

■ LES AMIS DE ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Fonctionnaires**

organisé grâce au soutien de la :
DGAFP

*et des parrains de l'École de
Paris*

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte & Touche
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold
Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
IBM
IDRH
IdVectoR*
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
**pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} décembre 2001)

**LA MOBILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE
TERRITORIALE**

par

Marine DORNE-CORRAZE
Directeur du Centre Interdépartemental de Gestion
de la Petite Couronne de la région Île-de-France

Séance du 30 avril 1998
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Au terme de la difficile construction du statut de la Fonction Publique Territoriale, la loi reconnaît à ces fonctionnaires une vocation à la mobilité semblable à celle de leurs collègues de l'État. De fait, le classement des huit cent mille agents concernés dans un éventail de cadres d'emplois et de grades, permet la comparabilité des emplois au sein de la fonction territoriale et par rapport aux autres fonctions publiques. Mais un obstacle de taille continue de s'opposer à la mobilité : les cinquante-cinq mille élus qui dirigent les collectivités disposent seuls du pouvoir de créer et de supprimer des postes, de nommer et de révoquer des fonctionnaires. Marine Dorne-Corraze explique comment, en l'absence d'une régulation nationale des carrières, les centres de gestion se sont organisés pour mettre en place diverses procédures recréant l'unité de la Fonction Publique Territoriale, notamment un système informatisé centralisant l'information sur les postes et les viviers de fonctionnaires disponibles.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ de Marine DORNE-CORRAZE

Présidente de la conférence des secrétaires généraux de la région parisienne et secrétaire générale d'une commune de cinquante mille habitants, j'ai été amenée à contribuer aux réflexions portant sur le statut des fonctionnaires territoriaux. Au moment du vote de la loi de 1984, j'assumais les fonctions de directrice du syndicat des communes pour le personnel, qui régulait la gestion de cinquante mille fonctionnaires et dont le président était monsieur Pierre Tabanou, rapporteur de ladite loi.

Des statuts peu compatibles avec la mobilité

Avant 1983, les statuts des personnels des communes, des départements et des régions étaient totalement distincts. Les agents recrutés puis titularisés par une collectivité, n'avaient aucune possibilité de mutation au sein de chaque type de collectivités et entre elles. Ils étaient licenciés si l'emploi était supprimé.

Les communes

Quelques éléments de souplesse ont rapidement été introduits à ce niveau: les échelles indiciaires ont été harmonisées et les agents ont pu démissionner en vue d'un recrutement dans une autre commune, tout en conservant le bénéfice de leur ancienneté. La mobilité intercommunale était cependant très embryonnaire.

Ces dispositions ne concernaient cependant que quelques emplois relevant des filières techniques et administratives. Pour les autres emplois, dits "emplois spécifiques", il n'y avait aucune harmonisation de l'échelle indiciaire. Or, la proportion des "emplois spécifiques" a considérablement augmenté, avec l'apparition de missions nouvelles confiées aux communes. Dans tous les cas, l'agent devait rechercher lui-même une collectivité d'accueil.

Les départements

Au niveau des départements, à part un texte embryonnaire datant du milieu des années 1960, aucune harmonisation réelle n'a été entreprise avant 1982, date à laquelle les exécutifs départementaux ont été contraints de créer des emplois par référence à l'État ou à la "fonction publique communale".

Sans mobilité entre les communes et les départements, la seule possibilité pour les agents était de démissionner du département pour être recrutés dans une commune (ou l'inverse)... et de recommencer leur carrière.

Les régions

Quant aux régions, établissements publics destinés à l'époque à gérer pour l'essentiel des dépenses d'investissement, elles disposaient majoritairement de personnels d'État détachés ou de contractuels. Leur nombre (deux mille agents) était d'ailleurs peu significatif au regard des agents départementaux (quatre-vingt mille) et surtout communaux (six cent mille), auxquels s'ajoutaient respectivement environ 30 % de non-titulaires.

La faible qualification des agents territoriaux et l'absence de concours nationaux

Avant les années 1980, la faible qualification des agents communaux était la règle : la plupart entraient sans diplôme particulier. À cette faiblesse, s'ajoutait l'absence de concours nationaux. Néanmoins grâce à l'ANEM (Association Nationale pour les Études Municipales) des concours pour les commis, rédacteurs, adjoints techniques étaient organisés sur un plan intercommunal. La création du grade d'attaché date seulement de 1978 et le premier concours a eu lieu en 1979. Auparavant, on entraient comme rédacteur, puis on pouvait devenir chef de bureau après six ans d'ancienneté.

