

## POUR UN SERVICE PUBLIC DE QUALITÉ, ADAPTER LE STATUT DE LA TERRITORIALE

**Pascal Fortoul**, président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)

**F**aut-il réformer le statut de la fonction publique ? La question est lancinante et son traitement délicat dans la mesure où il prend d'emblée une dimension politique – si ce n'est polémique – et suscite des positions crispées. Dans ce débat, la fonction publique territoriale (FPT) apparaît aujourd'hui tout particulièrement sur la sellette, plusieurs candidats déclarés à la prochaine présidentielle n'hésitant pas à la brocarder en évoquant ici et là sa boulimie en matière de recrutement, son immobilisme et son inadaptation au contexte socioéconomique contemporain. D'aucuns appellent même à sa suppression considérant que, comme par enchantement, les élus locaux seraient ainsi, du jour au lendemain, délivrés du boulet statutaire qui entrave la marche des collectivités vers l'efficacité, oubliant au passage que cette abrogation engendrerait une démultiplication des conventions collectives pouvant être plus contraignantes...

Pourtant, la FPT est sans aucun doute aujourd'hui le laboratoire de la « modernisation » des administrations publiques. Depuis sa création au début des années 1980, dans la foulée des lois de décentralisation,

elle a connu un développement considérable, en termes d'effectifs bien sûr, mais aussi et surtout en termes de responsabilités. Initialement construite par imitation de la fonction publique d'État, force est de constater que, depuis, la FPT s'est largement émancipée de son modèle, rompant avec les rigidités bureaucratiques des administrations centrales et n'hésitant pas à innover. Les dispositifs relevant du management des ressources humaines – tableaux de pilotage, indicateurs de performance, fiches de postes, entretiens individuels d'évaluation, primes au mérite – sont répandus, même si leur usage est pour l'instant très inégal d'une collectivité à une autre. Par ailleurs, de multiples missions du service public local sont aujourd'hui exercées par des personnes qui ne relèvent d'aucune catégorie de la FPT (délégations de service public, entreprises publiques locales, intérim, etc.). Gravé dans la Constitution, le principe de libre administration auquel ne cessent de se référer les élus locaux renvoie également aux incitations récurrentes à la flexibilité : les collectivités s'appuient en effet largement sur les possibilités de recrutement non statutaire qui leur sont accessibles, notamment pour

les métiers considérés sous tension (informaticiens, développeurs économiques, urbanistes...) et qui n'entrent que difficilement dans la grille traditionnelle de la fonction publique.

La FPT est, en résumé, en première ligne des réformes. Il est cependant aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin. Du moins si l'on veut sérieusement répondre aux évolutions sociétales, répondre à une demande sociale toujours plus pressante tout en limitant la dépense publique.

Il convient de revisiter certains principes du statut comme l'ont fait avant nous certains pays en Europe et ce dans un seul et unique objectif : sauvegarder l'efficacité et qualité du service public local à la française et permettre une pleine reconnaissance des agents qui le servent.

Sur un sujet aussi sensible, j'ai souhaité que la prise de position de l'ADGCF, qui fédère les cadres dirigeants de communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles, émane de l'expression de l'ensemble de ses adhérents. Aussi, nous avons lancé une enquête en ligne articulant questions quantitatives et qualitatives sur l'histoire, les ressorts et l'évolution potentielle du statut de la FPT, son

articulation avec le service public local et son exercice. Que révèle-t-elle ? Tout d'abord, que si une majorité des managers d'intercommunalité souhaitent un maintien du statut, ils sont dans le même temps 65 % à réclamer une modernisation du statut de leurs agents et même 27 % à exiger une profonde réforme. Les trois quarts des directeurs généraux stigmatisent ensuite l'égalitarisme et l'uniformisation qu'engendre le statut dans le management

des effectifs, la gestion des mobilités – notamment entre secteur public et privé – ou la faible adaptabilité de la grille indiciaire. Pour 57 % d'entre nous, il complexifie même le déploiement d'une gestion prévisionnelle. Le concours surtout, pierre angulaire du recrutement dans la fonction publique, ne garantit plus dans la durée la compétence et le professionnalisme des agents pour 79 % des répondants. Enfin, rappelons que, historiquement, le principe de sécurité de l'emploi pour les fonctionnaires défini en 1946 par Maurice Thorez visait à assurer l'indépendance de l'adminis-

tration vis-à-vis du pouvoir politique : or seuls 35 % des directeurs généraux interrogés estiment qu'en réalité, le statut permet de protéger les agents contre les pressions politiques. À cet

**« Il convient de revisiter quelques principes du statut comme l'ont fait avant nous certains pays en Europe. »**

égard, ne faudrait-il pas légitimer une bonne fois pour toutes le directeur général des services comme l'autorité administrative des collectivités ?

