Atelier 3. Fonction publique d'État, fonction publique territoriale – *si semblables, si différentes*

personnes-ressources : Jean-Pierre DUDEZERT, Directeur général adjoint du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Brigitte BRUSCHINI, Secrétaire générale de l'académie de Lyon

Organisation de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale

L'organisation de la fonction publique de l'État et celle de la fonction publique territoriale reposent sur des principes communs : un statut pour les fonctionnaires, un droit à la carrière, des garanties, des « métiers » exécutant des missions de service public.

Pourtant, chacune d'elle traduit une vision du rôle et de la place des fonctionnaires extrêmement différente. Les fonctionnaires de l'État sont intégrés dans des « administrations » qui sont placées sous le contrôle direct ou indirect du pouvoir exécutif. Les élus au niveau national (les parlementaires) sont des « représentants » ; leur influence directe auprès des services publics reste assez faible : ils agissent indirectement dans le cadre des lois. Dès lors, le fonctionnaire de l'État exerce dans une hiérarchie dont chaque échelon (jusqu'au ministre) est maîtrisé par des fonctionnaires. La fonction publique de l'État est autonome dans ses relations avec des usagers aux services publics. Elle se régule elle-même.

La fonction publique territoriale n'a pas le même fonctionnement. Au plus près des citoyens (essentiellement dans les communes), la relation avec le public est d'abord assurée par les élus (le maire, le conseil municipal). Les services sont relativement transparents. Ils ne sont pas perçus par la population comme une instance de décision : ce sont les élus qui apparaissent comme responsables. On peut dire que ces derniers sont au moins autant les responsables de ce qui se fait sur un territoire donné que des représentants du peuple. Ils ont le statut de « décideurs ». C'est vers eux que sont d'abord dirigées les demandes et les réclamations.

Cette présence des élus change le mode de fonctionnement. Ceci apparaît dès le recrutement : la réussite au concours n'entraîne pas d'une manière automatique le recrutement. Le lauréat doit trouver un employeur au terme d'entretiens d'embauche ; la plupart des postes sont des postes à profil : le cadre d'emploi a la même définition ou peu s'en faut que celle du « corps ». Il a par contre une extension beaucoup plus large : la nature des tâches dépend de la collectivité et de son organisation. Là où la fonction publique d'État compte plus de 1 000 corps ; la fonction publique territoriale compte 59 cadres d'emplois.

Ceci s'explique par la volonté du législateur d'opérer une synthèse entre le principe de libre administration des collectivités et les garanties apportées aux agents par le statut. Les collectivités doivent pouvoir rester libres de choisir la manière dont elles organisent les services publics. Elles ne sont pas obligées de créer une école de musique ou de recruter des animateurs sportifs. Mis à part les missions obligatoires (état civil, entretien des écoles, de la voirie, etc.) ; elles disposent d'une très large marge d'appréciation sur les actions qu'elles veulent privilégier. Le statut n'est pas un obstacle dans la mesure où le même cadre d'emplois s'applique à de multiples métiers.

Les fonctionnaires ne se jugent pas perdants ; ils ont au contraire le sentiment de créer, de n'être pas obligés d'effectuer toujours les mêmes tâches. Les fonctions apparaissent comme diversifiées et il est plus facile de changer de métier dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique de l'État.

La fonction publique territoriale n'est pas une sous fonction publique ; elle représente au contraire une nouvelle forme d'organisation de l'action des agents publics : la force des fonctionnaires territoriaux leur vient de leur capacité à être présents de par leurs compétences dans l'amont et dans l'aval de la décision. La décision elle-même reste celle de ceux que les citoyens ont désignés. On voit ainsi se dessiner une rupture avec le modèle aristocratique et technocratique de la fonction publique d'État pour esquisser un modèle démocratique redonnant aux élus une responsabilité réelle.