Ce système permettait des carrières parfois étonnantes : on pouvait commencer sa carrière comme secrétaire général d'une commune de deux à cinq mille habitants et la terminer comme secrétaire général d'une ville de quatre-vingt mille habitants après diverses mutations dans des villes de taille intermédiaire. L'expérience ainsi acquise permettait à certains agents d'assurer leur fonction avec compétence mais, de manière générale, il n'y avait pas d'adéquation réelle entre niveaux de compétence ou de mission et le grade.

Aujourd'hui encore, la Fonction Publique Territoriale souffre d'un manque de reconnaissance lié à cette inégalité des compétences entre individus, mais plus encore, à l'absence de "consécration" de cette compétence sur le fondement d'un recrutement par concours, pour une partie des personnels intégrés.

Dans les années 1980, l'accélération du processus de décentralisation a rendu très sensible le besoin de personnels qualifiés, capables d'assumer les transferts de compétence.

L'administration locale se devait d'offrir des garanties d'indépendance et de neutralité dans le cadre des nouvelles missions de service public qui lui étaient confiées - garanties qui étaient loin d'être acquises dans la situation antérieure. De grands progrès ont été accomplis dans ce domaine, en dépit de la pression commune ou contradictoire des citoyens et des élus.

Ceux que l'on appelait "agents publics" deviennent alors des fonctionnaires et sont réunis au sein de la "Fonction Publique Territoriale" (FPT), et classés dans une hiérarchie des cadres d'emplois regroupée en filières. Une logique de carrière comparable à celle de la fonction publique d'État est ainsi venue se substituer à l'ancien système des emplois.

Une construction statutaire difficile

Une réalisation lente et complexe

L'absence de priorité accordée à cette construction ainsi que les résistances d'un certain nombre d'élus et de fonctionnaires expliquent ces difficultés. Les premiers statuts concernant les filières administratives et techniques ont été mis en place entre 1987 et 1990 ; quelques cadres d'emplois ont été créés en 1992 et 1994 ; les dernières filières datent de 1998.

La loi du 26 janvier 1984 a fait l'objet de vingt-six modifications de nature très inégale : parmi les plus importantes, il faut citer la loi "Galland" de 1987, qui a profondément bousculé la construction en cours, dans la mesure où, sans en rejeter le principe, elle remettait en cause des éléments essentiels du système de la carrière. Les lois dites "Hoeffel" et "Perben", quant à elles, corrigent partiellement les plus importants dysfonctionnements.

Le statut actuel, compromis difficile entre la logique du système de l'emploi et celui de la carrière, souffre de dysfonctionnements continuels auxquels nous sommes souvent obligés d'apporter des solutions de fortune.

La résistance des anciens personnels

Un autre problème majeur posé par la mise en place du nouveau statut est la résistance des anciens personnels. Ils se sont parfois intégrés difficilement dans les nouveaux cadres d'emplois. Il est très difficile d'expliquer à un agent non diplômé, mais qui a quinze ans de carrière en qualité de chef de service et a été payé pratiquement comme un attaché, qu'on ne peut l'intégrer au niveau qui lui paraît légitime.

Cette contestation était fondée car le nouveau dispositif contenait peu de mesures susceptibles d'amortir le choc de la transition et les conditions de nomination d'un secrétaire général dans une collectivité de vingt mille ou quarante mille habitants relevait du hasard professionnel, bien plus que d'un niveau de diplôme ou d'une expérience professionnelle différente.

En outre, la confrontation entre ces personnels et les jeunes diplômés soumis au nouveau statut n'a pas facilité l'harmonisation.

Nombre de personnels intégrés, encore aujourd'hui hostiles au nouveau statut, continuent à revendiquer une "spécificité" de la FPT, garante du maintien du statu quo ante. Heureusement, le rajeunissement de la pyramide des âges tend à estomper ce problème.

