LE STATUT DE FONCTIONNAIRE TERRITORIAL

par **Alexandre NIVEK**, analyste au Millénaire

L'administration regroupe l'ensemble des personnes morales (Etat, collectivités territoriales et établissements publics) et ressources (matérielles et humaines) dédiées à la mise en œuvre et au fonctionnement de politiques et services publics.
La création le 19 octobre 1946 du statut de la fonction publique offre aux fonctionnaires une garantie de stabilité de l'emploi, en contrepartie d'un certain nombre de devoirs dans la gestion des services publics (continuité et adaptabilité, égalité des usagers et neutralité).
Cependant, si le statut de la fonction publique répondait aux enjeux tant politiques [1] qu'économiques [2] du moment, est-il toujours adapté ?

Les questionnements quant à la pertinence, la soutenabilité et l'adaptabilité de la fonction publique ne sont pas nouveaux. Dans un contexte international de libéralisation, le new public management a insufflé un vent de remise en question depuis les années 80.
Chaque gouvernement, chaque campagne présidentielle, souhaitent en bousculer les règles de façon plus ou moins disruptive et réformer (suppressions de poste, conditions d'accès aux concours, temps de travail, retraites,...).
Face à une critique parfois facile du statut de fonctionnaire –notamment territorial- au cours des dernières années, la crise sanitaire que nous traversons a permis une mise en lumière auprès de tous des réels enjeux et besoins de continuité de services publics –notamment aux échelons territoriaux- dans la vie du pays.
Représentant un emploi sur cinq en France, l'emploi public est un sujet épineux mais vital à nos organisations. Sa mise en œuvre dans son versant territorial fait face à de nécessaires réflexions. L'objet de cette note est d'analyser le cadre du statut de fonctionnaire territorial, la gestion des agents au statut, les difficultés rencontrées et les enjeux d'avenir à porter.

[1] Consensus, en particulier avec les communistes, dans le cadre du programme du conseil national de la résistance.
[2] Incertitudes liées au financement de la reconstruction.

ORIGINE ET ENJEUX

Né au lendemain de la guerre dans un contexte de reconstruction de la France, le statut de fonctionnaire correspond à la création d'un cadre d'emploi permanent, indépendant de décisions d'ordre politique, ayant pour ambition de garantir l'intérêt général de la nation dans son fonctionnement. Ce statut de fonctionnaire a connu une importante évolution au début des années 80 avec les premières lois de décentralisation et la subdivision, en trois versants (Etat, Territoriale, Hospitalière), de la fonction publique (loi du 13 juillet 1983).

Le marché de l'emploi public - en 2019 - concerne 6 millions de personnes en France dont 2 millions au sein de la fonction publique territoriale. Parmi ces agents territoriaux, une majorité représente des agents fonctionnaires (1,5 millions), une autre partie des agents contractuels (400 000) et une minorité d'autres statuts (contrats aidés, apprentis, collaborateurs).

Les trois fonctions publiques présentent des similitudes dans leurs organisations, notamment avec un recrutement par concours, une répartition des agents par catégories [3] et un avancement de carrière à l'ancienneté. Au sein de la fonction publique territoriale, afin de répondre de façon pertinente aux nombreux métiers nécessaires aux missions de service public, des filières (10) ont été créées (administrative, culturelle, sociale, technique…) regroupant des cadres d'emplois (57) au régime national propre (modalités de recrutement, fonctions, grille indiciaire, carrière…).

La titularisation au terme d'une période de stage (généralement d'un an) donne droit à un emploi permanent au sein de la collectivité (même si des mutations ou détachements sont possibles) et à un déroulé de carrière associé (avec évolution salariale par grille indiciaire).

[3] A [direction, conception et encadrement] 55,6% FPE / 9,7% FPT ; , B [application et encadrement intermédiaire] 24,4% FPE / 14,7% FPT ou C [exécution] 20% FPE / 75,6% FPT

UNE REMISE EN QUESTION PROGRESSIVE

La gestion des ressources humaines des collectivités locales défraye régulièrement la chronique, au fil de rapports souvent assassins des chambres régionales des comptes.

LE TEMPS DE TRAVAIL ET L'ABSENTÉISME

Le travail est en principe organisé par cycle avec une durée légale de 35h par semaine, à l'instar de ce que connaît le secteur privé. Sur certains postes opérationnels (agents techniques pour festivités, agents techniques d'entretien), des besoins ponctuels ne pouvant faire l'objet d'un recrutement permettent l'octroi d'heures complémentaires. Ces heures, difficilement récupérables afin de ne pas mettre en défaut la nécessaire continuité de service, donnent lieu à des compléments de rémunération non négligeables pour certains agents (notamment de catégorie C). Ces temps de travail devraient être justifiés eu égard aux contraintes du service public (travail de nuit, le dimanche, astreintes…).
Aussi, de nombreuses autorisations d'absences (mariage, garde enfants, parents malades…) existent, de façon parfois généreuse (jours du maire, congés spéciaux, etc.) sans harmonisation dans l'ensemble de la fonction publique territoriale (jusqu'à 3 jours accordés pour l'union d'un frère ou d'une sœur d'un agent, ou de son conjoint).
La difficulté de la gestion du temps de travail pour un fonctionnaire territorial réside dans la gestion de l'absentéisme, phénomène particulièrement préoccupant dans la fonction publique territoriale (absentéisme moyen supérieur à 30 jours par an dans une grande métropole d'après un rapport de la CRC NA du 25/09/2020). L'agent absent, principalement caractérisé par arrêt en maladie ordinaire, ne peut être remplacé par un recrutement non permanent qu'à partir de plusieurs semaines d'absence. Une fois ce délai caractérisé, un recrutement temporaire ne peut être envisagé que sur la seule durée projetée de l'arrêt maladie en cours. Dans les faits, certains agents cumulent plusieurs semaines d'arrêt maladie par année sans pouvoir, réglementairement, être remplacés.

