Adapter le statut de la fonction publique territoriale

POUR RENFORCER LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC LOCAL

ANALYSE, RÉFLEXIONS ET PROPOSITIONS
DE L'ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

JUIN 2017

ASSOCIATION
DES DIRECTEURS GENERAUX
DES COMMUNAUTES
DE FRANCE

INTRODUCTION

FAUT-IL RÉFORMER LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE ? 4

PARTIE 1

MUTATION DE LA FONCTION PUBLIQUE : DU LABORATOIRE TERRITORIAL À L'HYBRIDITÉ INTERCOMMUNALE 7

- 57 000 Fonctions Publiques Territoriales ? 8
- La FPT, fer de lance de la modernisation de l'action publique 9
- L'hybridité communautaire 10

PARTIE 2

LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE AU CRIBLE DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX D'INTERCOMMUNALITÉ 13

- La perception du statut de la FPT 14
- Atouts et faiblesses du statut de la FPT 16

PARTIE 3

CONTRE LE *STATU QUO*, LES PROPOSITIONS DE L'ADGCF 21

- Sur l'entrée dans la FPT 22
- Sur les déroulés de carrière 23
- Sur les conditions de travail 26

PERSPECTIVES 29

- Les 12 propositions de l'ADGCF 30

ANNEXE 33

FAUT-IL RÉFORMER LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

Pascal FORTOUL
Président de l'ADGCF

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 à la présidentielle de 2017 n'ayant pas hésité 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'efficience, oubliant au passage qu'une abrogation pure et simple engendrerait une démultiplication des conventions collectives potentiellement plus contraignantes...

› CHRONOLOGIE

C'est dans ce contexte très particulier que l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF) a décidé de s'engager dans la bataille des idées et de prendre publiquement position sur l'épineuse question du « statut ». Jusqu'à présent et bien qu'elle ait été régulièrement sollicitée par d'autres associations de cadres territoriaux, l'ADGCF n'avait jamais souhaité officialiser un point de vue sur le sujet. Pourquoi ? Tout d'abord, parce que sa vocation historique, centrée sur la promotion de l'intercommunalité de projet et la construction d'un mouvement unifié de professionnels du management des politiques territoriales, l'a toujours incitée à se tenir à l'écart de toute potentielle dérive corporatiste. Ensuite, parce qu'en tant que dépositaire de la parole de notre association et au regard du caractère particulièrement sensible du devenir de la fonction publique territoriale, je considérais que la position de l'ADGCF ne pouvait procéder de son seul Président bien sûr, ni même de son Bureau élargi. Pour moi, la doctrine associative en la matière ne devait émaner, le cas échéant, que de l'expression de l'ensemble de nos adhérents.

À cet égard, c'est bien la volonté de nos membres, manifestée lors de notre Assemblée Générale qui s'est déroulée à Tours en octobre 2015, qui a donné le coup d'envoi de notre réflexion prospective sur le devenir du « statut ». Le message était clair : nous ne pouvions continuer à laisser à d'autres le soin de parler à notre place et ce, parce que les interrogations sur l'évolution de la FPT ont pour corollaire une problématique fondamentale : les conditions du maintien d'un service public local de qualité.

> Nous ne pouvions continuer à laisser à d'autres le soin de parler à notre place.

› MÉTHODE

Aussi, comme nous nous y étions engagés et après avoir mené au premier semestre 2016 une série d'entretiens exploratoires et défini une première grille d'analyse, nous avons lancé en septembre une enquête articulant questions quantitatives et qualitatives sur l'histoire, les ressorts et l'évolution potentielle du statut de la FPT et sur son articulation avec le service public local et son exercice[1]. Les premiers résultats de ce travail ont été présentés aux adhérents de l'association lors de son assemblée générale, à Strasbourg le 12 octobre 2016, dans le cadre de la convention nationale de l'intercommunalité. Les prises de parole et réactions énoncées à cette occasion ont été enregistrées, capitalisées et intégrées dans la rédaction de l'opus final que vous avez entre les mains ; celui-ci établit l'idée que les managers intercommunaux se font de la « fonction publique territoriale » et de son articulation avec le « service public » et, par là, le modèle républicain qu'ils entendent porter et promouvoir au sein des territoires.

1. Construit en collaboration avec le bureau d'études NewDeal, le questionnaire a été adressé à l'ensemble des membres des directions générales communautaires et métropolitaines. Avec plus de 700 réponses recensées, les résultats de cette étude sont, d'un point de vue statistique, considérés comme représentatifs.

Fotolia © anc

PARTIE 1

MUTATION DE LA FONCTION PUBLIQUE : DU LABORATOIRE TERRITORIAL À L'HYBRIDITÉ INTERCOMMUNALE

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 (FPE), force est de constater que, depuis, la FPT s'est largement émancipée de son modèle, rompant avec les rigidités bureaucratiques des administrations centrales et innovant en matière de management des ressources humaines.

Au sein de ce processus de transformation de l'action publique locale, les intercommunalités, sans doute par ce que leur ADN diffère de celui des circonscriptions territoriales héritées, expérimentent d'ores et déjà de nouvelles alchimies administratives.

› 57 000 FONCTIONS PUBLIQUES TERRITORIALES ?

Une « évidence tacite » : c'est sans doute ce qui caractérise le mieux le lien entre le principe de libre administration des collectivités – historiquement et farouchement défendu par les élus locaux – et les exhortations actuelles appelant à une plus grande souplesse du marché du travail. Si la loi du 13 juillet 1983 affirme en effet l'unité de la fonction publique autour de ses trois composantes – État, Territoriale et Hospitalière –, la loi du 26 janvier 1984 vient rapidement singulariser la FPT en conférant une importante liberté aux exécutifs territoriaux en matière de recrutement[2].

Depuis lors, la territoriale s'est développée et a évolué en accordant toujours plus de marges de manœuvre aux élus locaux. Ici, et à la différence de la FPE, les concours ne donnent pas automatiquement accès à un emploi, les élus ayant la possibilité d'embaucher des « non titulaires », « chaque fois que la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient »[3]. Conséquence : 20 % des agents publics locaux sont des « non-titulaires » contre 15 % concernant les personnels de l'État[4]. Autre spécificité notable de la Territoriale : les patrons des exécutifs locaux ont la possibilité de se séparer « facilement » de leurs cadres dirigeants occupant des emplois fonctionnels en invoquant unilatéralement la « perte de confiance ».

En sus des prérogatives discrétionnaires des employeurs, le droit des collectivités contribue directement au caractère composite de l'emploi public local. En codifiant par exemple des règles spécifiques de recrutement des cadres territoriaux en fonction de la taille des collectivités ; en œuvrant également au rapprochement entre emploi public et emploi privé *via* l'intégration d'un nombre toujours plus important de dispositions issues du Code du travail allant dans le sens d'une individualisation progressive de la relation au travail et des rémunérations au sein des collectivités en rupture avec le traitement général associé au statut de la fonction publique. L'imprégnation des normes communautaires en droit français conforte d'ailleurs cette dynamique de dédifférenciation entre emploi public et emploi privé ; transposant la directive européenne du 28 juin 1999, la loi du 26 juillet 2005 autorise en effet la « CDIsation » des contractuels ayant exercé six ans au sein d'une collectivité et vient indéniablement appuyer cette tendance à la « privatisation » de l'emploi public, « privatisation » que la loi du 3 août 2009 n'a fait que consolider en permettant aux collectivités de recruter des travailleurs intérimaires.

> On ne saurait présumer d'une quelconque unité de la FPT.

2. Sur l'histoire de la FPT, voir l'ouvrage éclairant d'Émilie Biland, *La fonction publique territoriale*, Paris, Éditions La Découverte, 2012.

3. Loi du 26 janvier 1984 - Art. 3-3 2°. Depuis le décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015, les « non titulaires » sont désignés sous le vocable de « contractuels ». **Notons qu'en 2014, année des élections municipales et intercommunales, 40 % des recrutements opérés par les collectivités concernent des agents contractuels**. Ces résultats doivent par ailleurs être cumulés avec les 15 % d'embauches directes pour les catégories C. Source : *Panorama de l'emploi territorial,* FNCDG-ADGCDG, 2016.

4. Source : emploipublic.fr (décembre 2015). Il faut également dire que les collectivités exercent davantage de politiques publiques que les services de l'État, ce qui explique le recours aux vacataires, dans le champ périscolaire notamment.

Autrement dit, on ne saurait présumer d'une quelconque unité de la FPT, loin d'être, force est de le constater, uniforme. Cette hétérogénéité s'explique en outre par une application du contrôle de légalité variable dans le temps comme dans l'espace.

La multiplicité des employeurs conjuguée à des normes juridiques à géométrie variable offrent de fait des conditions de travail, de rémunération et de carrière suffisamment variables pour considérer que les collectivités dérogent régulièrement au statut de la FP.

En somme, il n'y a pas une, mais 57 000 « FPT », ou plutôt, employeurs publics locaux.

C'est précisément parce que leurs fondements juridiques sont en constante évolution et que leur fonctionnement est protéiforme, que les administrations locales apparaissent particulièrement perméables aux dynamiques de réforme, managériales notamment.