La comparabilité des emplois enfin en vue

Aujourd'hui on peut malgré tout considérer que le résultat est atteint : les huit cent mille agents sont "classés" dans les différents cadres d'emplois et grades de la FPT. La définition des niveaux différents de cadres d'emplois est fondée sur un niveau de recrutement, c'est-à-dire, le diplôme requis pour présenter le concours externe : elle rend donc possible la comparabilité entre les trois fonctions publiques (territoriale, d'État et hospitalière) des corps et des cadres d'emplois qui donnent vocation à occuper des emplois de même niveau. L'amélioration de cette comparabilité s'observe par le fait que la plupart des concours internes de chaque fonction publique sont désormais ouverts aux fonctionnaires des deux autres.

Une mobilité toujours difficile

Les concours

Dans les faits, les formations initiales distinctes, l'absence de concertation et de coordination entre les trois fonctions publiques dans l'organisation des concours ne favorisent guère la mobilité : les centres de gestion, les collectivités non affiliées, l'État ou les hôpitaux peuvent organiser parallèlement le même concours, provoquant ainsi une démultiplication des inscriptions des candidats. Cette situation occasionne des surcoûts notoires et entraîne la frustration des candidats refusés avec parfois quinze ou seize de moyenne...

C'est assurément un frein à une bonne gestion prévisionnelle des emplois.

Les détachements

À défaut d'une procédure de mobilité par la voie de l'accès direct (prévue à l'origine dans la loi de 1984), le détachement constitue la voie la plus simple. Il se produit au même niveau de grade et ne constitue pas comme le concours interne, une mobilité "de promotion".

Or, si pratiquement tous les cadres d'emplois sont, en droit, ouverts au détachement, les différentes administrations ont tendance à se replier sur elles-mêmes, du fait des réductions d'emplois observées depuis les années 1980. Le détachement d'un agent titulaire d'un grade d'avancement venu d'une autre administration prive les agents de l'administration d'accueil d'un avancement éventuel, attendu de plus en plus longtemps. La mobilité d'un attaché principal territorial par exemple, vers la préfecture ou l'administration hospitalière est quasiment impossible ; l'inverse s'effectue parfois, mais surtout sur l'emploi de direction de la collectivité.

Les missions des centres de gestion

Les centres de gestion ont pris l'initiative d'essayer de remédier à cet état de fait et de favoriser la mobilité des fonctionnaires territoriaux. Créés pour remplacer les syndicats de communes notamment en matière d'organisation de concours et d'emploi, les centres de gestion sont au nombre de quatre-vingt-quinze, soit un par département, sauf en Petite et en Grande Couronne, où chaque centre couvre trois départements. Toutes les collectivités comptant moins de trois cent cinquante fonctionnaires sont obligatoirement affiliées à un centre de gestion ; les autres peuvent y adhérer ou garder leur autonomie. En réalité cette dénomination de "centre de gestion" est malheureuse : le terme "centre de régulation des carrières", correspondrait mieux à leur activité.

Parmi les différentes missions des centres de gestion, on trouve d'abord l'organisation des concours : ils organisent environ 30 % des concours de catégorie A (le CNFPT, Centre National de la Fonction Publique Territoriale, en assure les 70 %), 60 % des concours de catégorie B et tous les concours de catégorie C (sauf pour les collectivités non affiliées).

Une deuxième mission très importante est la publicité des déclarations de vacances d'emploi, concernant tant les collectivités affiliées que non affiliées. C'est à partir de cette obligation légale que les centres de gestion se sont efforcés de créer entre toutes les collectivités disséminées sur le territoire un système qui permettra de favoriser le recrutement et la mobilité au sein de la fonction publique territoriale. Toutes les collectivités doivent en effet obligatoirement déclarer à leur centre de gestion les emplois vacants au moyen d'un formulaire établi conjointement avec le CNFPT.

Le réseau extranet : une initiative bienvenue pour les collectivités

Afin d'accélérer les délais de publicité, les trois cent cinquante collectivités de la Petite Couronne disposent, quant à elles, d'une saisie informatique de ces informations, transmises au centre de gestion par un réseau extranet, dénommé SNAPI (Système de Notation, d'Avancement et de Promotion Interne). Il comprend SNAPI CAP et SNAPI Emploi, ainsi qu'une banque de données juridiques.

