratiquer le recrutement par contrat avec parcimonie. Troisième problème, l'échec du plan de titularisation ferait passer l'État comme défaillant au regard de son devoir de protection contre la précarité. Au contraire, le succès de la loi de 2001 perturberait l'ouverture des concours externes et donc l'accès des jeunes diplômés aux emplois publics. Les plans de titularisation sont vus comme un principe dérogatoire au concours et mettent en place une discrimination positive injustifiée en faveur des agents contractuels. En effet, s'ils sont en situation précaire leur situation est en définitive moins précaire que celle des personnes à la recherche d'un emploi et qui tentent d'entrer dans la fonction publique par la voie normale des concours de recrutement de droit commun. Les plans de titularisation entraînent une certaine injustice vis-à-vis des personnes qui passent les concours.

II. Des contrats à durée indéterminée déséquilibrant

Depuis le 26 juillet 2005, date d'entrée en vigueur de la loi dite Dutreuil, le contrat à durée indéterminée est officiellement introduit dans la fonction publique territoriale. Dorénavant le recrutement en contrat à durée déterminée est limité à trois ans renouvelables une seule fois avec la possibilité pour l'employeur à l'issue de ces six années de faire signer à l'intéressé un contrat à durée indéterminée. Cependant cette nouvelle opportunité n'est pas toujours vue d'un bon oeil. D'abord parce que cela va multiplier les différents statuts dans la fonction publique et rendre la gestion des carrières encore plus compliquée.

Ensuite cela va ralentir le processus de passage des concours par les contractuels. En effet les collectivités territoriales incitent généralement les agents contractuels à passer les concours pour pouvoir intégrer plus facilement la fonction publique territoriale quitte à passer un concours d'un niveau inférieur et de bénéficier de la clause de conservation des acquis antérieurs. Mais désormais, pourquoi les agents contractuels passeraient-ils un concours s'ils peuvent obtenir un contrat à durée indéterminée ? Cela risque de créer des tensions entre les agents titulaires obligés de passer des concours ou d'attendre la promotion interne pour évoluer et les contractuels, recrutés sur n'importe quel indice brut et qui ne sont pas obligés de passer des concours. L'introduction du contrat à durée indéterminée dans la fonction publique territoriale soulève également le problème d'une fonction publique à deux vitesses. Quelles vont être les perspectives de carrière pour les agents en contrat à durée indéterminée ? Vont-ils pouvoir bénéficier des mêmes possibilités d'avancement d'échelon et du même développement de la rémunération que les fonctionnaires titulaires ?

Chapitre 2 : Une fonction publique territoriale à la recherche de l'efficacité perdue

La fonction publique territoriale souffre aujourd'hui d'un déficit d'efficacité qui, bien qu'il soit aisément explicable par la lourdeur des procédures administratives et la double hiérarchie fonctionnaire/élu, n'en est pas moins regrettable. D'autant plus que certaines mesures radicales mais simples permettraient de corriger ce défaut majeur. Il s'agit d'une part de mettre en place une véritable gestion du temps de travail car s'il n'y a personne pour travailler, il est difficile d'avoir un bon rendement (section 1). D'autre part, une réforme autour du concept de mérite est attendue tant par les élus que par les fonctionnaires territoriaux eux-mêmes (section 2).

Section 1 : Quand rentabilité rime avec présentéisme !

La problématique de la présence au travail est une des critiques récurrentes qui touche la fonction publique territoriale. Les agents territoriaux sont en effet soupçonnés de ne jamais travailler, entre des formations à rallonge, des congés octroyés à la pelle et un taux d'absentéisme qui bat des records. L'image du fonctionnaire qui arrive au travail et croise son collègue qui le quitte n'est pas tout à fait un mythe sorti de l'imagination d'un humoriste. Nous aborderons donc le thème du présentéisme autour de la gestion du temps de travail qui couvre les heures effectives et les congés (§1) et l'absentéisme (§2).

§1 La gestion du temps, un nouveau casse-tête

I. Le temps de travail entre 35 heures et congés

Dans de très nombreuses administrations, les jours de récupération du temps de travail

ont été purement et simplement assimilés à des jours de congés. De plus, la mise en place de la réduction du temps de travail a été largement répercutée sur la qualité du service. Dans telle collectivité territoriale, les services fermeront désormais le vendredi après-midi, dans tel musée que l'on vient visiter du monde entier, le pourcentage de salles ouvertes au public simultanément sera diminué.

Le cadre actuel mérite d'être profondément remanié pour prendre en compte les besoins des usagers et une certaine souplesse de fonctionnement du service, tout en rétablissant l'égalité de traitement des agents. Dans la pratique, les besoins des usagers ne déterminent pas la présence au travail et l'effectif nécessaire pour faire face dans de bonnes conditions aux afflux du public. Comme pour le temps partiel, une gestion non rigoureuse des absences pour récupération peut entraîner des désertifications certains jours.

Le pouvoir politique n'est pas étranger à l'attribution des jours de congés. Au total, l'attribution de nombreux congés supplémentaires peut abaisser considérablement la durée hebdomadaire moyenne du travail effectif (notion de service fait) rapportée à l'année. Elle est une source d'inégalité stigmatisée d'une administration à l'autre. Une très grande diversité a été constatée dans l'attribution de congés par les collectivités locales.