Rien de surprenant dans ces positions exprimées par une majorité de directeurs généraux communautaires écartant l'idée d'un *statu quo* et appelant de leurs vœux une évolution du statut. En effet, figures institutionnelles émergentes dans le paysage territorial, intégrant des agents aux trajectoires diverses, issus des communes ou d'autres collectivités « traditionnelles », d'intercommunalités, voire du secteur privé, les communautés sont

en évolution permanente. Les dynamiques de mutualisation et de fusion auxquelles sont tout particulièrement confrontés nos collègues et les problématiques d'incorporation d'agents aux conditions initiales très hétérogènes les incitent naturellement à plaider pour une adaptation rapide et profonde du cadre statutaire.

Le livre blanc de la FPT récemment présenté par Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fon-

ction publique territoriale, intitulé *Demain, la fonction publique territoriale*, appelle déjà à moderniser l'accès à l'emploi au sein des collectivités et à intégrer l'impact des mutations territoriales sur l'organisation et la gestion des agents. Dans cet esprit, l'ADGCF élabore actuellement une plate-forme de propositions visant à sortir du caractère tantôt trop protecteur, tantôt trop inhibant du statut tout en le préservant. On peut d'ores et déjà évoquer quelques réflexions.

Tout d'abord, force est de constater que le statut n'est pas toujours adapté aux besoins des directeurs ■■■

## POUR UN SERVICE PUBLIC DE QUALITÉ, ADAPTER LE STATUT DE LA TERRITORIALE

**Pascal Fortoul**, président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)

■ ■ ■ généraux en termes de compétences sur le terrain. C'est pourquoi nous préconisons d'assouplir les règles en matière de recrutement et de faciliter le recrutement en CDI d'agents relevant du droit privé en leur proposant un niveau cohérent de rémunération afin de garantir l'attractivité du secteur public.

C'est, il me semble, une nécessité impérieuse si l'on veut se prémunir du recours de plus en plus systématique aux sociétés publiques locales avec les risques d'externalisation de l'ingénierie publique qu'il comporte. Autre évolution souhaitée par

l'ADGCF, le passage progressif d'une fonction publique de statuts à une fonction publique de métiers, condition sine qua non pour déployer au mieux une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et au sein de laquelle la distinction entre filières techniques et administratives, particulièrement cloisonnante, n'aurait plus aucun sens.

Le contexte de refonte de la carte intercommunale que nous connaissons apparaît également comme une fenêtre d'opportunités pour ajuster le statut aux exigences managériales de nos territoires. Nous voulons, à cet égard, sortir de l'obsession du grade

qui entrave toute gestion moderne des ressources humaines. Ainsi, en l'état actuel du droit, de nombreux DGS [*directeurs généraux des services, ndlr*] ne peuvent accéder aux fonctions de DGS des nouvelles intercommunalités parce qu'ils n'ont pas le grade requis, alors même qu'en

fin de la politique de rémunération, même si celle-ci nécessite une énergie considérable pour sa mise en œuvre dans une optique d'équité et donc d'harmonisation. Les différences de RI, de congés, de RTT, d'avantages sociaux divers et variés n'ont aucun sens et sont parfois insupportables car

injustifiables aux yeux de nos concitoyens. Les intercommunalités, employeurs uniques du bloc local, doivent être le creuset d'une mise en cohérence territoriale: ce sera en effet plus facile d'harmoniser 1 300 commu-

**« La refonte de la carte intercommunale apparaît comme une fenêtre d'opportunités pour ajuster le statut. »**

tant que DGS de la plus grande communauté, les textes prévoient qu'ils deviennent automatiquement DGS de la structure émergente. Contre cette aberration, nous plaçons l'effacement, quasi total, des seuils liant le grade initial du directeur général à la strate démographique de la collectivité qu'il pourrait administrer.

Les processus de mutualisation et de fusion rebattent également les cartes des régimes indemnitaires (RI) existants. Ils nécessitent un travail conséquent de remise à plat des dispositifs, visant à dépoussiérer les vieilles pratiques et à favoriser un pilotage plus

nautés pour arriver à redonner du sens à la FPT.

Enfin, une majorité d'entre nous – 54 % – soutient aussi la nécessité de remettre en question le principe de l'« emploi à vie », qui ne procède d'ailleurs que d'une interprétation coutumière du statut conjugée à une « dérive » du paritarisme. Dans tous les cas, le statut n'est pas indissociable de l'exercice du service public. Sa création est liée à un contexte historique. Il nous revient, comme d'autres l'ont fait dans le passé, de mettre la fonction publique locale en phase avec l'histoire et d'œuvrer à l'avènement de territoires forts et mobiles. ■