SNAPI CAP permet une instruction fiable des dossiers destinés aux commissions administratives paritaires (CAP), (deux mille dossiers par mois) : les collectivités disposent en temps réel des informations juridiques et administratives nécessaires à la vérification des conditions réglementaires et transfèrent ainsi des dossiers en état d'être examinés par ces instances. Le système intègre un calcul automatique des services effectifs, tant pour l'avancement de grade que pour la promotion au choix, pour tous les grades de tous les cadres d'emplois. Il permet donc l'harmonisation du calcul des droits de chaque fonctionnaire et assure une fiabilité dans l'instruction des dossiers.

Le délai de passage des dossiers en CAP a été réduit de quatre mois à moins d'un mois et leurs membres disposent d'informations statistiques utiles pour éclairer leur avis (moyenne des notes par grade, par collectivités, par départements, etc.). Enfin, deux cent mille transferts de papier ont été ainsi supprimés.

Sur le module Emploi, outre les vacances de postes, les collectivités saisissent les nominations, ce qui permet la tenue à jour des vacances d'emplois. Chaque collectivité est informée en permanence de sa propre situation. Par ce biais, les collectivités connaissent des listes d'aptitude après concours ou après promotion au choix. Le délai de publicité est passé de deux mois à huit jours maximum et les transferts de papier ont été réduits de 90 %. Sur le réseau extranet, les collectivités de la Petite Couronne disposent aussi des fiches pratiques ainsi que les textes intégraux, mis à jour en permanence, sur le statut des fonctionnaires territoriaux.

Par ailleurs, les candidats à un emploi ou les fonctionnaires en recherche de mobilité, en Petite Couronne, peuvent consulter les offres d'emploi sur le minitel 3617 BIP. N'y figurent que les emplois vacants pour lesquels les collectivités ont souhaité une large publicité, ce qui évite de grandes déceptions. Demain, cette publicité s'effectuera grâce au guichet unique de l'emploi territorial.

Pour la création d'un "employeur collectif"

L'Union Nationale des centres de gestion a décidé, d'ici la fin de l'année 1998, de créer un guichet unique de l'emploi territorial, rendant enfin possible à un agent qui habite par exemple à Lille, la consultation des emplois disponibles sur tout le territoire. Il sera alimenté par des informations de tous les centres de gestion. Il fournira le calendrier des concours organisés sur l'ensemble du territoire avec les conditions et modalités d'inscription, les listes d'aptitude à jour, les offres mais aussi les candidatures à un emploi territorial. Le système sera ouvert dans

quelques mois, par un numéro d'appel unique sur tout le territoire, d'abord par Minitel, puis rapidement sur internet.

Ainsi tout en préservant l'autonomie de chaque collectivité locale, les employeurs, les fonctionnaires des trois FP, souhaitant une mobilité, les lauréats inscrits sur liste d'aptitude, les étudiants, pourront avoir accès à ces informations. Le système favorise ainsi l'unité de cette fonction publique malgré la dispersion des employeurs.

Par ailleurs, les informations recueillies permettront de fournir des statistiques utiles pour un futur observatoire national de l'emploi, qui permettront d'affiner les règles de quotas et analyser la situation des bassins d'emplois.

La mise en œuvre de ce guichet unique devrait faciliter la circulation des informations entre fonctions publiques et peut constituer un premier pas vers l'établissement public susceptible de jouer ce rôle d'"employeur collectif" évoqué dans le rapport de J. Rigaudiat "pour la modernisation de la FPT".

Cet établissement public, réclamé par de nombreux élus et fonctionnaires, viendrait remédier à l'éparpillement des cinquante-cinq mille employeurs de la FPT. Tout en préservant l'autonomie de chaque collectivité locale, il devrait améliorer la qualité du recrutement et résoudre le problème des agents privés d'emploi, actuellement pris en charge dans l'urgence et souvent dans de mauvaises conditions par le CNFPT ou les centres de gestion. Ce devrait être un véritable outil d'aide à la gestion du vivier des fonctionnaires.

DÉBAT

Qui est le véritable employeur des fonctionnaires territoriaux ?