En outre, avec les 35 heures, la gestion du temps de travail des agents est devenue une source de travail intarissable pour les responsables des ressources humaines des collectivités, obligeant chaque collectivité à encadrer les temps de travail et à opérer un décompte exact du nombre d'heures accomplies chaque jour par chaque employé. Inutile d'espérer une compréhension, par l'ensemble des agents, des lois applicables en la matière. Seuls les responsables des ressources humaines, dont c'est le métier, parviennent à décrypter les textes.

II. La nécessité d'un contrôle soutenu

Bien gérer le temps de travail d'une collectivité, c'est d'abord disposer d'un système fiable de contrôle, fondé sur un recensement quotidien des personnes présentes. C'est, aussi, afficher clairement les règles : toute absence non autorisée ou non justifiée par un arrêt de travail médical est une absence irrégulière donnant lieu à une retenue sur salaire pour absence de service fait. Les consignes de la direction générale doivent être claires. Dans certains services, le contrôle est assuré par un système électronique activé par un badge individuel qui permet une gestion informatique du temps. La pause méridienne peut comporter un minimum, en général 45 minutes, qui est défalqué automatiquement si la borne n'est pas activée par le badge. Mais tous les systèmes ne sont pas aussi sophistiqués. Ainsi, le système de compteurs individuels à clefs ne permet pas des éditions quotidiennes et mensuelles signalant des anomalies. A la fin de chaque mois, le relevé des durées de travail accomplies est effectué par l'agent lui-même sur une fiche individuelle de décompte horaire. En cas d'absence d'un agent en fin de mois ou bien en cas d'oubli, les relevés des compteurs de tous les agents de la direction sont disponibles au service du personnel. Toutefois, aucun rapprochement systématique des relevés individuels et de ceux effectués par la division du personnel n'est effectué. Ce système présente à la fois des lourdeurs administratives et une garantie insuffisante pour la fiabilité

des contrôles. Ce dispositif se caractérise aussi par l'opacité puisqu'il y a impossibilité de connaître a posteriori les modalités d'épuration des crédits reportables, impossibilité de contrôler le respect des plages fixes. Dans d'autres services, les agents remplissent des fiches d'arrivée et de départ qui sont remis aux chefs de service responsables des horaires. Les fiches peuvent, selon les endroits, être centralisées ou non, exploitées avec restitution ou non. Des distorsions entre services sont constatées en fonction de l'appréciation ou du contrôle des chefs de service. Cette situation est génératrice d'inégalités car l'instrument de mesure n'est pas uniforme. Dans un cas comme dans l'autre, les entretiens avec les personnels ont fait apparaître des frictions sur les « tolérances » relatives aux pauses, aux déplacements vers les cafétérias et distributeurs de boissons, interprétées de façon diverse par les agents et les chefs de service. Il convient de mettre en place un système de contrôle unifié dans la collectivité et sous direction du service des ressources humaines qui présente l'avantage d'être suffisamment distant pour permettre de sanctionner les agents.

§2 L'absentéisme, un fléau pour la productivité

I. Une progression inquiétante de l'absentéisme

Selon l'étude de Dexia Sofcap publiée récemment, le taux d'absentéisme est passé de 6% à 8 % entre 1998 et 2003. Les absences liées à la longue maladie ou de longue durée prennent une part grandissante, en particulier au regard de leur poids budgétaire. Le congé de maladie ordinaire tend par contre à se stabiliser. Les accidents de service sont de plus en plus graves et se soldent par des arrêts de plus longue durée (+ 36 % entre 1998 et 2003). Le nombre de maladies professionnelles est en constante hausse, leur fréquence étant passée de 0,2 % en 1998 à 1,1 % en 2003. Deux raisons principales à cela: « *une meilleure reconnaissance médico administrative des pathologies liées au travail, ainsi que l'évolution de la liste des types de maladies contractées en service* ». Assez logiquement, la durée des arrêts liés aux accidents de service et le risque de contracter une longue maladie augmentent avec l'âge, or la fonction publique territoriale connaît un vieillissement qui laisse présager une aggravation continue du taux d'absentéisme.

Si on ne consacre pas le temps nécessaire à la recherche des causes, parfois dérangeantes, on s'expose à des situations qui, très rapidement, dégénèrent. Cependant, il faut opérer une distinction entre l'absentéisme « incompressible », (inévitables, comme les congés de maternité ou les périodes de formation, par exemple), et celui « compressible » (congés de maladies, accidents du travail...), qui préoccupe particulièrement les collectivités et sur lequel il est possible d'agir. En tout état de cause, cette situation a des impacts, tant sur le plan humain que sur le plan financier. Les collectivités se retrouvent en effet confrontées à des situations de désorganisation du travail auxquelles elles doivent faire face et qui pèsent lourdement sur leur budget. Elles sont en effet confrontées aux coûts directs liés à l'absence au travail, qui sont la somme des salaires, des remboursements divers et des charges s'y rapportant. A cela s'ajoutent des coûts indirects, comme la perte de productivité, la formation des remplaçants, la désorganisation des services ou la démotivation qui sont moins connus. On les estime

trois à cinq fois plus élevés que les coûts directs. Une absence peut donc lourdement grever le budget d'une commune. De plus, il s'agit de charges imprévisibles. « Les frais de personnel budgétés en début d'année sont totalement maîtrisés. En revanche, le coût du remplacement indispensable n'est pas prévisible. Pour l'employeur, cette charge progresse parallèlement à l'absentéisme, dans un contexte budgétaire de plus en plus délicat. »³⁷