› LA FPT, FER DE LANCE DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Longtemps vilipendée pour son caractère suranné, stigmatisée si ce n'est raillée par la médiatisation de pratiques d'un autre âge – embauche de personnels sous-qualifiés et pléthoriques voire clientélisme –, la FPT est aujourd'hui décrite comme le cheval de Troie de la modernisation de l'action publique face à l'inertie et à la lourdeur de l'appareil bureaucratique d'État.

Il faut dire que depuis maintenant plus de 30 ans, les collectivités se déploient sous l'égide d'un double processus : celui de décentralisation bien sûr, mais aussi celui de managérialisation[5].

> Une socialisation progressive aux canons de la doctrine managériale.

Les modes d'exercice contemporains des politiques locales témoignent en effet d'une socialisation progressive des élus et cadres territoriaux aux canons de la doctrine managériale ; si la valeur « service public » est plus que jamais convoquée, elle intègre désormais systématiquement des référentiels d'optimisation organisationnels et budgétaires et de satisfaction des citoyens-usagers.

Les savoirs, savoir-faire et instruments provenant du nouveau management public sont de plus en plus mobilisés dans cette visée d'efficience et d'efficacité de l'action locale. Les dispositifs relevant de la gestion des ressources humaines – tableaux de pilotage, indicateurs de performance, fiches de postes, entretiens individuels d'évaluation, primes au mérite – sont répandues, même si leur usage est pour l'instant très inégal d'une collectivité à une autre.

Quoi qu'il en soit, c'est précisément parce qu'elles combinent, dans un contexte marqué par la contrainte financière, les garanties du statut public et les innovations inspirées de la gestion entrepreneuriale, que les institutions territoriales interrogent et nourrissent la réforme des administrations centrales.

5. Cf. Émilie Biland, op. cit.

Témoignant de ce glissement organisationnel, de multiples missions du service public local sont aujourd'hui exercées par des organismes et des agents qui ne relèvent pas de la FPT – délégataires de service public et entreprises publiques locales notamment – cette dynamique contribuant elle aussi à l'intensité des accointances entre emploi public et emploi privé.

Les évolutions que rencontrent les collectivités ne se traduisent d'ailleurs pas par une simple substitution des normes administratives par une norme managériale mais plutôt par la simultanéité de ces deux modèles en leur sein.

Ce faisant, cette dynamique aboutit à une forme d'hybridation, définie comme un processus d'apprentissage organisationnel *sui generis.* À cet égard, l'intercommunalité, de par sa nouveauté et la spécificité de son fonctionnement collaboratif, est un lieu privilégié pour expérimenter le déploiement de méthodes inédites en matière de gestion des ressources humaines.

› L'HYBRIDITÉ COMMUNAUTAIRE

Parce qu'elle articule logique territoriale et logique réticulaire, parce qu'elle privilégie la collégialité dans ses prises de décision, mais surtout, parce qu'elle est un processus en constante évolution, l'intercommunalité induit des modalités d'organisation et de fonctionnement qui lui sont propres. À l'aune de son degré de maturité, chaque communauté invente ainsi une culture administrative spécifique et dont la mise en œuvre repose sur l'intégration d'agents titulaires et contractuels[6] aux trajectoires diverses, issus des communes ou d'autres collectivités « traditionnelles », d'intercommunalités mais aussi du secteur privé.

C'est bien ce caractère hydride, pluriel, en termes territorial bien sûr, mais aussi de recrutement, qui fait de l'intercommunalité le réceptacle privilégié de la modernisation des modes de gestion du personnel.

Les dernières réformes territoriales en date sont venues entériner cette prédisposition intercommunale au métissage administratif. La montée en compétence des communautés sous l'effet de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) de 2015 les conduit à s'appuyer sur les possibilités de recrutement non statutaire qui leur sont accessibles, notamment pour les métiers sous tension (développeurs économiques, urbanistes, web et digital masters...) et qui n'entrent que difficilement dans la grille traditionnelle de la fonction publique territoriale. Si l'élaboration des schémas de mutualisation a constitué l'occasion pour les communautés d'analyser l'état des ressources humaines de leur territoire, l'extension des périmètres des intercommunalités toujours impulsée par la loi NOTRe apparaît aujourd'hui comme l'occasion de repenser leurs missions, de les prioriser et de mettre en place une véritable gestion anticipée et stratégique de leur personnel. Comment ? *Via* la conduite d'études d'impact visant notamment à identifier les

6. Notons que la proportion de contractuels au sein des intercommunalités est supérieure à la moyenne de la FPT dans son ensemble, 24 % contre 20 %. Source : emploipublic.fr (décembre 2015).

doublons et les différences de traitement mais aussi à consolider le dialogue social, à prévenir les risques psychosociaux liés à la géographie des locaux et à la nouvelle structure des postes.

Dit autrement, la dynamique de fusions accélère l'élaboration des dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) qui tendent d'ailleurs de plus en plus à se déployer à l'échelle, non pas du seul territoire intercommunal mais à celle, plus cohérente, du bassin d'emploi. Pour ce faire, des communautés pionnières ont réalisé une cartographie des emplois associant les intercommunalités qui les entourent mais aussi les chambres consulaires et l'ensemble des mandataires du secteur privé. Les enjeux : d'une part, prévenir les contrecoups des mutations institutionnelles et économiques sur les métiers et les compétences dont auront besoin les intercommunalités et les entreprises implantées sur le bassin d'emploi ; d'autre part, élaborer un projet de développement idoine et partagé, proposant pour les agents des opportunités de mobilité interne au sein du bloc local voire externe, c'est-à-dire vers le secteur privé – et réciproquement.

En période de disette budgétaire, la GPEEC territorialisée constitue ainsi aux yeux des communautés un mode de coopération qui, contribuant à la fois à l'intégration du bloc local et interterritorial, assure une meilleure cohérence et efficacité de l'action publique. La mise en œuvre de plans de carrière et de cheminements professionnels publics-privés, le développement de la formation continue, apparaissent ainsi comme les fondements d'un management intercommunal transverse[7] visant une gestion optimisée du capital humain, c'est-à-dire de la compétence individuelle et de la performance collective.

En résumé, la FPT et son avant-garde intercommunale sont en première ligne des évolutions choisies ou contraintes que rencontre l'emploi public.

Pour l'ADGCF, il est cependant nécessaire d'aller plus loin, du moins si l'on veut sérieusement répondre aux mutations sociétales ainsi qu'à une demande sociale toujours plus pressante tout en limitant la dépense publique.

C'est bien là que réside notre double ambition : sauvegarder l'efficience et la qualité du service public local à la française et permettre une pleine reconnaissance des agents qui le servent.

7. Cf. *Le Manifeste* de l'ADGCF, publié en 2013 souligne les spécificités du métier de directeur général d'intercommunalité.

Fotolia © pashkov

PARTIE 2

LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE AU CRIBLE DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX D'INTERCOMMUNALITÉ

Inadapté ? Injustifiable ? Le statut de la fonction publique est aujourd'hui controversé. Créé en 1946 pour mettre les fonctionnaires – uniquement d'État alors – à l'abri des pressions de toutes sortes, il visait à définir les droits et devoirs des agents publics et prescrivait le concours comme principe de recrutement essentiel.

Véritable serpent de mer de la vie politique française, le débat sur sa réforme est revenu ces dernières années au cœur de l'agenda modernisateur sous l'effet conjugué d'un discours stigmatisant son anachronisme au regard des enjeux économiques contemporains et du contexte post Révision Générale des Politiques Publiques qui intègre la FPT dans les objectifs de réduction de la dépense.

Garant de la pérennité du service public pour ses défenseurs, le statut en est, à l'inverse, le fossoyeur pour ses détracteurs, en raison de son inamovibilité et de son caractère « castique ».

L'enquête menée par l'ADGCF auprès des cadres dirigeants des communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles a précisément eu pour objet de mettre en exergue le point de vue et les convictions de cadres territoriaux dont la valeur cardinale est d'œuvrer à une meilleure efficience et qualité du service public local. Que révèle-t-elle ?

› LA PERCEPTION DU STATUT DE LA FPT

Des principes…

C'est sous l'impulsion de Maurice Thorez, alors vice-président du Conseil dans le Gouvernement provisoire du Général de Gaulle, que les agents de l'État se voient doter d'un statut spécifique[8].

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'idée est en effet de les protéger de l'arbitraire, d'éviter toute instrumentalisation du pouvoir politique quel qu'il soit et de garantir ainsi un service public impartial et pérenne.

70 ans plus tard, force est de constater que la vocation initiale du statut – assurer l'indépendance des fonctionnaires de fait – conserve, dans ses principes, toute son acuité puisqu'il s'agit de la mission première que lui assignent dans leur grande majorité les directeurs généraux d'intercommunalité.

Mieux : ils sont **80 %** à considérer que, parce qu'il met précisément à l'abri les agents locaux de toute dérive discrétionnaire de leur hiérarchie, il affirme la primauté de l'intérêt général.