Un intervenant : *Je suis très gêné par l'utilisation équivoque que vous faites du terme d'employeur. Vous nous avez parlé des cinquante-cinq mille employeurs que compte la fonction publique territoriale ; mais s'agit-il vraiment d'employeurs ? Ils sont obligés de choisir leurs employés parmi les lauréats des concours, qui ont un certain type de profil et de diplôme, ils ne peuvent pas les rétribuer comme ils le souhaitent ; de plus, vous appelez de vos vœux l'émergence d'une sorte d'"employeur national" qui régulerait les carrières sur l'ensemble du territoire, mordant un peu plus sur l'autonomie des élus locaux. Qui est le véritable employeur des fonctionnaires territoriaux ?*

Marine Dorne-Corraze : Je vous donne acte que ce terme d'employeur est ambigu. Cela dit, j'insiste sur le fait que la latitude des élus dans le choix et la gestion de leur personnel est assez considérable. Ce sont eux qui ont le pouvoir de nomination, de sanction disciplinaire, de licenciement pour insuffisance professionnelle. En ce qui concerne la nomination, je ne vous apprendrai rien en vous disant que lorsqu'un élu dispose de cinq postes vacants et que nous lui proposons trente fonctionnaires inscrits sur la liste d'aptitude, il peut les recevoir tous, n'en trouver aucun qui le satisfasse, et prendre un non-titulaire qui lui conviendra. Heureusement le cas n'est pas général.

Pour ce qui est du traitement de ces fonctionnaires, c'est vrai qu'il existe une grille comme dans la fonction d'État ; mais nous avons aussi des régimes indemnitaires qui prévoient des plafonds pouvant varier d'une collectivité à l'autre, de telle sorte que certaines collectivités, disposant de marges financières, sont favorisées pour le recrutement.

Aujourd'hui, le partage des pouvoirs entre exécutif local et les centres de gestion ne conduit pas à une réelle séparation du grade et de l'emploi. La confusion de fait entre ces deux éléments porte même parfois atteinte à l'autonomie des élus ou aux perspectives des carrières des fonctionnaires. En effet, tant que tout se passe bien, les élus conservent leurs fonctionnaires, mais le jour où ils prennent la décision de s'en séparer, les centres de gestion prennent ces derniers en charge, souvent dans des conditions dramatiques. De même, ils récupèrent les agents, désireux

de progresser, mais dont la collectivité ne dispose pas d'un seuil démographique suffisant et ne peut par conséquent, offrir aucune perspective de carrière.

Il serait souhaitable de laisser une très large autonomie aux élus en ce qui concerne l'affectation dans les emplois et de réguler la carrière des "gradés" entre les collectivités par les instances de gestion. Ainsi le niveau de gestion devrait être décentralisé. Seules les catégories A supérieures, devraient à notre avis relever d'un niveau national. En revanche, qu'il s'agisse du guichet unique de l'emploi territorial, d'un observatoire national ou encore d'une coordination et d'une mise à jour de la documentation, ces missions devraient relever de l'établissement public coordonnateur (et non pas centralisateur) unique sur le territoire, que j'ai évoqué il y a un instant. Celui-ci constituerait un outil d'aide à la gestion pour l'ensemble des employeurs locaux.

L'aide à la recherche d'un nouvel emploi

Int. : *Que faites-vous concrètement lorsqu'un fonctionnaire perd son emploi ?*

M. D.-C. : Un fonctionnaire peut perdre son emploi en cas d'absence de poste vacant, au moment d'une réintégration, après une interruption d'activité, en cas de suppression d'emploi, mais aussi dans le cas particulier de fin de détachement sur un emploi de direction, à la suite d'une procédure qualifiée, pendant longtemps, "de décharge de fonction".

Dans tous ces cas, la collectivité doit rémunérer le fonctionnaire en surnombre pendant un an et cette période est mise à profit par le CNFPT et les centres de gestion pour proposer des emplois aux intéressés. À la fin de cette année, si aucune affectation n'est trouvée, le CNFPT (catégorie A) ou le centre de gestion (catégorie B et C) prennent en charge les fonctionnaires. Ils servent les traitements et continuent à proposer tous les emplois vacants portés à leur connaissance. Dans ces conditions, il est important pour les institutions d'avoir une politique très dynamique pour éviter des situations intenable. Ainsi, le centre de gestion du Var a pris en charge plus d'une centaine de fonctionnaires des villes de La Seyne et de Toulon, suite à la fermeture des services qui a entraîné des suppressions d'emplois. Ce centre a plus d'agents en charge que de personnel propre.