II. La mise en place d'outils curatifs et préventifs

Pour faire baisser les chiffres et améliorer les situations, il faut une réelle volonté d'agir. L'ampleur du phénomène appelle aujourd'hui les collectivités à plus de vigilance,

« L'absentéisme est un problème complexe et large, qui dépasse le seul champ de l'hygiène et de la sécurité. Il concerne également les domaines des ressources humaines, de l'organisation du travail, etc. telles que le contrôle, le soutien psychologique ou la réinsertion des agents, pour combattre les abus ou éviter les rechutes. »³⁸

Le combat contre l'absentéisme se mène à deux niveaux. L'approche préventive vise le traitement des causes, à la différence de l'approche curative qui consiste à traiter les faits. Pour contrer les abus et éviter de reproduire les mêmes erreurs, la première solution consiste à renforcer le contrôle des arrêts de travail d'autant plus que le temps d'absence toléré (généralement entre 20 et 30 jours non consécutifs) peut être compris comme un droit, et assimilé à des jours de congé supplémentaires. Une gestion en temps réel des absences est une solution à envisager fortement. Le risque est de voir les agents qui avaient tendance à abuser de ces arrêts courts, se rabattre sur les accidents du travail. D'où une autre solution qui consiste à mettre en place un nouveau régime indemnitaire prenant en compte le présentéisme. L'idée est de récompenser les agents qui travaillent. Beaucoup de collectivités ont d'ailleurs adopté cette solution. Mais cela pénalise surtout les agents réellement malades, C'est pourquoi, les outils curatifs ne suffisent pas et il est primordial de mettre en place une véritable gestion préventive.

La gestion de l'absentéisme passe dorénavant par un travail en amont des équipes des ressources humaines, mais aussi des élus, des encadrants, des agents et des spécialistes. Comprendre l'origine de l'absentéisme permet d'en réduire l'importance. Un véritable suivi ainsi que des diagnostics ou des états de lieux à partir de statistiques ou de tableaux de bord permettent de connaître avec exactitude le taux et la nature de l'absentéisme.

Enfin, il est essentiel de privilégier l'écoute et l'accompagnement des agents, et parfois même de leur apporter un soutien psychologique. Le retour à l'emploi des agents en congés de maladie est l'une des problématiques que les collectivités négligent encore trop. La démarche ne doit cependant pas s'arrêter le jour de la reprise. Un vrai suivi de l'intéressé doit être mis en place. La difficulté est de pousser la réflexion en termes de prévention comme anticiper, pour l'arrivée d'un agent administratif, l'ergonomie de son

³⁷ La gazette des communes, n°1833 du 10/04/2006, p.22

³⁸ *idem*

poste informatique, l'adaptation de son bureau....

Résoudre le problème de l'absentéisme ne se limite donc pas à un contrôle plus strict des absences, mais à la mise en œuvre d'une politique de prévention qui dépasse le simple champ de l'hygiène et de la sécurité au travail, et qui permet de sensibiliser chacun aux risques afin de les réduire.

Section 2 : Quand rentabilité rime avec motivation !

Nous allons étudier deux possibilités d'augmenter la rentabilité de la fonction publique territoriale : la mise en place d'une véritable évaluation basée sur des outils concrets et objectifs (§1) et la motivation des agents quant à leur carrière et à leurs missions (§ 2).

§1 Une gestion bureaucratique

I. La notation, un exercice sans profondeur

La gestion des agents publics reste bureaucratique et administrative. Ce qui signifie qu'elle se trouve réduite pour une trop large part à l'application impersonnelle de normes et de procédures, sans tenir compte du profil des agents, des emplois à pourvoir et des objectifs du service qui constituent pourtant les bases d'une gestion des ressources humaines. Trop souvent les automatismes prévalent sur la poursuite des objectifs de gestion. La notation fait partie de ces exercices convenus et sans profondeur dont les responsables ne peuvent tirer aucune leçon. Et son défaut principal tient à l'absence d'objectifs fixés clairement. La notation fait référence à une pratique d'évaluation du personnel, imposée par le statut, qui consiste à apprécier la valeur professionnelle des agents et leur manière de servir. Elle concerne les agents titulaires et les agents non titulaires. Elle est surtout utile à la gestion de la carrière des agents. Elle peut donc servir à traduire une évaluation, elle n'est pas en soi l'évaluation. La notation comprend trois éléments : la réponse aux vœux exprimés par l'agent, l'appréciation générale et la note chiffrée. Elle doit être en cohérence avec l'appréciation et les décisions d'avancement de carrière. Mais il n'y a pas d'automatisme entre note et avancement ni entre note et ancienneté. Si la notation est obligatoire, en revanche l'entretien de notation ne l'est pas. La notation absorbe l'énergie des gestionnaires du haut en bas de l'échelle pendant de longs mois et débouche sur des notes chiffrées dont l'amplitude est des plus réduite, ainsi que sur des appréciations écrites sur la valeur des agents dont il est impossible de discerner la réalité d'un jugement critique dans les nuances de l'éloge. Paradoxalement, les agents sont d'autant plus attachés à cette notation, qu'aucune conséquence n'en est tirée. En effet, si cet exercice n'a presque aucun intérêt cela tient généralement au fait que les critères de notation ne sont pas définis précisément et que les évaluateurs se cantonnent à augmenter la note en fonction de l'ancienneté.