Enfin, dans la mesure où il consacre le recrutement par concours, le statut apparaît également, aux yeux des managers communautaires comme un gage d'égalité à l'obtention des emplois publics.

... à la réalité

Impartialité, continuité, égalité... Les vertus dont les directeurs généraux d'intercommunalité parent le statut dans son acception principiel ne résistent cependant que partiellement à sa confrontation avec la réalité du terrain.

Si **89 %** d'entre eux font du statut la condition *sine qua non* de la constance de l'action publique, force est de constater qu'ils sont plus circonspects lorsqu'il s'agit de confirmer certains de ses attributs à la lueur de leur expérience professionnelle quotidienne ; ainsi, seuls **35 %** des directeurs généraux interrogés estiment qu'en réalité le statut permet de protéger les agents contre les pressions partisanes alors que **74 %** lui octroient, en « principe », cette vocation.

8. Pour être précis, c'est sous le régime de Philipe Pétain, promoteur des corporatismes, que le premier statut général des fonctionnaires a été élaboré.

PERCEPTION DU STATUT

« Êtes-vous personnellement tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas du tout d'accord avec les affirmations suivantes ? »

	Total % accord (Tout à fait + Plutôt)	= Tout à fait	= Plutôt	= Plutôt pas	= Pas du tout
Le statut a vocation à garantir une fonction publique neutre et impartiale	89 %	49%	40%	10%	1%
Le statut a vocation à assurer continuité du service et de l'action publique	87 %	48%	39%	10%	3%
Le statut a vocation à préserver les agents de l'arbitraire, du favoritisme et garantir qu'ils travaillent dans le sens de l'intérêt général et pas d'intérêts particuliers	80 %	40%	40%	17%	3%
Le statut a vocation à garantir l'égalité d'accès des citoyens à l'emploi public	78 %	36%	42%	18%	4%
Le statut a vocation à garantir un traitement égalitaire de l'ensemble des usagers et citoyens	77 %	37%	40%	19%	4%
Le statut a vocation à garantir un déroulement de carrière régulier selon l'ancienneté et la valeur professionnelle	75 %	23%	52%	20%	5%
Le statut a vocation à protéger les fonctionnaires des pressions politiques	74 %	33%	41%	22%	4%
Le statut a vocation à former de véritables professionnels du service public	69 %	32%	37%	25%	6%
Le statut a vocation à préserver des pratiques clientélistes et discriminatoires	64 %	31%	33%	18%	18%

PERCEPTION DU STATUT

« Êtes-vous personnellement tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas du tout d'accord avec les affirmations suivantes ? »

	Total % accord (Tout à fait + Plutôt)	= Tout à fait	= Plutôt	= Plutôt pas	= Pas du tout
Dans la pratique, on constate effectivement que la continuité du service et de l'action publique est assurée	**89 %**	26 %	63 %	9 %	2 %
Dans la pratique, on constate effectivement que la fonction publique est neutre et impartiale	**74 %**	8 %	66 %	24 %	2 %
Dans la pratique, on constate effectivement que les usagers et citoyens bénéficient d'un traitement égalitaire	**73 %**	8 %	65 %	24 %	3 %
Dans la pratique, on constate effectivement que de véritables professionnels du service public sont formés	**71 %**	13 %	58 %	26 %	3 %
Dans la pratique, on constate effectivement que les agents bénéficient d'un déroulement de carrière régulier selon l'ancienneté et la valeur professionnelle	**67 %**	6 %	61 %	28 %	5 %
Dans la pratique, on constate effectivement que les usagers et citoyens ne sont pas exposés à des pratiques clientélistes et discriminatoires	**64 %**	7 %	57 %	31 %	5 %
Dans la pratique, on constate effectivement que les citoyens ont un accès égalitaire à l'emploi public	**58 %**	11 %	47 %	37 %	5 %
Dans la pratique, on constate effectivement que les agents sont préservés de l'arbitraire, du favoritisme	**53 %**	3 %	50 %	41 %	6 %
Dans la pratique, on constate effectivement que les agents ne sont pas soumis à des pressions politiques	**35 %**	2 %	33 %	55 %	10 %

De même, ils ne sont plus que **53 %** – contre **80 %** dans l'empyrée – à considérer que le statut se déploie avec pour seule et unique matrice la recherche de l'intérêt général. *In fine,* **58 %** des cadres intercommunaux consultés voient dans le statut la voie la plus « égalitaire » pour intégrer la FPT – contre **78 %** initialement – ; ce nouvel écart entre perception de « principe » et perception de « réalité » tend à corroborer les travaux des sociologues structuralistes qui, depuis maintenant plus de 40 ans, soulignent l'homogénéité de la fonction publique, la forte reproduction sociale qui y règne et la logique dynastique qui caractérise le haut fonctionnariat. En somme, les objectifs fondamentaux du statut, ses raisons d'être, ne sont pas atteints, du moins, pas entièrement selon les directeurs généraux des communautés.

> Dans sa forme actuelle, les objectifs fondamentaux du statut ne sont pas atteints.

ATOUTS ET FAIBLESSES DU STATUT

« Dans un contexte marqué par une profonde réorganisation institutionnelle et la raréfaction de la ressource publique, le statut est aussi questionné. Êtes-vous tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas du tout d'accord avec les affirmations suivantes ? »

	Total % accord (Tout à fait + Plutôt)	= Tout à fait	= Plutôt	= Plutôt pas	= Pas du tout
Les attaques contre le statut masquent la volonté de certains d'une remise en cause du modèle de service public à la française	81 %	37 %	44 %	16 %	3 %
Le statut a constitué un facteur clé de la décentralisation. Il peut constituer un facteur clé de la réforme territoriale	75 %	26 %	49 %	21 %	4 %
Le statut est indissociable d'un service public ambitieux et de qualité	70 %	27 %	43 %	24 %	6 %
Le statut offre de nombreuses possibilités d'une gestion différenciée des emplois et de compétences mais ces possibilités sont mal exploitées	68 %	19 %	49 %	28 %	4 %
Le statut est compatible avec une gestion dynamique des ressources humaines	59 %	18 %	41 %	34 %	7 %
Le statut offre des possibilités de gratification et de gestion au mérite	55 %	12 %	43 %	37 %	8 %

› ATOUTS ET FAIBLESSES DU STATUT DE LA FPT

« Initiative et sens de la responsabilité »

À côté de ces réserves, la grande majorité des managers communautaires continuent cependant de percevoir dans le statut la promesse du maintien d'un service public à la française qu'il est essentiel – et c'est bien là l'enjeu, de préserver voire de protéger.

D'un côté, la question statutaire apparaît comme l'un des éléments catalyseurs des dynamiques territoriales passées, en cours et à venir. Sans doute, parce que dès sa création et comme l'exprimait Maurice Thorez en son temps, le statut donnait aux fonctionnaires *« la possibilité de contribuer dans une large mesure à la correction des défauts actuels de notre administration et lui rendre son efficacité, parce qu'il permettra de promouvoir à la tête des différents services et aux postes les plus importants, des agents d'une valeur éprouvée, ayant le goût de l'initiative et le sens de la responsabilité »*.

En d'autres termes, il était bien dans l'ADN primordial du fonctionnaire – et de celui des territoriaux *a fortiori* – d'accompagner et de porter d'un point de vue stratégique et opérationnel les mutations et l'optimisation des institutions (locales) et, ce faisant, de **mettre en réflexion l'évolution de son propre cadre professionnel**.

ATOUTS ET FAIBLESSES DU STATUT

« En de multiples occasions, un certain nombre de critiques vis-à-vis du statut et, plus largement, du fonctionnement de la fonction publique a été remis. Pour chacune des critiques suivantes, estimez-vous qu'elles sont tout à fait justifiées, plutôt justifiées, plutôt pas justifiées ou pas du tout justifiées ? »

	Total % accord (Tout à fait + Plutôt)	= Tout à fait	= Plutôt	= Plutôt pas	= Pas du tout
Une gestion excessivement égalitaire et uniformisatrice et des difficultés à mettre en œuvre une gratification au mérite	76 %	29 %	47 %	20 %	4 %
Une architecture statutaire bloquante (cadres d'emplois trop nombreux et trop cloisonnés…) freinant la mobilité des agents	75 %	20 %	55 %	22 %	3 %
Une trop grande rigidité des modes de gestion des ressources humaines (grille, avancement)	73 %	27 %	46 %	24 %	3 %
Un encadrement statutaire et réglementaire trop pesant	67 %	22 %	45 %	30 %	3 %
Un système ne permettant pas d'anticiper les besoins et de procéder à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences performante	57 %	15 %	42 %	38 %	5 %

LE CODE COULEUR EST ICI VOLONTAIREMENT INVERSÉ
COMPTE TENU DE LA FORMULATION SPÉCIFIQUE DES PROPOSITIONS ÉVALUÉES

Un frein au management des équipes

De l'autre côté, les directeurs généraux d'intercommunalité circonscrivent les maux actuels du cadre statutaire en pointant dans le même temps sa rigidité, **son usage bien trop parcellaire au regard de ses possibilités** et la nécessité de l'adapter davantage à un management plus contemporain et donc plus individualisé des ressources humaines.