L'INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE ET L'INCAPACITÉ AU POSTE

Le statut du fonctionnaire territorial, et l'emploi « à vie », soulèvent également la question - à moyen ou long termes – de l'adéquation des compétences et capacités d'un agent par rapport aux missions et attentes sur un grade d'emploi donné.

La nécessaire adaptabilité du service public à la société (guichet unique, numérisation des services, approche environnementale, tri des déchets, gestion de crise…) fait évoluer les métiers, et de fait, les compétences attendues des agents pour répondre avec pertinence aux usagers. La formation continue dans les collectivités territoriales, notamment petites et moyennes, est souvent en décalage avec les besoins opérationnels et impacte autant la pertinence du service rendu que la gestion de carrière des agents.

L'incapacité au poste, majoritairement physique avec restrictions médicales, est également un des maux de l'absentéisme avec une double conséquence, le constat d'une mauvaise gestion de carrière de l'agent (avec difficultés de reclassement) et d'une impossibilité de remplacement d'un agent présent mais peu, voire pas mobilisable (un agent technique ne pouvant pas porter plus de 5 kilos par exemple).

LES ORGANISATIONS SYNDICALES

Les instances représentatives du personnel ont un rôle essentiel dans la défense des droits des agents. Le taux de syndicalisation est de 19,4% dans la fonction publique, de 24% en FPE (notamment porté par le corps enseignant) et 16% en FPT (8,5% dans le secteur privé). Néanmoins, la défense des intérêts syndicaux face à l'administration est parfois préjudiciable aux enjeux de continuité de service public. Ces positions, et les actions de sensibilisation parfois proches de l'enrôlement donnent une importante inertie aux moindres démarches des services opérationnels et de ressources humaines visant à maintenir un service public efficient (changement du périmètre d'intervention, évolution managériale,…).

UNE PREMIÈRE BRÈCHE DANS LE STATUT : LA CONTRACTUALISATION

L'application du statut de la fonction publique à la fonction publique territoriale soulève donc des critiques croissantes, critiques auxquelles la contractualisation a tenté d'apporter une première réponse. Ces contrats de droit public, destinés originellement à répondre à des besoins non permanents, se sont ouverts sur des emplois permanents non pourvus à des titulaires ou stagiaires. Le contractuel dispose des même droits et devoirs qu'un fonctionnaire. Le statut du contractuel se distingue toutefois par une bien plus grande précarité (CDD d'une durée - cumulée - inférieure à 6 années). Ces contrats deviennent pérennes et de moins en moins marginaux avec des démarches de CDI-sation des agents (loi Sauvadet de 2012) et un recours facilité (loi de transformation de la fonction publique du 27 mars 2019).

PROPOSITIONS ET ENJEUX TERRITORIAUX

Sans remettre en question le fondement du statut, la récente loi de transformation de la fonction publique a eu pour objectif de fluidifier et optimiser les rouages de l'organisation de l'emploi public, avec notamment la suppression des régimes dérogatoires aux temps de travail réglementaires, l'harmonisation des sanctions disciplinaires ou encore l'encadrement du droit de grève. Cependant, les défis restent immenses.
L'avenir du service public de demain, qui demande souplesse et dynamisme, repose sur sa cheville ouvrière première qu'est le fonctionnaire territorial.

RESPONSABILITÉ MANAGÉRIALE ET RECONNAISSANCE PROFESSIONNELLE

Le rôle du management est essentiel et doit le devenir encore plus. De nombreux encadrants (responsables de service ou directeurs), promus à l'avancement ou nommés sur liste d'aptitude grâce à un concours, se retrouvent désemparés et dans l'incapacité de piloter des équipes.