Cependant, un véritable effort a été réalisé dans la fonction publique d'État avec le décret du 29 avril 2002 sur la notation des fonctionnaires de l'État qui donne toute sa place à l'évaluation et lie plus étroitement notation et avancement. Il est à déplorer que ce décret ne s'applique pas plus automatiquement dans la fonction publique territoriale.

II. L'évaluation, fixer des objectifs

En gestion des ressources humaines, l'évaluation³⁹ du personnel consiste à déterminer la valeur du travail d'un agent par comparaison avec ce qu'il en est attendu. Elle porte sur le travail de l'agent et non pas sur la personne elle-même. Elle nécessite le maximum de transparence sur les critères et les normes d'évaluation, sans quoi elle peut être suspecte et risque d'être rejetée par les agents. Enfin, elle se distingue du contrôle, il ne s'agit pas de vérifier l'exécution de tâches mais plutôt d'apprécier les résultats du travail de l'agent et la manière dont ils ont été obtenus. L'évaluation peut s'organiser librement et dans un objectif beaucoup plus large de conduite des équipes et des personnes. Pour être utile et utilisé, le système d'évaluation doit être intégré à l'organisation de la collectivité. Ce n'est qu'un moyen au service d'une politique de gestion des ressources humaines et d'une pratique d'encadrement. Il faut retenir que l'évaluation n'est qu'un maillon de la chaîne du management et ce n'est en aucun cas une fin en soi. Ainsi, le système d'évaluation doit être adapté aux buts recherchés. Si la collectivité a choisi d'utiliser le régime indemnitaire pour individualiser une partie de la rémunération, elle gagnera à utiliser l'évaluation pour apprécier la contribution des agents, à condition que les critères d'évaluation correspondent aux critères d'attribution du régime indemnitaire. Si la collectivité souhaite renforcer la compétence de ses agents, elle privilégiera un système d'évaluation lui permettant d'identifier les besoins de formation. Il devra donc être intégré et cohérent avec les objectifs et la pratique de management de la collectivité. Si les résultats de l'évaluation ne sont pas utilisés, les évaluateurs et les évalués risquent de neutraliser le système en ne voyant pas son utilité. L'évaluation est également l'une des occasions permettant de rechercher la meilleure adéquation entre les aspirations des collaborateurs et les besoins de la collectivité.

Ces évaluations sont à lier avec des sanctions et des récompenses, bref avec une véritable prise en compte du mérite des agents et non seulement de l'égalité de traitement.

§2 Une gestion exagérément égalitariste

I. La rémunération au mérite

La tendance lourde, régulièrement déplorée mais constante, est de traiter tous les agents de la même façon, quelle que soit leur manière de servir. Cet égalitarisme prend de multiples formes comme des notations non discriminantes, des avancements à l'ancienneté, des forfaitisations des primes ou l'absence de sanctions. Ceci s'explique par le principe de l'égalité de traitement qui doit pourtant être combiné, comme le prévoit l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, avec la distinction selon les vertus et les talents. Cette notion de gestion égalitariste est d'ailleurs contraire à la notion d'équité entre les personnes qui signifie que tous n'ont pas le même mérite contrairement à l'idée d'égalitarisme selon lequel toute personne est traitée comme son voisin, quelle que soit sa productivité et son mérite. Le principe d'égalité ne doit pas

³⁹ Annexe 9

être entendu comme un ennemi de l'efficacité et de la valorisation du mérite. Le statut général des fonctionnaires prévoit que pour chaque cadre d'emploi à grade égal, les rémunérations principales sont équivalentes.

Le juge administratif a d'ailleurs admis que l'égalité de traitement ne sous-entendait pas l'interdiction des différences de traitement liées à des différences de situation. Il reste que l'égalité de traitement continue à être un mot d'ordre syndical facile dont beaucoup de gestionnaires se satisfont. Il n'y a toujours pas de vraie différenciation selon la manière de servir et cet esprit égalitariste est néfaste au fonctionnement optimal de l'administration et à la motivation des agents. Toutefois, le régime de primes et des indemnités tend à limiter ce principe fondateur. Sur ce sujet de la rémunération au mérite ou plus simplement de la reconnaissance du mérite dans la carrière de l'agent, il ne faut pas oublier que l'agent est là avant tout pour rendre un service et effectuer un travail correctement. Il ne s'agit pas de récompenser un agent parce qu'il a accompli son travail dans un délai raisonnable mais bien parce qu'il a fait plus que ce qui lui était demandé ou mieux que ce qu'on pouvait attendre de lui. La question de l'adéquation des rémunérations aux tâches effectuées par les agents et à la manière dont ils les remplissent se pose. La rémunération accessoire est sensée prendre en compte à la fois les données objectives et les situations individuelles sans toujours y parvenir. Cette situation devrait toutefois évoluer afin de mieux prendre en compte la réalité du travail effectué. De nombreux pays ont mis en place un système qui permet de traduire la performance en terme de rémunération. Un tel système est applicable à partir du moment où il est aisé de mesurer l'efficacité et l'efficience des agents. Le fait de confier à un agent des responsabilités en moyenne plus élevées que celles qui sont d'ordinaire attribuées aux agents de son grade souligne la reconnaissance d'une qualité professionnelle. En premier lieu un développement des emplois fonctionnels pourrait répondre à la préoccupation d'établir une meilleure correspondance entre la nature du travail et la rémunération. Cela permettrait de mieux rémunérer les fonctionnaires les plus méritants qui ont pu y accéder. En second lieu la possibilité d'introduire une proportion plus forte d'éléments de rémunération liée au mérite devrait être examinée. Actuellement, les primes en place sont là pour augmenter les salaires vus comme trop faibles dans la fonction publique territoriale et non pour valoriser ou sanctionner un travail. Le principe est souvent de mettre en place une partie fixe de primes et une partie variable très faible. Les gestionnaires sont d'ailleurs souvent peu enclins à sanctionner un agent là où ça fait le plus mal, c'est à dire sur sa rémunération. Le système actuel est difficile à changer du fait que les agents considèrent leurs primes comme acquises. La réforme des régimes indemnitaires de 2002 aurait dû être l'occasion de changer les pratiques et d'aller vers une rémunération au mérite. Mais dans la plupart des cas, le nouveau régime indemnitaire n'a été que la traduction de l'ancien régime, sans modification des conditions d'octroi des primes en corrélation avec l'évaluation.