Les trois quarts des directeurs généraux stigmatisent en ce sens 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 eux, il complexifie même le déploiement d'une gestion prévisionnelle.

Le concours sur le grill

Surtout, **pour 79 % des cadres communautaires interrogés, le concours, pierre angulaire du recrutement dans la fonction publique, ne certifie plus la compétence** – sans doute au regard de la complexification des enjeux territoriaux – **et le professionnalisme des agents,** même s'il en constitue l'un des principes de base.

Dans sa forme actuelle, le concours n'est plus appréhendé comme le procédé le plus à même de répondre avec efficacité aux besoins des administrations locales qui supposent l'embauche de profils spécifiques, issus de filières professionnelles plus flexibles et donc moins « académiques ».

> Le concours ne répond plus avec efficacité aux besoins des administrations locales.

ATOUTS ET FAIBLESSES DU STATUT

« Dans un contexte marqué par une profonde réorganisation institutionnelle et la raréfaction de la ressource publique, le statut est aussi questionné. Êtes-vous tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas du tout d'accord avec les affirmations suivantes ? »

	Total % accord (Tout à fait + Plutôt)	= Tout à fait	= Plutôt	= Plutôt pas	= Pas du tout
Dans la durée, le concours n'est plus le garant de la compétence et du professionnalisme des agents	79 %	39 %	40 %	16 %	5 %
Le statut constitue un frein au recrutement de certains profils spécialisés	79 %	30 %	49 %	16 %	5 %
Le développement des contractuels et / ou des contrats aidés permet de répondre aux besoins de souplesse des collectivités mais ne remet pas en cause en tant que tel l'intérêt du statut	74 %	20 %	54 %	22 %	4 %
Le statut n'offre pas suffisamment de souplesse en terme de recrutement au regard des besoins des collectivités	71 %	21 %	50 %	24 %	5 %
Le statut constitue un frein à la mobilité entre sphère publique et sphère privée	69 %	22 %	47 %	26 %	5 %
Les dispositifs de résorption de l'emploi précaire (Sapin, Sauvadet) sont bénéfiques	62 %	10 %	52 %	33 %	5 %
Le développement des contractuels et / ou des contrats aidés démontre bien les lourdeurs du statut et la difficulté à répondre aux besoins des collectivités	60 %	23 %	37 %	30 %	10 %
Les dispositifs de résorption de l'emploi précaire (Sapin, Sauvadet) ont eu des effets pervers	58 %	13 %	45 %	37 %	5 %
Le développement des contractuels et / ou des contrats aidés constitue une menace pour le statut	36 %	9 %	27 %	51 %	13 %

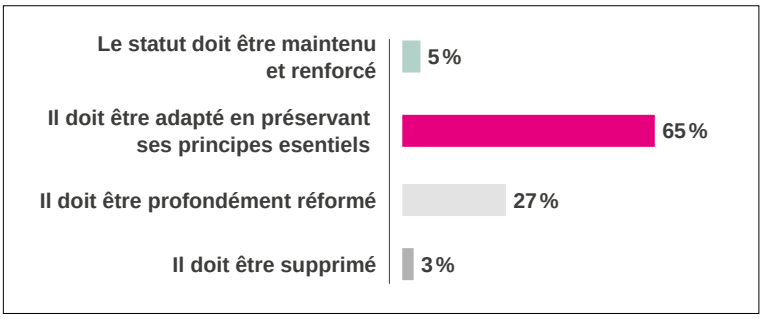
Pour une large majorité de directeurs généraux d'intercommunalité – 74 % –, le recrutement de contractuels vient précisément pallier les insuffisances du cadre statutaire, ce processus légitimant de fait l'expérience professionnelle et les qualités démontrées comme voie d'entrée alternative à la FPT. Dans une période d'instabilité territoriale et financière, les métiers et les compétences des agents communautaires doivent en effet plus que jamais être ajustés à une demande sociale évolutive, puisque ce sont bien eux qui assurent au quotidien la production et le déploiement de l'offre de services publics locale et qui en déterminent l'efficience[9].

Sortir de la mystique du concours : c'est, en creux, ce que sous-tendent les prises de position des cadres intercommunaux qui prêchent pour un pilotage dynamique des recrutements, c'est-à-dire pour la possibilité d'adapter leurs modes de gestion des effectifs aux réalités du terrain.

9. Notons qu'à l'échelle européenne et internationale, le principe du concours comme mode de recrutement privilégié de la fonction publique est loin de constituer un modèle standardisé ; la plupart des pays priorisent davantage la trajectoire professionnelle et la formation continue, le concours ne subsistant généralement que dans la perspective d'une intégration aux services administratifs régaliens. Cf. M. Dorne-Corraze, F. Alvado-Vinay, C. Desforges et al., *L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique*, Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, juillet 2008, p. 37.

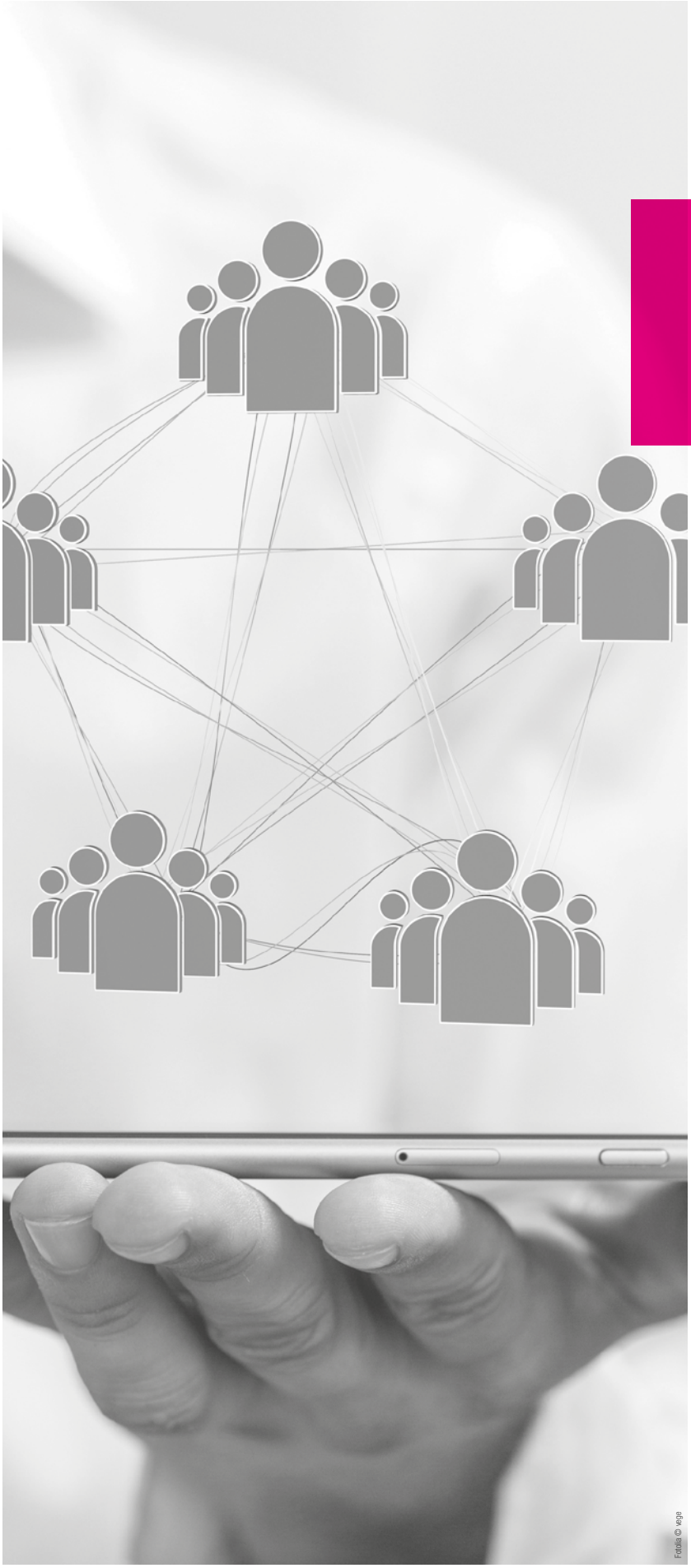
10. Voir en annexe le tableau récapitulant le « statut » des agents publics au sein des pays de l'OCDE.

Au final, si une large majorité de managers communautaires milite pour un maintien du statut, ils sont dans le même temps 65 % à en réclamer la modernisation et même 27 % à exiger une profonde réforme.



En d'autres termes, la défense du statut n'empêche pas d'envisager son évolution et sa nécessaire actualisation. L'objectif : donner aux administrations locales l'opportunité de se doter d'une stratégie globale et cohérente en matière de recrutement, en réelle adéquation avec les besoins à moyen terme de la population et, par ricochet, des services administratifs.
C'est pourquoi, pour l'ADGCF, il convient de revisiter certains principes du statut comme l'ont fait avant nous certains pays en Europe et à l'international[10].

