

La fonction publique territoriale à l'heure des choix

Le concours comme mode de recrutement majoritaire des fonctionnaires territoriaux a vécu. An nom de la libre administration des collectivités, on a laissé s'instaurer un vaste système dérogatoire de recrutement. Le recrutement individuel prime désormais sur les principes d'égalité et de compétences. Il est temps pour le législateur de trancher : soit retrouver l'esprit des lois de 1982 et 1983, soit prendre acte de la réalité.

Dans un article récent (AJDA, 24 septembre 2012), Bernard Dreyfus se demandait lucidement si les élus avaient conscience que, trop souvent, la fonction publique territoriale était ressentie par les deux autres fonctions publiques comme « clientéliste », voire « politisée ». Cette mauvaise image, qui ressort d'études sérieuses, rejaille sur 1 800 000 agents. Si on ajoute à cela, sans en exagérer la portée, les ouvrages d'Aurélié Boulet, alias Zoé Shepard, *Absolument dé-bor-dée* et *Ta carrière est finie*, on comprend mieux cette image négative qui colle à la peau des agents de la FPT. Mais les fonctionnaires territoriaux ne sont-ils pas tout simplement les victimes, en termes d'image, d'une FPT qui, au milieu du gué, cherche ses fondements ? Cette image véhiculée est d'autant plus préjudiciable que les territoriaux sont les principaux représentants de la puissance publique auprès des citoyens chargés d'assurer les missions de service public et de collaborer à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

DES PRINCIPES D'ÉGALITÉ ET DE COMPÉTENCES MALMENÉS

La construction statutaire a tenté de respecter les exigences permettant de concilier l'autonomie locale et la nécessité d'accorder aux agents des garanties comparables à celles des agents de l'État. La FPT est le résultat d'une synthèse construite dans le cadre d'un débat idéologique et de la confrontation de plusieurs acteurs. Mais le compromis, ou plus exactement cette « souplesse », a laissé aux différents employeurs suffisamment de latitude pour s'affranchir de règles a priori contraignantes. Cela explique sans doute la faible implication des élus dans les questions statutaires et la gestion des ressources humaines. En effet, on peut relever une « complicité objective » (1) contre le statut, qui est le résultat de la revendication, par les élus locaux, de la libre administration – constitutionnellement reconnue – et d'une

flexibilité synonyme, parfois à tort, de modernité.

Le concours constitue la règle pour accéder à la FPT : l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que « les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours ». Mais la spécificité de la fonction publique territoriale fait souffrir ce principe de multiples dérogations qui finissent par faire de ce principe une exception. Les concours traditionnels organisés par les centres de gestion (à l'exception des concours A +, par le CNFPT), sur des territoires démographiquement peu pertinents, sont de plus en plus contournés par des mesures dérogatoires qui révèlent le plus souvent de règles de recrutement inadaptées (article 23 de la loi du 26 janvier 2004 modifiée). Outre la confusion pour les épreuves des concours internes entre ancienneté et compétence, des concours sur titres établis sur la notion de métier (épreuves sous forme d'entretiens professionnels) sont de plus en plus encouragés par le législateur et souffrent de critères de choix mal définis qui remettent en cause la règle essentielle de l'anonymat. À cela, il convient d'ajouter l'obligation faite aux employeurs de déclarer vacants des emplois alors que les candidats aux concours sont déjà en poste.

Au total, les principes d'égalité et de compétences sont malmenés par cette accumulation de principes dérogatoires auxquels on pourrait ajouter la suppression de la culture générale, la spécialisation des cadres d'emploi ou la généralisation des épreuves orales.

“ La multiplication des concours dérogatoires accorde à l'employeur une latitude croissante qui fragilise le principe fondateur de la FPT ”

Jean-Philippe Agresti
Maître de conférences, Vice-président de l'Université d'Aix-Marseille
Directeur de l'Institut de formation des élus locaux