Encadré 5 : La rémunération en Europe

Allemagne

Le droit à la rémunération est une spécificité germanique. Elle ne correspond pas à la contrepartie d'un "service rendu", comme en France, mais garantit un niveau de vie conforme à la fonction actuellement ou antérieurement exercée. En conséquence, l'agent

reçoit son traitement en début de mois et aucun prélèvement pour la retraite n'est effectué sur cette rémunération. La loi prévoit pour les différents échelons et fonctions un traitement de base, qui est commun à tous les personnels d'une des catégories de fonctionnaires. Au traitement s'ajoutent des compléments (Zulagen), dont le calcul peut varier selon les fonctions. La loi prévoit également le versement d'un complément familial, ainsi que d'autres suppléments. Belgique

Le traitement mensuel dépend de trois éléments : du grade, de la promotion et de l'ancienneté. Un certain nombre d'allocations, d'indemnités et de primes sont octroyés à l'ensemble du personnel : l'allocation de foyer ou de résidence, le pécule de vacances, l'allocation de fin d'année, l'allocation de naissance ou prime d'adoption. D'autres primes sont liées à des tests.

Espagne

Le système de rémunération des fonctionnaires est un système où l'ancienneté joue un rôle prépondérant. Le système se compose d'une rémunération de base, qui comprend le salaire et des primes triennales, et une rémunération supplémentaire en fonction du poste de travail, des conditions particulières d'exercice des fonctions, du rendement et des travaux supplémentaires. :

Irlande

Les grilles de rémunération sont applicables à la majeure partie des personnels de l'administration. La progression salariale est liée à l'ancienneté mais surtout à une évaluation annuelle qui doit être positive. Seuls les postes de Secrétaire assistant relèvent d'un système de rémunération liée uniquement à la performance.

Italie

Des critères de performance et de professionnalisme ont été introduits par la réforme de la fonction publique pour déterminer la rémunération et l'avancement des agents de l'administration. Les agents sont donc évalués annuellement. Tout automatisme dans la progression des rémunérations (augmentation selon le critère de l'ancienneté) a été éliminé. Des primes pour Noël sont parfois octroyées ainsi que des indemnités pour certains postes et certaines fonctions. Les heures supplémentaires sont dédommagées par des indemnités. L'ensemble d'un service peut être récompensé par une enveloppe à partager entre les agents s'il a rempli ses objectifs annuels.

Royaume Uni

La rémunération n'est pas liée à l'ancienneté même si elle est fonction du niveau des responsabilités exercées. Les agents peuvent percevoir une rémunération supplémentaire en raison de conditions particulières dans l'exercice de leurs fonctions. L'augmentation du traitement n'est pas automatique, elle est liée à la performance de l'agent.

II. La promotion au mérite

Une pratique actuellement en vigueur dans la plupart des collectivités territoriales consiste à récompenser les agents à l'ancienneté en leur permettant d'accéder à des niveaux de rémunération supérieure à travers la promotion interne ou l'avancement de grade.

Cependant, il faut noter qu'une promotion ou un avancement permet à l'agent de prétendre à des responsabilités supérieures et doit pour cela s'accompagner d'un changement de poste ou de responsabilités plus importantes ce qui n'est pas le cas dans la pratique. Les agents bénéficient de promotion parce qu'ils y ont droit et non parce qu'ils le méritent ou parce que la collectivité en éprouve le besoin. L'avancement d'échelon permet déjà ce type de promotion notamment en matière de rémunération. La promotion devrait être vécue comme un moyen de récompenser un agent pour les services rendus ou un moyen de reconnaître ses qualités. De plus, le lien entre la promotion et la formation continue doit être mieux établi. La progression de la carrière en termes de responsabilités nécessite souvent une formation adéquate, préalable à la prise de poste. Il paraîtrait ainsi normal qu'un agent qui aurait refusé qu'une formation lui soit dispensée ou qui ne l'aurait pas suivie avec succès, puisse se voir refuser l'accès à un emploi auquel il aurait pu en principe prétendre. Ainsi, chaque avancement dans la carrière devrait être sanctionné par une formation afin d'assurer l'égalité de traitement des agents. De nombreux agents se trouvent aujourd'hui bloqués dans leur carrière faute de quotas suffisants pour prétendre à la promotion interne ou de temps pour préparer les concours. Nous avons vu en effet précédemment les réformes possibles des concours, sans pour autant aborder la problématique des concours dans la carrière de l'agent. Préparer un concours demande non seulement du temps et de la disponibilité, que tous les employeurs territoriaux ne sont pas prêts à accorder, mais aussi une motivation sans faille pour se remettre à étudier des matières purement scolaires. De même que l'instauration d'une promotion et d'une rémunération selon le mérite serait à même de motiver l'agent pour une plus grande productivité, un véritable travail vers plus de responsabilisation et vers une carrière plus gratifiante serait bienvenu afin de remotiver les agents et de les intéresser à leur travail.