© Perpignan Méditerranée Métropole


Fotolia © wege

CONTRE LE *STATU QUO*, LES PROPOSITIONS DE L'ADGCF

Rien de surprenant dans les positions exprimées par une majorité de directeurs généraux communautaires et métropolitains qui écartent l'idée d'un *statu quo* et appellent de leurs vœux une évolution du statut. Les dynamiques de mutualisation et de fusion auxquelles ils sont tout particulièrement confrontés et les problématiques d'incorporation d'agents aux conditions initiales très hétérogènes les incitent naturellement à plaider pour une sortie du corset que peut constituer, dans certains cas, le statut.

Le Livre blanc de la FPT présenté en 2016 par Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique *territoriale,* intitulé « Demain, la fonction publique territoriale », appelait 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.

C'est dans cet esprit que l'ADGCF a élaboré une série de propositions – issue du volet qualitatif de son travail d'enquête auprès des managers intercommunaux – visant à sortir du caractère tantôt trop protecteur, tantôt trop inhibant du statut tout en le préservant. La toile de fond de ces différentes pistes d'action : le déploiement au sein des 1 266 intercommunalités d'une administration locale unique, à même de rationaliser et renforcer l'efficience des organisations territoriales et d'assurer des économies d'échelle.

Pour l'ADGCF, ce modèle, testé et approuvé par des communautés avant-gardistes, doit devenir la norme dans les années à venir. En effet, les processus de mutualisation, aussi vertueux soient-ils, demeurent circonscrits à certaines compétences ; seule une dynamique d'ensemble, allant jusqu'à la gestion unifiée du bloc local, peut garantir une action publique et un management du personnel réellement optimisés.

› SUR L'ENTRÉE DANS LA FPT

Force est de constater que le statut n'est pas toujours adapté aux besoins en termes de compétences que rencontrent les directeurs généraux sur le terrain. C'est pourquoi **l'ADGCF préconise d'assouplir les règles en matière de recrutement et d'autoriser directement – c'est-à-dire sans passer par le prérequis des « deux fois trois ans » – l'embauche en CDI d'agents à forte expertise et/ou exerçant des métiers en tension (informaticiens, urbanistes, développeurs économiques…), en leur proposant un niveau cohérent de rémunération afin de garantir l'attractivité du secteur public et, aussi, de pallier l'inadaptation actuelles des concours.**

À cet égard, les concours, qui doivent demeurer la voie d'accès privilégiée à la fonction publique, doivent sans doute être profondément rénové dans leur contenu mais aussi professionnalisé afin d'être davantage en phase avec la complexité des nouvelles dynamiques territoriales.

Quant aux embauches liées à un dispositif contractuel limité dans le temps, l'ADGCF plaide pour que l'on permette aux intercommunalités et collectivités de recruter des CDD sur des durées correspondant à la période du financement. Plus en avant sur la problématique des CDD, nous prônons la modification des textes pour aligner les dispositifs des A sur les B et C – CDD de 3 ans – lorsque les dirigeants territoriaux sont en incapacité de recruter des titulaires[11].

Ces mesures sont d'une nécessité impérieuse si l'on veut se prémunir du recours de plus en plus systématique aux SPL[12] avec les risques d'externalisation de l'ingénierie publique qu'il comporte. Par ailleurs, les cadres du secteur privé, voire les jeunes diplômés, n'aspirent pas forcément à devenir des fonctionnaires de carrière ; dans l'objectif de fluidifier le marché de l'emploi, la CDIsation immédiate doit faciliter la variété des parcours professionnels.

La mise en œuvre du protocole sur les Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations (PPCR) est susceptible de venir consolider cette dynamique d'assouplissement des procédures de recrutement au sein de la FPT tout en l'adossant au principe du statut auquel demeurent attachés les cadres communautaires ; comment ? **En prenant davantage en compte les qualifications professionnelles dans la FPT et ce, afin de donner aux collectivités la possibilité d'étoffer la palette des concours sur titre** reconnues aussi bien dans le privé, le public et le parapublic.

> Autoriser le passage d'une fonction publique de statuts à une fonction publique de métiers.

11. Cela laisserait également le temps aux agents concernés de se former pour passer éventuellement les concours.

12. Selon la fédération des entreprises publiques locales (lesepl.fr), on dénombre, en 2016, 1 243 EPL et 64 000 emplois afférents, exerçant des missions pour les collectivités dans les domaines de l'aménagement, du logement, du développement économique ou de la gestion des fluides. Parce qu'elles recrutent des agents de droit privé mais aussi des fonctionnaires détachés ou mis à disposition, les EPL remettent également en cause les liens entre emploi public local et statut.

Cette évolution, souhaitée par l'ADGCF, autorisera **le passage progressif d'une fonction publique de statuts à une fonction publique de métiers**, condition essentielle pour déployer au mieux une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

› SUR LES DÉROULÉS DE CARRIÈRE

Avancement quasi-automatique à l'ancienneté, forfaitisation des primes, primat des logiques de corps... Le cadre statutaire, en dépit des tentatives récentes d'assouplissement, reste largement figé en l'absence d'une volonté politique ou managériale affirmée mais aussi parce que reposant pour l'essentiel sur une logique collective qui ne laisse pas assez de place à la reconnaissance du mérite individuel. La gestion trop égalitariste des carrières s'oppose en effet à un management intelligent des ressources humaines, adapté à la diversité des profils et des performances, à l'évolution des technologies, des besoins et missions des administrations ainsi qu'à la contrainte budgétaire ; elle constitue de surcroît une source potentielle de démotivation des agents publics.

Pour l'ADGCF, il est urgent de considérer davantage l'évaluation dans le processus l'avancement au sein de la FPT[13] et de prendre en compte l'engagement de l'agent dans le versement du régime indemnitaire et de légitimer, pour ce faire, une bonne fois pour toute, le directeur général des services comme l'autorité administrative des collectivités. Pleinement responsabilisé au sein de l'administration, le dirigeant territorial aurait alors les coudées franches pour mieux user des dispositifs que lui offre le statut et notamment le complément indemnitaire annuel.

Ce changement de logiciel, favorisant une gestion dynamique de l'avancement, prenant en compte la validation des acquis de l'expérience et la formation tout au long de la vie permettrait, *in fine*, de consolider la performance des salariés du secteur public.

À ce titre, **il paraît nécessaire d'instaurer un principe de réciprocité dans les mobilités FPE / FPT / FPH et de favoriser la mise en place de concours communs ; concernant spécifiquement la haute fonction publique d'État,** cette évolution ne sera possible que sous réserve de la suppression du classement de l'ENA et d'une scolarité des élèves administrateurs prenant davantage en compte le cheminements de carrière inter fonctions publiques et l'expérience professionnelle.

Fotolia © fotogestoeber

13. Un bémol toutefois à la mise en place de ce modèle « vertueux » ; de plus en plus de cadres intercommunaux témoignent aujourd'hui de leur difficulté à mettre en œuvre un pilotage des ressources humaines garantissant une véritable gratification au mérite, une adaptation des métiers à des contextes de plus en plus évolutifs et répondant aux besoins mêmes de leur collectivité. La raison : le principe de la progression méritocratique – tout comme celui fondé sur la carrière d'ailleurs – présuppose une FPT en croissance du point de vue des compétences et des effectifs. Dans cette configuration, les mobilités entre collectivités et à l'intérieur des collectivités sont importantes et rendent la gestion des ressources humaines « facile ». C'est ce qu'ont favorisé ces 30 dernières années la décentralisation et la construction intercommunale. Or, dans une période caractérisée par la réduction des moyens si ce n'est du périmètre même de l'action publique, les possibilités de mobilité professionnelle s'amoindrissent rendant d'autant plus compliquée la gestion du personnel que l'on mobilise ou non l'expertise managériale.

Métisser les cultures organisationnelles et faciliter le développement de méthodes modernes de travail collaboratif.

Fotolia © StockPhotoPro

Il faut également encourager les cadres supérieurs de la territoriale à opérer une mobilité temporaire dans le secteur privé tout en incitant, réciproquement, les dirigeants des entreprises à tenter l'aventure du public. Cette nouvelle porosité entre monde public et privé, qu'appellent de leurs vœux **89 %** des directeurs généraux d'intercommunalité, aurait pour vertu essentielle de métisser les cultures organisationnelles et de faciliter le développement de méthodes modernes de travail collaboratif en vue de rendre le service public toujours plus innovant, réactif et supportable financièrement.

Parce que la FPT se doit précisément d'intégrer les objectifs nationaux de réduction de la dépense publique, **la question de l'optimisation des moyens doit être au cœur de la gestion des ressources humaines en privilégiant une meilleure adéquation des compétences des agents aux exigences de leurs missions de service public, ce qui suppose de renforcer l'effort de formation. Dans le même temps, le déploiement d'emplois « mixtes » publics-privés, permettant à des collectivités et à des entreprises ou associations de mutualiser des postes dans les métiers relevant, par exemple, des moyens généraux,** constituerait également une source d'économie non négligeable pour les administrations locales.