François Colombani
Directeur du CDG13

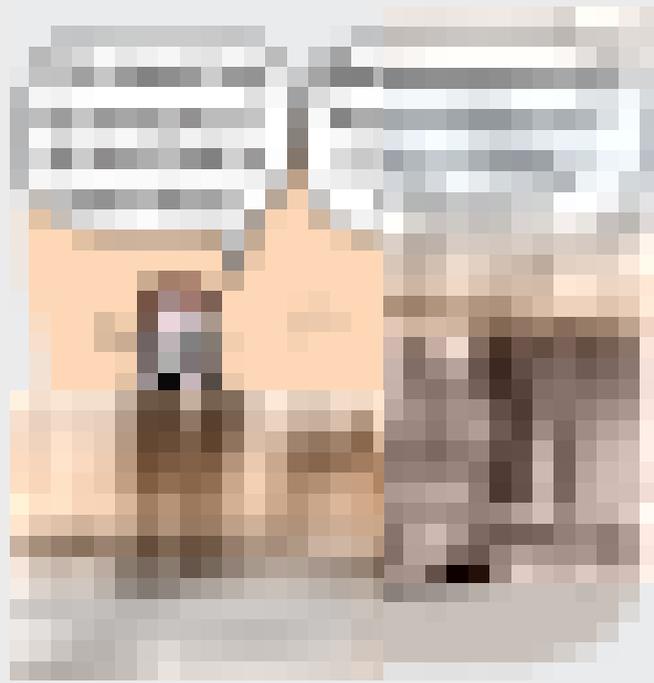
fcolombani@cdg13.com

“ La FPT perd ses caractères de fonction publique privilégiant le « contrat » par rapport au « statut » ”

UNE LIBRE ADMINISTRATION PRÉTEXTE

La libre administration des collectivités territoriales énoncée dans l'article 72 de notre Constitution, principe fondateur de la décentralisation, sert aujourd'hui de prétexte pour légitimer les récentes réformes et justifier un recrutement qui ne correspond plus aux grands principes de la fonction publique. La territoriale s'est délitée à l'épreuve des assauts répétés de réformes peu judicieuses et elle se trouve aujourd'hui tiraillée entre emploi et carrière.

Le principe de la carrière garantit que l'agent est recruté pour occuper un emploi et qu'il a vocation à occuper tous ceux relevant de son cadre d'emplois avec la séparation du grade et de la fonction. Ce principe ne paraît plus aujourd'hui compatible avec la notion de métier qui gagne de plus en plus de terrain dans la conception « d'une autre territoriale », notion de métier parfois enviée par la fonction publique d'État. Concernant la gestion des carrières, que dire d'une FPT à double vitesse dans laquelle 45 % des agents relèvent d'une gestion intercollectivités par les centres de gestion, alors que les autres agents connaissent les règles d'une gestion



purement locale renforcée à chaque occasion ? Dans ces conditions, une harmonisation, une gestion équilibrée et équitable des ressources humaines, de la notation et de l'évaluation ne sont pas envisageables.

Comme si cela ne suffisait pas, force est de constater les dérives provoquées par le recrutement direct pour les emplois de catégorie C sans véritable adéquation avec les besoins des collectivités, l'absence d'obligation de recrutement sur liste d'aptitude, la possibilité de fermer un poste ouvert ayant contribué à l'organisation d'un concours, la procédure systématique de déclaration de créations et de vacances pour des emplois potentiellement pourvus, le système de promotion interne sans véritable contrôle des connaissances. ●●●

Le concours a-t-il un avenir ?

La multiplication des concours dérogatoires accorde à l'employeur une latitude de plus en plus grande qui fragilise le principe fondateur de la FPT... La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la FPT accentue cette impression. Cette loi crée entre autres des commissions de sélection professionnelles ou « d'intégration des contractuels » organisées pour les agents des collectivités territoriales en convention avec les CDG dans le but d'intégrer des agents déclarés aptes. À cela s'ajoutent des recrutements réservés, sans concours pour l'accès au premier grade des cadres d'emplois de catégorie C et des CDI pour les agents de catégorie B et C dans la continuité de la création des CDI pour les agents de catégorie A ainsi que l'assouplissement des conditions de recrutement des contractuels sur des emplois permanents. Autant de moyens pour les employeurs locaux de contourner, voire de s'exonérer, du recrutement par la voie traditionnelle du concours. Mesures complétées par celles de l'assouplissement avec la REP (reconnaissance d'expérience professionnelle), la RED (reconnaissance d'équivalence de diplômes), la systématisation des troisièmes concours, à l'origine réservés aux élus et emplois-jeunes, qui permettent à tous les candidats ayant une expérience en relation avec les missions du cadre d'emplois de présenter le concours sans remplir la condition de diplôme, les pères et mères de trois enfants, les sportifs de haut niveau.