CONCLUSION

La fonction publique territoriale a besoin de réformes. Le statut n'est pas remis en cause, il nécessite cependant un véritable toilettage dû à un nouveau contexte.

Une des raisons qui peut être donnée aux insuffisances de la gestion des ressources humaines de la fonction publique territoriale tient aux dérives de la pratique par rapport aux textes. Qu'il s'agisse de la notation, de l'avancement, des mutations ou de la rémunération, les pratiques relevées ne sont pas en conformité avec les règles et principes statutaires qui, contrairement à l'habitude des employeurs territoriaux, donnent toute leur place au mérite et à la valeur professionnelle. Notre système de fonction publique est fondé sur la distinction du grade et de l'emploi qui a précisément pour objet de donner aux gestionnaires la souplesse dont ils ont besoin pour changer d'affectation les agents, en fonction des nécessités de service auxquelles ils sont confrontés. Ainsi, si le statut énonce le principe de la sécurité de l'emploi, cela ne veut pas dire qu'il est impossible de jongler avec les effectifs et cela ne condamne pas les collectivités à accroître indéfiniment leurs effectifs.

Par exemple, au niveau de la rémunération, la fonction publique dispose, bien loin de la pratique égalitaire constatée, d'importantes possibilités d'individualisation pour tenir compte de la manière de servir des agents ou des caractéristiques de l'emploi occupé. Or, les élus locaux ont choisi le chemin de la facilité, influencés grandement par les syndicats et ont mis en place un régime indemnitaire égalitaire. Ce souci de facilité se retrouve dans la procédure de notation qui, loin d'être exploitée à son potentiel maximum, est aujourd'hui un exercice convenu, sans aucune valeur et dont on ne peut tirer aucune

leçon quant à l'organisation future du travail. Si l'efficacité des fonctionnaires est si souvent remise en cause, la faute n'est pas de leur seul fait.

Il faut donc admettre qu'une partie des dysfonctionnements précédemment mis en évidence résulte de pratiques de gestion qui se sont progressivement généralisées, dans l'oubli des prérogatives reconnues aux gestionnaires. Ce constat est souvent analysé comme la traduction d'une sorte de refus des gestionnaires d'affronter les tensions, voire les conflits ouverts, par suite de la diffusion dans la fonction publique territoriale d'une culture du non conflit ou encore d'un consensus mou entre organisations syndicales et autorités hiérarchiques, largement cautionnées par les autorités politiques, en particulier en ce qui concerne les mutations ou l'avancement. Il est par ailleurs symbolique de remarquer que l'avancement d'échelon ou de grade est presque systématiquement acquis au minimum dans la fonction publique territoriale ce qui n'est pas le cas dans la fonction publique d'État. « Cette culture disposerait d'un cadre privilégié d'expression avec les commissions administrative paritaires, où les organisations syndicales trouvent une tribune et peuvent faire prévaloir la conception de l'égalité qui est la leur, tandis que les autorités hiérarchiques, laissant faire, achèteraient à une forme de paix sociale »⁴⁰.

Mais cette explication n'est pas la seule qui tienne. Une autre explication tient dans le système français de gestion de la fonction publique territoriale, selon lequel les décisions relatives à la carrière de l'agent relèvent le plus souvent des services centraux de gestion de personnel et non du responsable direct de service. Les chefs de service, chargés du bon fonctionnement du service n'ont de ce fait qu'une influence faible sur l'agent ce qui explique un certain laxisme en matière d'absentéisme et de congés.

Enfin, une dernière remise en cause de la gestion actuelle des ressources humaines tient à la double hiérarchie qui s'établit entre élus et fonctionnaires. Ce problème, déjà abordé dans la première partie peut être interprété comme une véritable guerre entre deux pouvoirs, le pouvoir politique qui tiendrait sa légitimité des élections et le pouvoir technocrate qui tiendrait sa légitimité de son savoir. La professionnalisation du politique et la politisation des fonctionnaires sont deux problèmes majeurs qu'il est bien difficile de gérer sans une véritable redéfinition des fonctions de chacun. La faute de ce dysfonctionnement revient aux deux parties. On a trop tendance aujourd'hui à voir les élus devenir des « supers chefs de service », octroyant largement des avantages plus ou moins légaux. De même, on a trop tendance à voir des fonctionnaires tenter de s'immiscer dans la décision politique, outrepassant leur rôle de conseiller technique du pouvoir politique. Dans la gestion du personnel, le dilemme est grand avec d'un côté des professionnels des ressources humaines qui n'auront jamais le dernier mot alors qu'ils ont tous les outils pour mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, et de l'autre côté, le pouvoir politique à qui revient la décision finale alors qu'ils n'ont pas les compétences ou la formation nécessaire. Tant que les relations entre élus et fonctionnaires ne changeront pas, la gestion de la fonction publique territoriale restera problématique et inefficace. Elus et fonctionnaires doivent travailler ensemble dans l'intérêt du service public local et non dans leurs propres intérêts, qu'il s'agisse de réélection ou de promotion. Les fonctionnaires doivent accepter de ne pas

⁴⁰ POCHARD, 2001, p.262

outrepasser leur rôle de soutien technique tandis que les élus doivent rester dans leur rôle de pouvoir politique. La gestion des ressources humaines devrait être de la compétence seule du service des ressources humaines en collaboration avec les chefs de service directs, sans que le pouvoir politique ne puisse s'en mêler.