Enfin, 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. Encore faut-il sortir de l'obsession du grade qui entrave toute gestion efficace des ressources humaines. Ainsi, en l'état actuel du droit, de nombreux DG ne peuvent accéder aux fonctions de DG des nouvelles intercommunalités parce qu'ils n'ont pas le grade requis, alors même qu'en tant que DG de la plus grande communauté, les textes prévoient qu'ils deviennent automatiquement DG de la structure émergente. Contre cette aberration, **l'ADGCF plaide pour la suppression du cadre des seuils liant le grade initial du directeur général à la strate démographique de la collectivité qu'il pourrait administrer**.

Sortir de l'obsession du grade qui entrave toute gestion efficace des ressources humaines.

fotolia © wege

Uniformiser les « droits acquis locaux » propres aux 1 266 communautés.

› SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL

Les processus de mutualisation et de fusion qui ont jalonné les années 2015 & 2016 ont rebattu les cartes des régimes indemnitaires (RI) existants. Ils supposent désormais un travail conséquent de remise à plat des dispositifs, visant à revisiter les vieilles pratiques et à favoriser un pilotage plus 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. Pour l'ADGCF, les différences de RI, de congés, de RTT, d'avantages sociaux divers et variés n'ont aucun sens.

Les intercommunalités, employeurs majeurs des territoires, doivent être le creuset d'une mise en cohérence territoriale à l'échelle nationale : l'objectif est ici de tendre vers la gestion unifiée à l'échelle communautaire et ainsi, de « souder » le bloc local. Pour l'ADGCF, la première étape de ce dessein consiste à uniformiser les « droits acquis locaux » propres aux 1 266 communautés et à définir une règle de convergence partagée et faisant l'objet d'une période de lissage.

Cette initiative conférera de la cohésion et donc, du sens, à la FPT au sein de laquelle tous les agents **doivent progressivement bénéficier d'une protection sociale complémentaire, déployée dans le cadre d'un dialogue social efficient. Dans cette optique cohésive, la distinction entre filières techniques et administratives, particulièrement cloisonnante et surtout source d'iniquité, n'aura aucune légitimité et sera de fait abrogée**.

Le nombre extrêmement faible des procédures disciplinaires aboutissant à des sanctions potentiellement justifiées contribue régulièrement à jeter l'opprobre sur la FPT.

Pour l'ADGCF, rompre avec cette image d'impunité régulièrement médiatisée – notamment par la Cour des comptes, nécessite de **simplifier les procédures disciplinaires en modulant tout d'abord le nombre de groupes de sanctions afin de les rendre plus effectives et, ensuite, en procédant à leur homogénéisation au sein des trois fonctions publiques** comme le proposait initialement le projet de loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. **Tout particulièrement en période de crise, les agents publics ont un devoir d'exemplarité ;** les décalages dans le temps et dans l'intensité de l'application entre des faits avérés et des sanctions à venir sont aujourd'hui plus que jamais intolérables aux yeux de l'opinion publique.

Remettre en question le principe de l'« emploi à vie ».

Enfin, une majorité de managers communautaires – **54 %** –, remet en question le principe de **l'« emploi à vie » qui ne procède d'ailleurs que d'une interprétation coutumière du statut conjuguée à une « dérive » du paritarisme**.

Le licenciement d'un agent public, même s'il est théoriquement possible, est en pratique très difficile à mettre en œuvre car conditionné pour l'essentiel à des situations d'« insuffisance professionnelle » dont la définition apparaît juridiquement très incertaine ; il revient en effet à l'administration d' « établir, par des faits ou des motifs précis, que l'agent a fait preuve d'incapacité, d'inaptitude au service » stipule la loi du 11 janvier 2014.

À ce titre, la révision des modalités de composition du conseil de discipline lors du licenciement d'un titulaire contribuerait à rendre plus opérant son processus décisionnel et, le cas échéant, sa sentence finale ; en lieu et place d'un quorum toujours difficile à obtenir, le conseil procéderait d'un seul représentant de l'administration et de la commission administrative paritaire, toujours présidé par un magistrat de l'ordre administratif.

Surtout, il faut lier l'objectif de simplification de la procédure à un impératif d'accélération des procédures – obligation légale, par exemple, d'une décision du conseil de discipline dans le délai de 2 mois, à défaut de quoi le titulaire de l'autorité de poursuite prendra la décision qu'il souhaite – et de simplification du contentieux – suppression du conseil de discipline de recours –.

Ces évolutions contribueraient à clarifier et à assainir les procédures ; elles couperaient court au discours lancinant et populiste sur la surprotection et l'indulgence de l'administration à l'égard de son personnel dont les moins « méritants » ne risquent bien souvent que la « réaffectation ».

Donner aux directeurs généraux d'intercommunalité les moyens d'appliquer un statut au contenu revivifié en vue de faciliter l'adhésion de l'ensemble des agents, quels qu'ils soient, au projet communautaire, de fluidifier la transversalité des équipes et de veiller aux conditions dans lesquelles tout un chacun remplira ses missions de service public : c'est bien le vœu que formule l'ADGCF et le sens de ses propositions.

Fotolia © tungdangminh

PERSPECTIVES

225 modifications législatives et plus de 300 modifications réglementaires : c'est ce qu'a « enduré » le statut de la fonction publique ces 30 dernières années. Pourtant, jamais il n'a été autant voué aux gémonies : parce que, malheureusement, pour une partie de nos concitoyens, il vise à protéger des corps, des castes, des catégories multiples qui font apparaître la FP comme un monde à part.

Or, dans une société en proie aux affres de l'ubérisation, où la mise en concurrence des travailleurs risque de devenir la règle et où la précarité tend à se propager dans l'ensemble du secteur privé, la défense obtuse du statut, combinée à ses multiples ajustements contextuels peuvent apparaître comme une rupture du principe d'égalité, une volonté de préserver les jurandes et leurs avantages.

La question du devenir du « statut » est, à n'en pas douter, l'un des sujets cruciaux que va trouver sur son bureau le nouveau locataire de l'Élysée ; il lui reviendra de définir un projet dans ce domaine qui offre aux 5 millions de fonctionnaires des perspectives fondées sur un sens de l'intérêt général réaffirmé.

Pour l'ADGCF, le statut doit être préservé ; dans le même temps, il doit évoluer et s'adapter davantage aux nouvelles dynamiques sociétales et économiques. Faute de quoi, tenté par l'éternité, il s'effondrera de son propre poids. Dit autrement, il doit démontrer qu'il peut constituer un puissant levier d'amélioration du service public local, enjeu prioritaire pour les directeurs généraux d'intercommunalité. Car le statut n'est pas indissociable de l'exercice du service public. Il procède davantage d'une contingence historique. À nous, directeurs généraux d'intercommunalité, de remettre la fonction publique locale en phase avec l'histoire et d'œuvrer à l'avènement de territoires forts et mobiles.

LES 12 PROPOSITIONS DE L'ADGCF

1

POUR ÊTRE PLUS ÉQUITABLE,
faire du modèle de l'administration locale unifiée à l'échelle des 1 266 intercommunalités le mode de gestion de l'ensemble des agents et des services publics du bloc local.

2

POUR ÊTRE PLUS EFFICACE,
légitimer le DGS comme autorité administrative de la collectivité.

3

POUR ÊTRE PLUS COHÉRENT,
supprimer le cadre des seuils liant le grade initial du directeur général à la strate démographique de la collectivité.

4

POUR ÊTRE PLUS JUSTE,
abroger les distinctions entre filières, particulièrement cloisonnantes et surtout sources d'iniquité.

5

POUR ÊTRE PLUS PERFORMANT,
mobiliser tous les outils et dispositifs offerts par le statut pour faire de l'évaluation le principe d'avancement priorisé au sein de la FPT ; prendre en compte l'engagement professionnel de l'agent dans ses missions de service public pour définir et déterminer le régime indemnitaire.

6

POUR UNE MEILLEURE EMPLOYABILITÉ,
poursuivre la rénovation des concours d'accès à la fonction publique territoriale et donner également aux collectivités la possibilité de recruter des agents *via* le dispositif des concours sur titre.

7

POUR ÊTRE PLUS AGILE
et lorsque les besoins des collectivités ne sont pas satisfaits, autoriser l'embauche direct en CDI d'agents à forte expertise ; en CDD sur les durées adaptées aux conventions financières pour les postes gagés par celles-ci ; et aligner les durées des CDD sur 3 ans pour toutes les catégories (A, B et C) lorsque l'on ne peut pas recruter de titulaire.

8

POUR ÊTRE PLUS VERTUEUX,
renforcer l'effort de formation et de mutualisation des équipes en interne ; favoriser également, dans un souci d'innovation et d'expérimentation, le déploiement d'emplois « mixtes » publics-privés, permettant à des collectivités et à des entreprises ou associations de mutualiser des postes dans les métiers relevant des moyens généraux et des fonctions supports.

9

POUR ÊTRE PLUS RESPONSABLE,
modifier les procédures disciplinaires, dont les licenciements : garantir ainsi, au regard des valeurs et de l'exemplarité du service public, que les sanctions correspondent réellement aux fautes commises et qu'elles soient bien appliquées.

