

COLETTE RONXIN

*L'introuvable
Fonction publique
territoriale*

Durant la dernière décennie, les tâches exercées par les communes se sont considérablement étendues et diversifiées. On a coutume de dire qu'une grande ville compte jusqu'à 300 métiers : puéricultrice, architecte, informaticien, paysagiste, thermicien, spécialiste de la circulation, manager du développement économique... La décentralisation a provoqué un véritable bouleversement dans les départements et les régions. Les transferts de compétences préalablement exercées par l'État, de même que l'attribution de nouvelles responsabilités aux élus locaux ont secoué les habitudes de plus d'un million d'agents des collectivités territoriales devenus fonctionnaires territoriaux.

Si les agents communaux disposaient d'un statut national, les agents des départements étaient régis par des statuts fixés par chaque conseil général en application de l'article 10 de la loi du 10 août 1871 sur les départements. Quant aux agents des régions, ils ne bénéficiaient d'aucun statut national.

Il est apparu indispensable au législateur d'assurer, outre les moyens financiers nécessaires au transfert des compétences, les moyens humains, et pour cela d'harmoniser les statuts des personnels en créant une Fonction publique territoriale homothétique à celle de l'État. La loi du 26 janvier 1984 — titre III du statut général de la Fonction publique — constitue la troisième loi de décentralisation après la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, et la loi du 29 décembre 1983,

relative à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Avant d'observer les conditions de la mise en œuvre du statut de la Fonction publique territoriale il importe d'en examiner les trois grandes caractéristiques : unité, parité et spécificité. Pour que les fonctionnaires territoriaux échappent à l'atomisation de leurs 38 000 employeurs, le statut général prévoit des organes de gestion spécifiques au niveau national et régional chargés de gérer l'ensemble des corps de catégorie A et B. En revanche, sauf affiliation volontaire des départements et régions, les centres départementaux de gestion ne sont compétents que pour les fonctionnaires de catégorie C et D relevant des communes de moins de 200 fonctionnaires.

Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale symbolise aussi cette unité et joue un rôle semblable à celui de la Fonction publique de l'Etat.

L'affirmation de la parité entre les deux fonctions publiques consacrée par le titre I du statut général des fonctionnaires est concrétisée par le titre III qui institue le système de la carrière, avec la séparation du grade et de l'emploi, ainsi que la création des corps. L'institution de passerelles représente sans doute le plus fort symbole de parité entre les deux fonctions.

La loi reconnaît toutefois la spécificité de la fonction territoriale et prévoit notamment l'existence d'emplois non rattachés à des corps, la possibilité de recrutement direct pour les postes fonctionnels, et elle autorise le recrutement dans les emplois de cabinet dans toutes les collectivités territoriales.

Toutes ces grandes orientations de la loi du 26 janvier 1984 donnent satisfaction à tous, élus et fonctionnaires, exception faite sans doute de certains employeurs peu disposés à abandonner à des organismes intermédiaires le recrutement et la gestion de leurs cadres de catégorie A et B.

Les associations professionnelles : le syndicat des secrétaires généraux des grandes villes, l'association des ingénieurs de ville de France, le syndicat des secrétaires généraux, qui se battaient depuis de nombreuses années pour faire reconnaître la parité entre les deux fonctions et mettre en œuvre une véritable mobilité ont salué avec enthousiasme le dispositif relatif à la Fonction publique territoriale.

Cependant, les effets de la réforme sur la situation des personnels ne vont se faire sentir que progressivement. Ce processus normal d'élaboration des textes ne permettra d'installer le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale qu'au mois de juin 1989. A partir de cette date, vont se succéder à un rythme sou-

tenu l'élaboration des décrets de portée générale sur le recrutement, la notation, la titularisation, les emplois de cabinet et les décrets relatifs à la situation des agents mis à disposition, ainsi que les décrets relatifs à la liste des corps comparables.

Sept ans après la loi sur la Fonction publique territoriale, quels sont les changements qui sont intervenus ? L'espérance suscitée par le statut s'est-elle transformée en réalité ?

Considéré comme un outil de progrès pour les personnels, le statut est aujourd'hui vécu comme un dispositif inadapté. La grille de salaire rigide correspond à des métiers bien définis et ne prend pas en compte l'émergence de nouveaux emplois.

Aussi, malgré la richesse de la palette des métiers, l'intérêt de la fonction au dire de ceux qui l'exercent, l'importance des responsabilités exercées, il manque aujourd'hui de 800 à 1 000 cadres A dans les collectivités locales et autant de cadres B.