En Petite Couronne, nous essayons d'avoir une politique préventive. Dès que nous apprenons que des suppressions d'emplois sont susceptibles d'intervenir, comme dans le cas d'une délégation de service, notre service emploi se rend dans la collectivité, pour examiner les reconversions possibles sur place ou les conditions de la mise en œuvre de la procédure de détachement sur laquelle l'inquiétude des fonctionnaires est grande, compte tenu de l'absence de gestion collective de leur carrière.

De plus, le centre de gestion inscrit ce candidat à la mobilité sur le bulletin mensuel qu'il distribue à tous les gestionnaires de personnel et par ailleurs, nous avons une politique continue de contacts avec les directeurs de personnel pour assurer le maximum de reconversions. Entre temps, chaque fois que cela est possible, l'agent est affecté sur des missions au centre de gestion ou dans des collectivités, ce qui facilite considérablement sa réinsertion professionnelle.

En cas de recrutement, la collectivité d'accueil est temporairement dispensée des charges sociales, à la charge de la collectivité d'origine.

Des sanctions contre les collectivités

La collectivité qui n'a pu conserver un fonctionnaire est tenue de verser aux institutions une contribution dégressive. Elle est de deux fois à une fois et demie le montant du traitement brut du fonctionnaire selon que la collectivité est affiliée ou non au centre de gestion ; au delà des quatre premières années, elle est dans tous les cas des trois quarts.

La contribution cesse lorsque le fonctionnaire a reçu une nouvelle affectation. En conséquence, au-delà de la quatrième année dans les centres de gestion, seules les collectivités de moins de trois cent cinquante agents financent le déficit. Quant au CNFPT, le budget 97 fait état d'une prévision de déficit de vingt-neuf millions de francs.

L'absence d'adhésion obligatoire de toutes les collectivités au centre de gestion ou au moins l'instauration des cotisations obligatoires sur les collectivités non affiliées, met en cause la

mutualisation du financement des agents pris en charge, et les “pénalités” conçues pour freiner les suppressions d’emplois ne règlent pas sagement ce dysfonctionnement.

Une autre difficulté réside dans l’utilisation parfois abusive de la procédure de la suppression d’emploi, qui dispense la collectivité d’engager une procédure disciplinaire ou d’inaptitude physique. En outre, le recours au recrutement d’un fonctionnaire de l’État dispense les élus de prise en charge au terme du détachement.

Enfin, certaines collectivités méconnaissent ou contournent les procédures de consultation des CAP ou d’information des centres de gestion pendant l’année où l’agent est en surnombre. Dans ce cas, pour éviter que le fonctionnaire fasse les frais de ces errements, le centre de gestion prend les agents en charge et verse leur traitement. En revanche, il peut effectuer un recours gracieux, et si nécessaire contentieux, contre la collectivité. Cela est arrivé une fois au centre de gestion Petite Couronne, le recours a pu être retiré, la collectivité ayant repris les agents.

On peut donc constater que la mise en œuvre concrète de la garantie de carrière pour les fonctionnaires territoriaux n’est pas toujours évidente.

L’ambiguïté de l’attitude des élus

Int. : *D’après ce que vous nous décrivez, les employeurs ont une attitude assez déresponsabilisée : ils jouent leur rôle tant que tout va bien, mais vous délèguent leurs responsabilités dès qu’il s’agit de supprimer un emploi. Ce que je ne saisis pas bien, c’est que vos mandants sont en fait ces mêmes élus qui vous renvoient leurs agents indésirables ; lorsque vous prenez les mesures dont vous nous avez parlé, cela doit se passer assez mal en conseil d’administration ?*

M. D.-C. : La question ne se pose pas exactement en ces termes. En effet, si personne ne conteste la libre affectation sur les emplois par l’exécutif local, en revanche, la gestion locale des gradés interdit la régulation de leur carrière. Le problème existe tant pour la collectivité qui peut légitimement avoir besoin de supprimer un emploi, que pour l’agent lui-même qui souhaite une mobilité.

Le manque de fluidité provient de l’absence de moyens donnés aux institutions de gestion pour organiser entre les multiples employeurs la mobilité des fonctionnaires. Cela explique que la garantie de carrière du fonctionnaire territorial se limite uniquement au maintien de son traitement (sans prime) et sans affectation.