BIBLIOGRAPHIE

- Association des Maires de France, *Moderniser la fonction publique territoriale pour valoriser nos territoires* [en ligne], novembre 2003, consultable sur Internet [consulté le 13 mars 2006]: <URL : http://www.amf.asso.fr/basedocumentaire/article.asp?ref_article=754
- BOURDON Jacques, La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente, AJDA, 26 janvier 2004, p.121 à 132 ;
- BOURETZ Pierre et PISIER Evelyne, *Le paradoxe du fonctionnaire*, Calmann-Lévy, 1988
- BRAEMER Nicolas, *contrat à durée indéterminée : une fonction publique territoriale à deux vitesses*, La lettre du cadre territorial, 15 février 2005, p. 22 à 24 ;
- BRAEMER Nicolas, *Jeunes fonctionnaires territoriaux : le futur a de l'avenir*, La lettre du cadre territorial, 1^{er} décembre 2005, p. 30 à 35 ;
- BRAEMER Nicolas, *les budgets doivent-ils nécessairement être à la hausse ?*, La lettre du cadre, n°312 du 1^{er} mars 2006, p.20 à 23
- CIEUTAT Bernard et TENZER Nicolas, L'urgence démographique dans Fonctions publiques : Enjeux et stratégie pour le renouvellement [en ligne], Commissariat général du plan, La Documentation française, 2000, 206 pages, consultable sur Internet [consulté le 20 avril 2006] : <URL : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004000956/0000.pdf>

- Courtial Jean, *Les institutions de la fonction publique territoriale* [en ligne], Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, juin 2003, 41 pages, consultable sur Internet : <URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000451/index.shtml> [consulté le 5 mars 2006] ;
- DENES Laurence, *Reçus-collés, mythe ou réalités*, La gazette des communes, n°1743 du 24 mai 2004, p.56
- Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, *Fonction publique : faits et chiffres 2004* [en ligne], Ministère de la Fonction publique, La Documentation française, 2005, 290 pages, consultable sur Internet : <URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000549/index.shtml> [consulté le 25 février 2006] ;
- DREYFUS Bernard, *La mise en oeuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale* [en ligne], Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, novembre 2003, 50 pages, consultable sur Internet : <URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000692/index.shtml> [consulté le 5 mars 2006] ;
- FRESSOZ Pierre-François, *La modernisation de la fonction publique*, AJDA, 20 mai 2001, p. 472 à 479 ;
- GOURAULT Jacqueline, *Rapport relatif au projet de loi sur la fonction publique territoriale* [en ligne], mars 2006, consultable sur Internet : <URL : <http://www.senat.fr/rap/l05-243/l05-243.html> [consulté le 13 mars 2006] ;
- Guide d'utilisation du répertoire des métiers à l'usage des petites et moyennes collectivités [en ligne], Centre national de la fonction publique territoriale, février 2006, 38 pages, consultable sur Internet : <URL : <http://www.cnfpt.fr/fr/particuliers/contenu.php?id=42&action=gui> [consulté le 31 mars 2006] ; http://www.amf.asso.fr/basedocumentaire/article.asp?ref_article=754 ; <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004000956/index.shtml> ;
- JACOT Henri, *Les diplômés de la vie* [en ligne], Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale, octobre 2003, 24 pages, consultable sur Internet : [Consulté le 14 mars 2006] <URL : http://www.lagazettedescommunes.com/exclusif/reformeFPT/pdf/rapport_csft.pdf ;
- MALLET Estelle, *Absentéisme, comment l'enrayer ?*, La gazette des communes, n°1833 du 10 avril 2006, p.22 à 29
- MALLET Estelle, *Concours, une réforme globale plutôt que de simples ajustements*, La gazette des communes, n°1793 du 6 juin 2005, p.22 à 29
- MALLET Estelle, *Fonction publique, les français séduits*, La gazette des communes, n°1828 du 3 mars 2006, p.10 à 15 ;
- MAUROY Pierre, *Des moyens nécessaires à une bonne gestion publique dans Refonder l'action publique locale* [en ligne], Commission pour l'avenir de la décentralisation, 17 octobre 2000, 139 pages (p. 113 à 121). consultable sur Internet : <URL : http://www.amue.fr/Telecharger/Rapport_Mauroy.pdf [consulté le 2 avril 2006] ;
- Observatoire de la fonction publique territoriale, *Tendances de l'emploi territorial* [en