Il faut bien reconnaître que les difficultés d'application du statut sont grandes : lourdeur des institutions, (les centres de gestion régionaux n'ont jamais été mis en place), pénurie du recrutement, lenteur du déroulement de carrière, faiblesse des rémunérations. L'impossibilité de créer des corps a fait voler en éclats la parité voulue par le législateur et l'on constate que la mobilité entre les deux fonctions est difficile, si ce n'est de la Fonction publique de l'Etat en direction de la Fonction publique territoriale dans les départements et les grandes villes.

La crise du recrutement est aujourd'hui plus grande qu'hier. On peut être tenté de trouver quelques raisons à ces difficultés. Le système de recrutement lui-même crée des « reçus collés » aux concours, compte tenu de l'impossibilité d'obliger les autorités territoriales à pourvoir les postes qu'elles ont déclarés vacants.

La modicité des rémunérations constitue un autre handicap à l'embauche. Quel jeune diplômé dynamique et ambitieux accepterait sans une véritable passion pour la gestion publique de démarrer sa carrière à 6 500 F net par mois pour un attaché, 7 800 F pour un administrateur et 9 000 F pour un ingénieur sorti d'une grande école ?

A ce point, il faut également évoquer les dispositifs de formation initiale prévus pour les cadres d'emplois A et B. Comment faire accepter aux employeurs — surtout ceux des villes petites et moyennes — de se séparer de l'attaché qu'ils viennent de recruter, pendant six mois sur douze, et du rédacteur pendant quatre mois.

Ces difficultés de recrutement sont aggravées encore par l'existence de seuils démographiques. Ce dispositif en vigueur dans le statut des agents communaux avait un effet bénéfique sur le sys-

tème des emplois, mais il exerce un effet pervers dans le système de la carrière en vigueur dans la Fonction publique territoriale. Certains fonctionnaires, qui ne peuvent bénéficier d'un grade d'avancement tout en restant dans leur collectivité où ils donnent entière satisfaction, partent vers les grandes collectivités territoriales. Les petites et moyennes communes connaissent donc aujourd'hui un grave déficit de leur encadrement.

Désaffectation pour la Fonction publique territoriale : en 1990, seuls 102 candidats se sont présentés pour les 204 postes d'ingénieurs offerts au concours ; en 1991, seulement 1 455 admis au concours de rédacteurs sur 2 000 postes ouverts au concours.

Faut-il pour autant crier : Haro ! sur le statut ? Certains sont tentés de le faire. D'autres considèrent qu'il est impérieux de modifier les règles actuelles afin d'exercer en plénitude et sérénité les nouvelles compétences décentralisées et gérer le personnel de façon motivante et rationnelle.

De nombreux arguments plaident en faveur du maintien d'un cadre statutaire fixé par la loi pour la gestion des personnels locaux. Le souci de l'intérêt général, la nécessité du contrôle des dépenses publiques, le refus du clientélisme, le principe d'égalité d'accès aux emplois publics constituent des règles immuables auxquelles sont attachés à juste titre les Français. Enfin, il paraît difficile, dans le contexte d'aujourd'hui, de remettre en cause certains acquis sans menacer gravement la paix sociale : garantie d'emploi des fonctionnaires, progression de carrière à l'ancienneté, retraite avantageuse...

Un groupe de travail constitué autour du Centre interdépartemental de gestion de la grande couronne, composé de hauts fonctionnaires territoriaux des départements, des communes et des établissements publics des Yvelines, a engagé une réflexion sur la rénovation du statut actuel, afin de proposer des solutions aux anomalies et aux carences constatées.

Les difficultés de recrutement ont eu pour conséquence l'explosion du nombre des contractuels, l'émergence de régimes indemnitaires aussi divers qu'inégalitaires. Le décret sur le régime indemnitaire du 6 septembre 1991 a répondu de manière rigide et inadaptée aux problèmes de recrutement des collectivités territoriales. L'encadrement intermédiaire constitué par les attachés et les rédacteurs y est sacrifié, les personnels sociaux si indispensables au maintien hors de l'eau des populations en difficulté est ignoré.

Les élus locaux rivalisent pour attirer ou garder les meilleurs éléments. La contractualisation se développe et si l'on n'y prend pas garde elle pourrait devenir la règle pour les postes de responsabilité.

Les organisations professionnelles ne croient plus à la négociation avec les pouvoirs publics pour faire évoluer le statut, ils se tournent maintenant vers les élus, désormais mobilisés par le départ de leurs meilleurs éléments ou la difficulté d'attirer de jeunes cadres.