“ On voit se développer une GRH hétérodoxe, encadrée par des textes épars, en contraste avec un droit de la FPT homogène et cohérent ”

●●● UNE FONCTION PUBLIQUE DE FAÇADE

Ces nouvelles procédures sont autant d'indicateurs d'une fonction publique qui n'en a plus que le nom. De plus, l'utilisation abusive des emplois aidés, renforcée par les nouveaux dispositifs, permet à l'employeur local de contourner les règles statutaires :

- les missions confiées correspondent à des besoins permanents ;
- les personnes sont en sous-rémunération par rapport à leur qualification ;
- la précarité se substitue à la stabilité de l'emploi.

Face à l'État, on assiste à l'émergence d'un véritable pouvoir des collectivités territoriales en qualité d'employeur, un employeur qui peut largement s'exonérer des règles inhérentes à la fonction publique. Le véritable enjeu aujourd'hui de la FPT est d'apprendre à renoncer au « localisme de l'emploi » au profit du renforcement d'une logique de carrière favorisant une mobilité inter-fonctions publiques. Une nécessaire adaptation s'impose.

Les lois de 1983 et 1984 avaient scellé un avenir commun à la fonction publique territoriale et la fonction publique d'État, et cette tendance a été accentuée par le décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 du Conseil commun de la fonction publique. Or, cette comparaison, devenue une antienne, n'a plus aucun fondement alors que certains principes comme le recrutement par concours et les droits et obligations restent pourtant communs. Désormais, la fonction publique territoriale, présentée comme un modèle opérant de modernisation, perd peu à peu ses caractères de fonction publique privilégiant le « contrat » par rapport au « statut », notamment dans la loi du 12 mars 2012. En effet, la volonté d'une large intégration n'est-elle pas qu'une illusion lorsque l'on constate que parallèlement les recrutements contractuels se multiplient ?

UN MODÈLE HYBRIDE DÉPASSÉ

L'exception française de service public perd du terrain (cf. Émilie Biland, *La fonction publique territoriale de toutes les réformes*, Métropolitiques.eu, 10/10/2012) dans « la territoriale ». Ainsi, on voit se développer une

gestion des ressources humaines hétérodoxe au regard des outils et des situations individuelles, encadrée par une série de textes épars, qui contraste avec un droit de la fonction publique homogène et cohérent. La fonction publique territoriale présente donc un modèle hybride tiraillé entre le droit de la fonction publique et des règles particulières de recrutement et gestion des ressources humaines étrangères à l'esprit et à la lettre du droit de la fonction publique. Cette tension ne paraît pas être satisfaisante à l'heure actuelle, surtout dans une période où décentralisation et gestion des administrations publiques font l'objet d'une réflexion concomitante et placent la fonction publique territoriale au cœur du débat. De plus, elle dégrade, dans un contexte de crise et de réduction des dépenses publiques, l'image des agents qui s'investissent au service du public. Une pareille situation ne peut pas se pérenniser. Le gouvernement, à la croisée des chemins, ne pourra pas sur ce sujet se contenter de quelques « aménagements nécessaires », comme certains le demandent. Il devra faire un choix politique qui permettra à terme de valoriser l'action des agents des collectivités locales pour lesquels « un concours photo » ne suffira vraisemblablement pas (cf. portail de la fonction publique).

Il faut retrouver l'esprit des lois de 1982 et 1983 en repensant globalement la fonction publique territoriale, ou alors prendre acte de la rupture qui s'est opérée entre les statuts de la fonction publique et la réalité des règles et des pratiques en matière de recrutement.

Or, les collectivités territoriales remplissent des missions de service public de premier plan et cette réalité intangible doit amener le gouvernement à faire ou refaire de la territoriale une véritable fonction publique au service des élus, et non asservie aux élus, en revenant à une effectivité du principe de recrutement par concours, à une gestion des carrières cohérente et uniformisée, tout en ne laissant pas au bord de la route les agents contractuels actuellement en poste dans les collectivités. ■

(1) L. Ortiz, *Recherches sur la structure de la fonction publique territoriale*, thèse de droit, Toulouse, 1992, p. 633.