-
- ligne], Note de conjoncture, janvier 2006, n°10, 8 pages, consultable sur Internet [consulté le 26 février 2006]: <URL : http://www.observatoire.cnfpt.fr/pages_local/contenu.phtml?id=1109 ;
- PICQ Jean, Mobiliser les fonctionnaires dans L'État de la France [en ligne], mai 1994, 143 pages (p. 123 à 134), consultable sur Internet : <URL : <http://ensmp.net/pdf/1994/picq.pdf> [consulté le 19 mars 2006] ;
- POCHARD Marcel, *Rapport public 2003 - Perspectives pour la fonction publique* [en ligne], Conseil d'État, Etudes et documents du Conseil d'État, n° 54, La Documentation française, 2003, p. 241 à 290, consultable sur Internet : <URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000123/index.shtml> [consulté le 4 mars 2006] ;
- PONCELET Christian, *Quelle fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation ?* [en ligne], Les colloques du Sénat, 2001, consultable sur Internet : <URL [consulté le 11 mars 2006]: <http://www.carrefourlocal.org/dossiers/colloques/fonctionpterr.html>
- ROGNARD Michel Antoine, *La fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation* [en ligne], rapport du CES, 2000, 81 pages, consultable sur Internet [consulté le 19 mars 2006] : <URL : http://www.lagazettedescommunes.com/exclusif/reformeFPT/pdf/rapport_rogard.pdf ;
- SCHWARTZ Rémy, *Le Recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux* [en ligne], Ministère de l'intérieur, 1998, 130 pages, consultable sur Internet [consulté le 22 mars 2006] : <URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984000820/index.shtml> ;
- SENIMON Michel, Regards sur le management public en Europe : quels enseignements pour le France dans Réformer la fonction publique territoriale pour réussir l'acte II de la décentralisation [en ligne], Les colloques du Sénat, novembre 2003, consultable sur Internet [consulté le 13 mars 2006]: <URL : www.unilim.fr/prospeur/fr/europa/agenda/Intervention%20-%20colloque%20SENAT%2012%20nov

ANNEXES

Annexe 1 : synthèse des 25 propositions

- Proposition 1 : Confier l'organisation des concours de catégorie A au Centre national de la fonction publique territoriale et les concours de catégorie B et C aux Centres départementaux de gestion ;
- Proposition 2 : Organiser les concours annuellement et nationalement à une date unique ;
- Proposition 3 : Faire payer un droit d'inscription qui ne serait encaissé qu'en cas d'absence injustifiée aux épreuves ;
- Proposition 4 : Instaurer une limite maximale et minimale de diplômes pour présenter les concours ;
- Proposition 5 : Organiser les concours sur titre autour d'une phase d'admissibilité (examen des dossiers) et d'une phase d'admission (entretien sur les motivations) ;
- Proposition 6 : Simplifier les épreuves des troisièmes concours ;
- Proposition 7 : Rendre les épreuves moins scolaires en favorisant les épreuves courtes et orales ;

- Proposition 8 : Créer des spécialités aux concours de catégories A et B mais sans excès ;
- Proposition 9 : Confier la centralisation des informations de recrutement au Centre national de la fonction publique territoriale pour la catégorie A et aux Centres départementaux de gestion pour les catégories B et C ;
- Proposition 10 : Mettre en place une liste de priorité pour les recrutements des collectivités territoriales ;
- Proposition 11 : Elaborer des fiches de postes précises et complètes ;
- Proposition 12 : Instaurer une formation initiale de cinq jours commune à tous les fonctionnaires ;
- Proposition 13 : Mettre en place une formation moins théorique et plus courte pour les catégories A et B. ;
- Proposition 14 : Adapter la formation après promotion à l'expérience acquise ;
- Proposition 15 : Mettre en place une véritable formation continue, coordonnée et anticipée;
- Proposition 16 : Redéployer les compétences internes en favorisant la mobilité inter filières ;
- Proposition 17 : Favoriser la mobilité entre les collectivités territoriales ;
- Proposition 18 : Favoriser la mobilité entre les fonctions publiques ;
- Proposition 19 : Favoriser la mobilité entre le public et le privé en reconnaissant l'expérience professionnelle ;
- Proposition 20 : Limiter le recrutement des contractuels avec un contrôle strict ;
- Proposition 21 : Limiter la précarisation des contractuels en mettant en place des évaluations régulières ;
- Proposition 22 : Contrôler l'organisation du temps de travail par des systèmes de pointage ;
- Proposition 23 : Mettre en place une véritable évaluation basée sur des objectifs précis ;
- Proposition 24 : Mettre en place une rémunération au mérite ;
- Proposition 25 : Mettre en place une promotion au mérite ;

Annexe 2 : liste des sigles

- A.T.S.E.M. : Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
- C.A.P. : Commission administrative paritaire
- C.D.G. : Centre départemental de gestion

-
- C.J.C.E : Cour de justice des communautés européennes
 - C.N.F.P.T. : Centre national de la fonction publique territoriale
 - C.S.F.P.T. : centre supérieur de la fonction publique territoriale
 - C.T.P. : Commission technique paritaire
 - D.R.H. : Direction des ressources humaines
 - E.N.A. : Ecole national de l'administration
 - F.P.T. : fonction publique territoriale
 - G.I.P. : Groupement d'intérêt public
 - G.P.E.C. : Gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences
 - I.N.E.T. : Institut national des études territoriales
 - L.O.L.F : Loi organique sur les lois de finances
 - O.T.A.P.S. : Opérateur territorial des activités physiques et sportives
 - Q.C.M. : Question à choix multiples
 - Q.R.C. : Question à réponse courte
 - V.A.E. : Validation des acquis de l'expérience

Annexe 3 : textes de lois

- Constitution de la 5^{ème} République
- Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen (1789)

Documents consultables à cette adresse:
http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index_ju_la04.shtml

Annexe 5 : décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984

- Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Documents consultables à cette adresse:
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1984/83168dc.htm>