10

POUR ÊTRE PLUS SOLIDAIRE,
garantir progressivement à l'ensemble des agents de la FPT une protection sociale complémentaire, déployée dans le cadre d'un dialogue social efficient.

11

POUR ÊTRE PLUS MOBILE,
rendre effectif le principe de réciprocité dans les mobilités État / FPT / FPH et soutenir l'idée de la mise en place de concours communs.

12

POUR ÊTRE PLUS OUVERT,
rendre possible et encourager, pour les cadres supérieurs de la territoriale, une mobilité temporaire dans le secteur privé.

Fotolia © Peter Hermes Furian

ANNEXE

Tableau synoptique présentant le statut des agents publics de pays membres de l'OCDE*.

*Réalisé par le cabinet Euralia

PAYS	RÉGIME	FONCTION PUBLIQUE
ALLEMAGNE	Système unilatéral prédominant[1]	▪ **Fonction publique de carrière :** le recrutement des fonctionnaires s'effectue par concours et les fonctionnaires bénéficient de l'emploi à vie.
AUTRICHE	Système unilatéral prédominant	▪ **Fonction publique de carrière :** l'emploi à vie est garanti aux fonctionnaires et les agents contractuels sont régis par les règles comparable au secteur privé.
BELGIQUE	Système unilatéral prédominant	▪ **Fonction publique de carrière** mais avec un statut surtout réservé aux missions régaliennes. Les fonctionnaires bénéficient de l'emploi à vie. Dans les collectivités et les administrations locales les agents bénéficient de contrat de droit privé.
DANEMARK	Droit commun prédominant[2]	▪ **Fonction publique d'emploi :** l'entrée dans la fonction publique s'effectue par candidature directe sur un poste donné. Toutes les offres sont ouvertes.
ESPAGNE	Régime unilatéral pur[3]	▪ **Fonction publique de carrière :** l'intégration dans la fonction publique se fait par la voie d'un concours et le recrutement est géré au niveau central.
ESTONIE	Système unilatéral prédominant	▪ **Fonction publique d'emploi :** le recrutement est largement décentralisé et l'intégration dans la fonction publique se fait par candidature directe.
FINLANDE	Système combinant régime unilatéral et droit commun	▪ **Fonction publique de l'emploi :** l'intégration s'effectue par candidature directe.
FRANCE	Régime unilatéral pur	▪ **Fonction publique de carrière**
GRÈCE	Système unilatéral prédominant	▪ **Fonction publique de carrière :** l'intégration s'opère par un concours. Les postes ouverts ne peuvent être pourvus par voie externe et l'emploi à vie est garanti aux fonctionnaires.
HONGRIE	Système unilatéral prédominant	▪ **Fonction publique d'emploi :** l'intégration s'effectue par le biais d'une candidature et d'un entretien sur un poste donné et l'emploi n'est pas garanti à vie.
IRLANDE	Système combinant régime unilatéral et droit commun	▪ **Fonction publique de carrière :** la majorité des recrutements s'effectue par concours, toutefois certains postes sont ouverts à des candidatures externes.
ITALIE	Droit commun prédominant	▪ **Système combinant fonction publique de carrière et d'emploi :** le recrutement s'effectue généralement par concours et l'emploi est garanti à vie.

1. Système unilatéral prédominant : la majorité des agents relèvent d'un statut spécifique à la fonction publique, néanmoins certaines catégories peuvent faire l'objet d'un contrat de travail relevant du secteur privé.
2. Droit commun prédominant : les agents relèvent essentiellement du droit privé.
3. Régime unilatéral pur : les agents de la fonction publique relèvent d'un droit du travail spécifique à la fonction publique.

CADRE JURIDIQUE

- Il existe deux catégories d'agents :
- **les fonctionnaires :** ils sont soumis à la Loi sur les Fonctionnaires Fédéraux. Leur statut est inscrit dans la constitution allemande ;
- **les agents publics :** ils sont soumis aux règles de droit privé, mais disposent dans les faits d'une assez grande sécurité de l'emploi.

- Deux dispositifs juridiques cohabitent :
- **un dispositif applicable aux fonctionnaires,** composé de deux lois (Code de Service pour les fonctionnaires de 1979 et la Loi sur la Rémunération de 1956) ;
- **un dispositif applicable aux agents contractuels** (Loi sur le Personnel Contractuel de 1948).

- Les agents publics des états et municipalités sont soumis aux lois spécifiques à chaque état.

- L'ensemble du personnel public est régi par le Décret royal du 22 décembre 2000 qui définit les principes généraux relatifs à la gestion et à la rémunération des agents des autorités et services régionaux et locaux. Le statut des agents de l'État est fixé par l'Arrêté royal du 2 octobre 1937, régulièrement amendé.

- **La fonction publique est composée majoritairement de fonctionnaires.** Il existe toutefois un certain nombre d'agents contractuels (27 % des agents en 2010), soumis au droit privé.

- La fonction publique danoise est composée :
- **d'agents soumis à des conventions collectives** (78 % du personnel) qui prévoient des dispositions concernant le système de rémunération, de congés et autres conditions d'emploi. Leur gestion est régie par la même législation que celle applicable au secteur privé ;
- **d'une minorité de fonctionnaires** (19 % du personnel), principalement pour des fonctions d'encadrement supérieur, et dont la gestion est régie par *la Loi sur la Fonction publique* de 1969. D'agents sous contrats individuels, qui constituent une exception.

- L'ensemble de la fonction publique (fonction publique d'état, régionale et locale) est régie par le Statut Basique de l'Emploi Public. Ce texte couvre à la fois les fonctionnaires et les agents contractuels. Il définit les règles applicables pour les trois échelons administratifs.

- La fonction publique estonienne est divisée en **trois catégories :**
- **les fonctionnaires**, au service de l'État ou des gouvernements locaux. Ils sont soumis à la Loi sur la Fonction publique ;
- **les fonctions de support** ;
- **et les personnels externes** (contrats à durée déterminée).

- Ces deux dernières catégories sont soumises au Code général du travail, dans le cadre de contrats individuels de droit privé.

- Il existe **deux catégories d'agents publics** :
- **les fonctionnaires**, soumis à la Loi sur la fonction publique ;
- **les contractuels**, soumis à la Loi sur les contrats d'emploi.

- Les règles qui leur sont applicables sont similaires. Il existe en plus deux accords collectifs pour ces deux catégories. Les contractuels sont employés en CDI ou CDD de droit public.

- Il existe **deux grandes catégories d'agents publics** :
- **les agents titulaires**, majoritaires en terme d'effectifs, principalement recrutés par concours, considérée comme la voie normale d'accès à la fonction publique ;
- **les agents contractuels**, qui peuvent être recrutés à titre dérogatoire sous certaines conditions.

- Ces agents sont répartis au sein de trois fonctions publiques différentes : la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Ils ont des droits et obligations qui leurs sont communs, fixés par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Et trois textes organisent plus spécifiquement le statut de ces agents, au regard de leur fonction publique d'appartenance :
- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'État ;
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière.

- **Les fonctionnaires sont régis par la Constitution de la Grèce** (article 103), qui garantit l'emploi à vie, ainsi que par plusieurs lois propres à la fonction publique grecque (dont le Code pour les employés des administrations publique et des institutions judiciaires publiques).

- La fonction publique **comprend également des agents avec contrat à durée indéterminée, régis par des règles de droit privé**. Des agents à durée déterminée peuvent être également recrutés de manière occasionnelle sous des procédures définies par le Bureau du recrutement du personnel, avec le plus souvent des CDD de droit privé.

- L'emploi dans la fonction publique est régi par une loi spécifique (Loi CXCIX / 2011). Un petit nombre d'agents sur des fonctions techniques ou de support ne sont pas soumis à cette loi, et sont régis par le droit privé.

- **Deux dispositifs de règles** applicables aux agents publics coexistent :
- des règles statutaires, contenues dans 4 statuts ;
- des règles non-statutaires, définies dans des circulaires.

- **Ces règles s'appliquent à la fois aux agents fonctionnaires et aux agents contractuels.**

- La fonction publique est régie par des textes propres (décret législatif nr. 165 / 2001, amendé par la Réforme sur l'Emploi public nr. 15 / 2009). Le statut de la fonction publique a été réformé en 1993 : **les agents publics sont désormais régis par le droit privé** (conventions collectives), à l'exception des militaires, policiers, magistrats, universitaires, diplomates et membres du corps préfectoral. Ces derniers n'ont pas été soumis au droit privé afin de préserver leur indépendance. Ils sont régis par le Décret-loi n° 165 du 30 mars 2001.
Le recrutement de personnel contractuel est devenu la norme depuis 2001 (à l'exception de postes d'encadrement supérieur, au niveau de secrétaire général, pourvus depuis 2002 par décrets).
Aujourd'hui, 85 % des agents publics disposent de contrats de droit privé en Italie.