La grille de salaires et les dysfonctionnements du statut ne constituent qu'une partie des désillusions. La formation est aussi en cause. Depuis juillet 1972, les agents communaux disposaient d'un appareil de formation, le CPEFC, Centre de Formation des Personnels communaux. Il était donc indispensable d'adapter cet outil au contexte créé par la décentralisation. La loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des fonctionnaires a fixé le cadre général, lui-même modifié par la loi du 13 juillet 1987. Le paritarisme en vigueur depuis l'origine a été supprimé pour être rétabli ensuite. Toutes ces modifications ont contribué à affaiblir le nouvel établissement de formation, le Centre national de la Fonction publique territoriale : CNFPT, et à faire oublier que sa mission première était la formation des 1 200 000 fonctionnaires territoriaux. Mais la principale difficulté à laquelle est confronté l'établissement de formation concerne le manque de moyens. La loi du 13 juillet 1987 a institué le taux plafond de 1 % de la cotisation, ce qui ne permet plus au CNFPT de répondre aux besoins de formation exprimés par les collectivités territoriales. Les grandes collectivités, grandes villes, départements ou régions se tournent donc vers les organismes de formation qui fleurissent et consacrent jusqu'à 3 % de leur masse salariale à la formation. La solidarité entre petites et grandes collectivités a disparu, balayée par la décentralisation, et les disparités s'en sont trouvées aggravées.

Le Centre supérieur de Fontainebleau, qui a accueilli sa première promotion le 4 novembre 1984 pour une formation longue au management public, a été créé pour accompagner la création d'une haute Fonction publique territoriale. Porté par les secrétaires généraux, les ingénieurs, qui comprenaient bien la nécessité de parachever la décentralisation en instituant une école nationale d'administration territoriale, le Centre supérieur a cristallisé pendant quelques années les espérances.

Nous sommes bien loin aujourd'hui des objectifs définis par la loi du 26 janvier 1984 : unité, parité et spécificité. Le statut de la Fonction publique territoriale craque de toutes parts. L'unité a fait place à la disparité, aux inégalités et à la concurrence. L'écart se creuse entre les grandes collectivités : départements, régions et grandes villes, qui créent leurs régimes indemnitaires et organisent la formation nécessaire par leurs propres moyens, et les autres communes qui n'en n'ont

pas les moyens. On se trouve face aujourd'hui à une Fonction publique territoriale duale qui n'a plus de règles.

La décentralisation a été l'occasion pour les fonctionnaires de l'État mis à disposition dans les départements de se mobiliser et d'inventer une nouvelle administration. Les communes engagées depuis le début des années 80 dans la rénovation des méthodes de gestion ont puisé dans la décentralisation des raisons de continuer et d'amplifier le mouvement de modernisation de l'administration territoriale.

Quelle déception de constater que l'inadéquation de la Fonction publique territoriale est en train de décourager les meilleurs !

Il faut impérativement faire quelque chose pour que ceux qui ont choisi de servir les collectivités territoriales, avec le sentiment qu'elles remplissent de nobles missions, ne se laissent pas aller au découragement.

Si l'on se réfère à l'histoire des communes, les grandes avancées dans le domaine du statut ont été réalisées lorsque la voie choisie a été l'étroite collaboration entre élus et fonctionnaires. Ce fut le cas en 1952 pour le statut du personnel communal, ce fut aussi le cas en 1972, pour la loi portant création du CFPC.

C'est la voie choisie par certains d'une réflexion et d'une stratégie commune entre élus et fonctionnaires pour réaménager le statut ; l'efficacité et la sagesse nous commandent aujourd'hui d'engager une réflexion globale entre les élus et les fonctionnaires pour réaménager au plus vite le statut de la Fonction publique territoriale.

RÉSUMÉ. — Après avoir fixé, le 2 mars 1982, le cadre général de la décentralisation, puis la répartition des compétences, le législateur a souhaité donner aux collectivités territoriales les moyens humains nécessaires en créant une Fonction publique territoriale homothétique de celle de l'État.

Sept ans après la loi instituant, le 31 janvier 1984, le statut des fonctionnaires territoriaux, la morosité règne dans les collectivités locales. La désillusion générale provient des dysfonctionnements du statut, des difficultés de recrutement, de la déréglementation en matière de régime indemnitaire et de la croissance du nombre des contractuels.

Les grandes caractéristiques de la loi sur la Fonction publique territoriale : unité, parité et spécificité, sont vidées de sens tant la réalité en est contraire. Faut-il pour autant crier Haro ! sur le statut ? Non, si les élus et les fonctionnaires parviennent à conjuguer leurs efforts et proposent ensemble des modifications visant à supprimer les difficultés et les incohérences du dispositif actuel de formation et du statut de la Fonction publique territoriale.