Ce n’est pas que les élus soient déresponsabilisés, mais on voit mal comment le maire de Lyon peut régler juridiquement la reconversion d’un de ses agents à Boulogne et vice-versa. La seule solution pour une mise en œuvre réelle de la carrière dans les collectivités décentralisées passe par des procédures concernant l’ensemble des collectivités dans des institutions dirigées par les représentants des élus desdites collectivités.

En ce qui concerne le problème évoqué, les élus du Conseil d’Administration du centre de gestion de la Petite Couronne, dont la composition est pluraliste, ont toujours délibéré à l’unanimité, en faisant primer l’intérêt général sur les cas particuliers et les services du Centre n’agissent que sur décisions des élus.

Le droit suit les faits, et non l’inverse

Int. : *Mais qu’est-ce qui vous pousse à vous battre de cette façon ?*

M. D.-C. : La réglementation ne peut pas prendre en compte toutes les situations de terrain. Par ailleurs, l’expérience montre que c’est souvent la pratique qui permet de faire émerger une réglementation adéquate.

Ainsi, c’est bien parce que les dysfonctionnements concernant la mobilité étaient importants qu’est né le guichet unique pour l’emploi territorial ; nous espérons bien que celui-ci fera un jour l’objet d’une reconnaissance officielle. Nous pouvons aussi évoquer la banque de données inter-fonctions publiques, créée sous l’impulsion de la Direction Générale de l’Administration et de la Fonction Publique, qui devrait permettre de mettre à disposition des gestionnaires de personnel les quelques vingt mille textes à jour concernant les trois fonctions publiques. Toutes ces initiatives sont très importantes pour asseoir les principes d’unité et de comparabilité.

Les élus sont-ils des faire-valoir ?

Int. : *Vous constituez donc une force de proposition autonome par rapport aux élus, qui sont pourtant censés contrôler votre action ?*

M. D.-C. : Si nous constituons une force de proposition et donc d'instruction des dossiers, ce sont les élus qui prennent les décisions sans lesquelles rien ne pourrait se faire.

Pour le guichet unique de l'emploi territorial, par exemple, c'est l'Union Nationale des Centres de gestion - elle rassemble les Présidents de ces organismes -, qui a décidé sa création et sa réalisation. Tout naturellement, les élus qui nous font confiance s'appuient sur l'Association Nationale des Directeurs et Directeurs adjoints des centres de gestion pour la mise en œuvre. Sans la décision des élus de l'Union, on n'aurait pas pu considérer qu'il s'agissait d'un guichet unique de l'emploi territorial.

Le rôle des élus dans les centres de gestion est très important. Ce qui manque peut-être, c'est l'émergence d'un employeur collectif au niveau national pour coordonner certaines tâches communes dont j'ai parlé précédemment. L'action des élus des centres de gestion a été et est considérable dans la création de la Fonction Publique Territoriale et de nombreuses collectivités de plus de trois cent cinquante agents n'hésitent pas à travailler par conventionnement, voire à s'affilier aux centres de gestion, alors qu'ils n'en ont pas l'obligation. En Petite Couronne, le centre de gestion compte plus de collectivités volontairement affiliées que d'obligatoirement affiliées, y compris un département qui gère cinq mille agents. Cet exemple montre bien que la notion même de seuil d'affiliation est à revoir.

La fonction publique d'État doit-elle systématiquement être prise en modèle ?

Int. : *À travers votre exposé, je suis très frappé par le fait que vous semblez vous conformer le plus possible au modèle de la fonction publique de l'État ; ne serait-ce pas une erreur fondamentale ? Pourquoi ne pas conserver le système très spécifique de la fonction territoriale, pourquoi vouloir à toute force vous aligner sur le système d'État ? Croyez-vous vraiment qu'il soit si important d'avoir un diplôme ou d'avoir passé un concours, et que la compétence prouvée sur le terrain ne vaut pas mieux ?*

M. D.-C. : Il ne s'agit pas d'imiter systématiquement la fonction publique d'État : sur certains points, la Fonction Publique Territoriale obéit à des dispositifs particuliers novateurs. Nous disposons par exemple de cadres d'emplois qui assurent une meilleure polyvalence sur les emplois que dans la fonction d'État. Nous avons par ailleurs des spécificités qu'il faut prendre en compte.