Cette situation, due à un défaut de formation et/ou d'accompagnement, conduit inévitablement à une sclérose des organisations avec des points de blocage jamais résolus.
La reconnaissance des compétences professionnelles d'un agent doit se traduire prioritairement par des incitations financières les plus objectives possibles (objectifs de performance, comme dans le privé) plutôt que par des opportunités d'évolution hiérarchique au caractère discrétionnaire voire opaque (seule possibilité rapide d'évolution sur la grille indiciaire, en dehors du concours invitant à changer de poste).
Aussi, l'uniformisation des grilles indiciaires (travail en cours du RIFSEEP) doit être plus souple afin de valoriser l'implication et les compétences des agents. A ce jour, deux agents au même grade toucheront le même régime indemnitaire, quel que soit leur implication. Les managers de proximité, les élus locaux devraient donc pouvoir bénéficier de leviers de rémunération moins uniformes d'une collectivité à l'autre. Autrement dit, moins de natures de primes réglementaires au niveau national, oui, mais moins de critères d'attribution prédéterminés indépendamment des contraintes et des besoins de la collectivité. Ainsi, à titre d'exemple, les critères d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire, outre le fait qu'ils ne rémunèrent pas la performance mais certaines sujétions liées au poste, présentent l'inconvénient d'être caricaturalement bureaucratiques et donc le risque de ne pas être respectés par les collectivités.

UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À DYNAMISER

Le statut du fonctionnaire territorial est un cadre rigide. Cependant, avec de la détermination, de la rigueur et du temps, sa mise en œuvre peut s'adapter, à droit constant, à certaines contraintes des organisations publiques locales.
Les managers publics locaux doivent être mieux formés à la fonction managériale. La généralisation de stages longs en entreprise serait souhaitable pour rompre les barrières entre la sphère publique et la sphère privée, et acculturer les managers publics à évoluer dans un univers tout autant hiérarchisé mais généralement plus agile pour s'adapter aux contraintes du marché.

Les fonctions de gestion des ressources humaines, parfois subalternes par leur positionnement et/ou peu intégrées dans les organisations, mériteraient d'être revalorisées et devraient ainsi associer des professionnels de la gestion des ressources humaines, quitte à créer une filière dédiée dans les formations des fonctionnaires territoriaux, et des professionnels métier.
Il devient urgent de redonner du sens aux entretiens d'évaluation professionnelle (parfois identiques pendant de nombreuses années) et aux autres modes d'évaluation des agents. Il est nécessaire d'accorder autant de poids à des dossiers d'avertissement et de sanction qu'à des sujets d'évolution et de progression. Les pouvoirs de sanction et le régime indemnitaire devraient être plus étroitement corrélés à ces exercices aujourd'hui trop formels et parfois arbitraires.

L'EXTERNALISATION DES FONCTIONS SUPPORTS

Le rôle du fonctionnaire est de porter haut une compétence, une expertise et une éthique de l'action publique. Cette compétence devra-t-elle demain forcément se traduire par des emplois permanents et publics pour être maîtrisée et permettre d'assurer un service de qualité ?
Dans quelles mesures sociales, économiques et managériales, pourrions-nous envisager d'externaliser des emplois en ayant recours à des prestataires ? A titre d'exemple, l'emploi de fonctionnaire territorial d'un agent d'entretien des espaces verts, au regard du nombre d'entreprises privées et structures d'insertion à l'emploi existantes, serait-il forcément moins bien assuré et à un coût supérieur par un employé du secteur privé ? Cette métamorphose apporterait de la flexibilité et permettrait d'adapter l'emploi public aux véritables enjeux, en se recentrant sur le cœur de métier des collectivités. Cette métamorphose n'est possible que par un arbitrage fin, au cas par cas, entre faire et faire faire et nécessite une restructuration des services. Compte tenu de la durée de vie du statut, la réforme ne peut s'inscrire que sur le temps long (non remplacement des fonctionnaires assurant ces fonctions support, restructuration des services et réaffectation des agents lorsque c'est possible).

LA REFONTE DU STATUT

De façon plus structurelle, la question de l'emploi « à vie » doit également être soulevée. Dans une société en constante évolution, aux mutations fréquentes et à la nécessaire adaptabilité, avec un périmètre d'intervention toujours plus vaste (transferts de compétences successifs), le recours à des contrats courts (ou des possibilités de rompre plus facilement l'engagement qui lie la collectivité au fonctionnaire) doit permettre à l'administration territoriale la captation de profils spécifiques, ayant l'ambition de contribuer à des missions de services publics plutôt que de bénéficier de la protection de l'emploi. La fonction publique territoriale, pour sa dynamique, doit devenir un vivier de profils différents, parfois atypiques.

CONCLUSION

Depuis 75 ans, le statut du fonctionnaire territorial est l'objet d'enjeux des missions de service public mais également de nécessaires adaptations au fonctionnement de l'administration.
Les récentes mutations (loi Sauvadet, loi de transformation de la fonction publique) ont fait évoluer les pratiques du dialogue social, les questions de mobilités et de transitions professionnelles des agents mais également pour l'exemplarité de l'administration en matière de déontologie et d'égalité.
Les transpositions venant du droit privé (contrat de projet, prime de précarité, rupture convention) doivent permettre de contribuer à la modernité du format de l'agent public territorial de demain.

Note rédigée par **Alexandre NIVEK**, analyste du think-tank Le Millénaire

Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY
Vice-Président : Gilles BÖSIGER
Secrétaire générale : Marion PARISET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON
Directeur des affaires publiques : Emeric GUISSET
Directrice de la communication : Alexandra MONET

Communication : communication@lemillenaire.org
Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :
http://lemillenaire.org

Mentions légales *: L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*