PAYS	RÉGIME	FONCTION PUBLIQUE
LETTONIE	Droit commun prédominant	▪ **Système combinant fonction publique de carrière et d'emploi.**
LUXEMBOURG	Système unilatéral prédominant	▪ **Fonction publique de carrière.**
PAYS-BAS	Système unilatéral prédominant	▪ **Fonction publique d'emploi :** les fonctionnaires ne sont pas titulaires de leur poste et ne disposent pas d'un droit à faire carrière dans l'administration. L'accès aux postes se fait par candidature directe. L'emploi à vie n'est pas garanti.
POLOGNE	Droit commun prédominant	▪ **Système combinant fonction publique de carrière et d'emploi :** le recrutement est très décentralisé et s'opère par candidature directe. Il est ouvert aux candidats internes et externes. Il existe un concours destiné à recruter les membres de la haute fonction publique auquel les candidats du secteur privé peuvent participer.
PORTUGAL	Régime unilatéral pur	▪ **Fonction publique de carrière :** le recrutement s'effectue par concours. Refonte complète du système depuis 2005. Une première étape a été menée en 2006 durant laquelle les employés du public sont passés dans le régime général de protection sociale. En 2009 : trois régimes général de protection sociale ont été instaurés : le statut de fonctionnaire à vie ou pour une durée déterminée, les contractuels et les mandats exécutifs limités pour les managers.
SLOVAQUIE	Système combinant régime unilatéral et droit commun[4]	▪ **Système combinant fonction publique de carrière et d'emploi :** l'intégration dans la fonction publique s'opère par le biais d'un concours et les offres d'emploi sont ouvertes en interne comme en externe.
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	Droit commun pur[5]	▪ **Système combinant fonction publique de carrière et d'emploi :** l'intégration dans la fonction publique s'opère par le biais d'un concours. Mais les offres d'emploi sont ouvertes en interne comme en externe (candidature directe).
ROYAUME-UNI	Droit commun prédominant	▪ **Fonction publique de l'emploi.**
SLOVÉNIE	Droit commun pur	▪ **Système combinant fonction publique de carrière et d'emploi :** chaque organisme d'administration centrale est responsable de la procédure de recrutement, toutefois la règle est le concours pour les postes d'encadrement supérieur. Il n'existe pas de garantie d'emploi à vie.
SUÈDE	Droit commun prédominant	▪ **Fonction publique d'emploi :** la quasi-totalité des employés publics sont recrutés directement par l'employeur public sur contrat de droit privé. Seuls les diplomates et quelques hauts postes de l'administration centrale sont recrutés sur concours et accèdent à la fonction publique de carrière.

4. Système combinant régime unilatéral et droit commun : les agents de la fonction publique, essentiellement régalienne, bénéficient d'un statut spécifique, mais l'essentiel du personnel relèvent de contrat de droit privé.
5. Droit commun pur : il n'existe pas de statut spécifique pour les agents de la fonction publique.

CADRE JURIDIQUE

▪ Il existe **deux catégories** d'agents au sein de la fonction publique d'État :
- **les fonctionnaires (13 %)** sont régis par la Loi sur la fonction publique d'État de 2001. Cette loi s'applique aux agents fonctionnaires d'environ 116 institutions (ministères et agences) ;
- **les employés publics (87 %) sont sous contrats et relèvent du droit commun du travail.**

Le statut de fonctionnaire n'existe pas dans les collectivités locales. Ces dernières déterminent le statut de leurs agents de façon autonome en respectant la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt dans les activités de la fonction publique.

▪ Le droit administratif luxembourgeois distingue **différentes catégories de personnel** :
- **les fonctionnaires d'État** sont soumis au statut fixé dans les lois du 16 avril 1979 et du 22 juin 1963 modifiées ;
- **les employés publics** sont soumis à un statut défini par un ensemble de règlements alternatifs ou complémentaires au statut des fonctionnaires ;
- **les ouvriers de l'État** sont couverts par une convention collective.

▪ **Les fonctionnaires communaux** sont quant à eux soumis à un statut fixé par la loi du 24 décembre 1985 modifiée.

▪ Il existe **deux catégories d'agents :**
- **les fonctionnaires, qui disposent d'un statut de droit public** (définies par deux lois : Loi sur la Fonction Publique de 1929 et le Règlement sur les fonctionnaires du Gouvernement Central de 1931). Leurs conditions d'emploi sont très proches de celles des salariés de droit privé, et incluent la possibilité d'être licencié. La majorité des agents publics du Royaume disposent du statut de fonctionnaire ;
- **les contractuels, qui sont employés sur la base de contrats de droit privé.** Ce type de contrats ayant été supprimé en 1993, cette catégorie d'agents est amenée à disparaître.

▪ **La fonction publique polonaise est régie par la Loi sur la Fonction publique de 2008,** qui définit un certain nombre de domaines (organisation et fonctionnement de la fonction publique). Tous les aspects non couverts par cette Loi relèvent du Code du travail.

▪ La fonction publique est régie par un ensemble de normes constitutionnelles, législatives (dont la Loi 12-A/2008) et réglementaires. **Il s'applique à l'ensemble des agents fonctionnaires et contractuels.**

▪ **Les fonctionnaires sont régis par la Loi sur la fonction publique** n° 312/2001 et par certaines dispositions du Code du Travail. Les agents contractuels sont soumis à la Loi n° 552/2003 sur le travail d'intérêt général, à la Loi n° 553/2003 sur la rémunération et également à certaines dispositions du Code du Travail. **Certains fonctionnaires de l'État,** tels que les agents de la police, de l'armée ou des douanes **sont soumis à un statut particulier**. Tous les agents contractuels sont employés sur la base de contrats de droit privé. Cependant, leurs conditions d'emploi résultent des textes de lois susmentionnés et sont donc un mélange de droit privé et de droit public.

▪ **Il n'existe pas de loi propre à la fonction publique : l'ensemble des salariés des secteurs public et privé sont soumis au Code du travail de 2006.**

▪ Il existe **deux groupes** d'agents publics en République Tchèque :
- **les agents de l'État** employés au sein des administrations centrales représentent 43 % des agents publics ;
- **les agents des collectivités territoriales** (communes et régions) représentent 57 % des agents publics. Leur statut est défini dans la loi sur les agents des collectivités territoriales de 2002. Cette loi organise les conditions d'emploi, et le niveau de formation exigé des employés des collectivités territoriales.

▪ Les textes juridiques relatifs à la fonction publique sont le code de la fonction publique de 2006 et le code de gestion de la fonction publique de 1996. Le statut des fonctionnaires (gestion, recrutement, nomination, etc.) a été formalisé dans la Loi sur la Réforme Constitutionnelle et le Gouvernement (Constitutional Reform and Governance Act) de 2010. **Seule une faible partie des agents publics au R.-U. sont des fonctionnaires** (environ 9 %). Ces derniers sont répartis entre les agents permanents (eux-mêmes disposant de CDI ou de CDD de 12 mois ou plus), et les agents temporaires employés de manière occasionnelle ou disposant de CDD de moins de 12 mois. **Le recours aux intérimaires, aux experts extérieurs et aux consultants soumis au droit privé est limité.** Il n'existe pas de garantie en matière d'emploi à vie. **La majorité des agents publics sont employés sur une base contractuelle** et sont soumis à la législation du travail de droit commun. Les conditions d'emploi sont très variables entre les employeurs publics.

▪ La fonction publique slovène se caractérise par le fait que **les conditions générales de l'emploi dans le secteur public sont déterminées, comme dans le secteur privé** par la loi relative aux relations de travail en vigueur depuis le 1er janvier 2003. **La majorité des agents sont donc recrutés sur des contrats de droit privé,** généralement à durée indéterminée. **Seuls les employés de l'administration d'État, des gouvernements locaux et des établissements publics administratifs** sont soumis à des dispositions particulières sur la fonction publique. L'employeur public est soumis à un ensemble de règles qui sont consignées dans la loi relative à l'administration d'État du 31 mai 2002, la loi relative aux employés de la fonction publique du 11 juin 2002 et dans la loi relative au système salarial dans la fonction publique du 26 avril 2002.

▪ Le droit du travail en Suède est **très similaire entre le secteur public et le secteur privé**. Il existe des dispositions particulières en matière d'abus de la puissance publique (Loi sur la fonction publique de 1994 qui fixe les droits et obligations de fonctionnaires et la Loi sur l'emploi public de 1994 qui fixe les mesures disciplinaires) qui s'appliquent au secteur public. **Le statut de fonctionnaire a été aboli dans les années 1990** pour presque tous les agents publics et ceux-ci sont désormais sous contrats de droit privé (à l'exception des militaires, policiers, magistrats et professeurs de l'enseignement supérieur). De ce fait, moins d'1 % de l'emploi public est statutaire. La durée des CDD varie de quelques mois à plusieurs années leurs conditions sont peu différentes des celles des CDI. L'utilisation d'une classification et de grades est très peu répandue et les carrières n'existent quasiment pas.

ASSOCIATION
DES DIRECTEURS GENERAUX
DES COMMUNAUTES
DE FRANCE

22 rue Joubert - 75009 Paris
Tél. 01 55 04 88 19
Fax 01 55 04 89 01
www.adgcf.fr

Graphisme : Marine Follut - Illustrations : Freepik - Juin 2017