Je donnerai deux exemples :

- tout d'abord, nous avons demandé la suppression du concours d'agent administratif dans la Fonction Publique Territoriale. Je rappelle en effet que ces agents sont rémunérés à l'échelle 2, tout comme les agents d'entretien et les agents sociaux qui entrent dans cette fonction publique sans concours. Comment admettre cette discrimination qui consiste pour le même niveau d'emploi à faire passer un concours aux seuls agents administratifs par mimétisme avec la fonction publique de l'État (dont les agents sont rémunérés à l'échelle 3) ?

- le deuxième exemple concerne les Agents Spécialisés des Écoles Maternelles (ASEM) : après une période de régularisation du personnel en place, le concours n'est plus ouvert qu'aux titulaires du CAP Petite Enfance ; or, nous avons souhaité et obtenu un examen professionnel pour les agents non diplômés. En effet, dans une école maternelle l'intérêt des enfants consiste à maintenir un juste équilibre entre les mères de famille qui souhaitent une réinsertion professionnelle et sont disposées à suivre des stages de formation continue et les jeunes filles titulaires du CAP, mais sans expérience.

En revanche, je ne vois pas pourquoi plus généralement, nous n'utiliserions pas l'expérience des autres, qu'elle vienne de la fonction publique d'État ou du privé, tout en prenant en compte les particularités liées à l'histoire et à la culture du milieu des collectivités locales. Je crois profondément que le choix du système de la carrière de préférence au système de l'emploi est un

plus, même pour les élus et que le droit prendra en compte les solutions de terrain mis en œuvre par les élus et les fonctionnaires.

En soi, le système de la carrière constitue une technique correspondant à un choix d'administration professionnalisée. La spécificité de la fonction publique territoriale qui découle de l'article 72 de la Constitution impose de l'adapter pour tenir compte de l'existence de cinquante-cinq mille employeurs autonomes et dispersés.

Ce n'est pas tout à fait ce qui s'est pratiqué et qui aurait donné son originalité à la fonction publique territoriale. Mais des allers-retours entre le système de l'emploi et celui de la carrière conduisent à ce que, trop souvent, nous supportons les inconvénients des deux systèmes sans en avoir les avantages. Il ne faut pas confondre la fin et les moyens.

Préparer la mobilité dès la période de formation

Si je crois souhaitable que la formation et, à terme, certains concours soient communs à la fonction publique d'État et à la fonction territoriale, ce n'est pas non plus par souci de mimétisme, mais parce que je crois notamment qu'à l'ENA et dans les IRA l'enseignement dispensé sur les collectivités territoriales est très insuffisant, alors même que beaucoup d'élèves de ces écoles seront amenés un jour à y occuper des postes. À l'inverse, les fonctionnaires territoriaux auraient beaucoup à gagner de certains des enseignements des écoles d'État. Il me semble que des formations communes à l'ensemble des fonctionnaires seraient de nature à améliorer la performance de leurs actions et favoriser la mobilité.

J'ai constaté que lorsqu'ont été développées des formations communes pour les personnels communaux, départementaux et régionaux, cela a singulièrement amélioré la qualité de l'enseignement, et contribué par ailleurs à augmenter la mobilité inter-collectivités, tout simplement parce que les gens avaient appris à se connaître.

Un système trop complexe ?

Int. : *Je suis frappé par l'extraordinaire complexité du système, qui doit poser un véritable problème d'expertise. Qui peut maîtriser les règles parmi les gestionnaires de personnel ?*

M. D.-C. : Il est exact qu'actuellement les spécialistes du statut sont trop peu nombreux et qu'il y a une compétence juridique insuffisante dans les collectivités. Néanmoins, les centres de gestion ont une compétence importante en la matière. Notamment, en Petite Couronne, nous disposons d'un service juridique qui assure la fiabilité des informations émanant du centre et qui par ailleurs, fait fonctionner un service téléphonique SVP Statut, à disposition des employeurs locaux. C'est le cas de nombreux centres de gestion. Entre centres de gestion, nous échangeons les informations de manière à ce que chacun dispose des meilleures informations sur le statut.

Présentation de l'orateur :

Marine Dorne-Corrage : Titulaire du diplôme d'Études Supérieures de droit privé, a été Secrétaire Général adjoint puis Secrétaire Général dans une commune de cinquante mille habitants.

Administrateur Territorial hors classe, elle est actuellement Directeur du Centre Interdépartemental de Gestion de la Petite Couronne de la Région Île-de-France.

Diffusion septembre 1998