Jean-Pierre DUDEZERT,
Directeur général adjoint du Centre national de la fonction publique territoriale,
Directeur de la Formation

Le dernier rapport annuel sur la fonction publique de l'État publie les effectifs réels des agents de l'État et des agents de la fonction publique territoriale. Au 31 décembre 2000, l'État emploie 2 303 403 agents titulaires et non titulaires dont 1 300 000 à l'Éducation nationale (soit 56,4 %). Les collectivités territoriales et leurs établissements publics (E.P.A., E.P.I.C., organismes privés à financement public majoritaire) représentent 1 533 787 personnes dont 1 114 135 pour les Régions, départements et communes. Sans la fonction publique hospitalière (842 824 agents), les fonctionnaires d'État et des collectivités locales représentent donc plus de 3 800 000 agents.

Qu'ont-ils en commun ? Sont-ils des salariés comme les autres ? Qu'est-ce qui les différencie ? Après avoir cerné ce qui les rassemble, puis ce qui les sépare, nous tenterons, au-delà de ces personnels qui exercent des prérogatives de puissance publique, de situer les rôles respectifs de l'État et des collectivités, alors même que la demande d'une gestion de proximité, au plus près des usagers s'impose.

Similitudes entre Fonction publique d'État et Fonction publique territoriale

La construction statutaire des années 1983-1984 et tout particulièrement la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires énonce, pour la première fois, des principes communs aux fonctionnaires civils de l'État, à ceux des collectivités locales et des structures hospitalières. C'est le titre I du statut général. Le législateur a reconnu par là même le fait que l'État ou les collectivités locales ne sont pas des employeurs comme les autres puisqu'ils ont en charge l'intérêt général.

Cet intérêt général, qui n'est pas la somme des intérêts particuliers, est une catégorie spécifique, qui est en France le produit de son histoire, et dont la définition est essentiellement politique. Il y a plus profondément l'idée que l'administration, bien commun de la nation, ne peut être traitée comme un secteur concurrentiel et que la totale neutralité de la mission exige que ceux qui la remplissent restent soumis à des devoirs plus impérieux qui ne peuvent trouver contrepartie que dans l'idée d'une carrière du fonctionnaire.

De l'intérêt général, découlent 3 principes dont nous verrons tout à l'heure les amendements qui y ont été apportés pour la fonction publique territoriale.

Le premier principe est le principe d'égalité d'accès aux emplois publics fixé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : c'est par le concours que l'on accède aux emplois publics, principe démocratique par excellence.

Le second principe est un principe d'indépendance qui remonte à une loi de 1834 sur les officiers qui disposait que « les officiers ont la propriété de leur grade, si l'emploi est à la disposition du roi ». Nous en avons déduit que notre système de la carrière sépare le grade de l'emploi, fondement de l'indépendance de l'agent public fonctionnaire. Il permettait de garantir la mobilité entre grades comparables au sein des fonctions publiques.

Le troisième principe est le principe de responsabilité qui implique que les fonctionnaires doivent rendre compte de leur mission par des moyens appropriés.

Exerçant des métiers voisins, le fonctionnaire d'État, comme le fonctionnaire d'une collectivité locale, bénéficient d'un système de carrière voisin. Ils connaissent des mêmes actes à leur égard : la nomination, après un stage ; la notation (évaluation) ; l'admission à la retraite.

Ils se voient également reconnaître des droits : rémunération après service fait ; congés (maladie, maternité, parental, annuels, etc.) ; protection contre les menaces, outrages, injures, diffamations des administrés ; formation permanente, droit syndical et de grève ; reconnaissance d'une participation paritaire à la gestion (CTP et CAP).

Ils sont soumis aux mêmes obligations : se consacrer exclusivement à sa fonction ; désintéressement ; discrétion et/ou secret professionnel ; neutralité, impartialité, responsabilité ; obéissance hiérarchique.

Les différences entre Fonction publique d'État et Fonction publique territoriale

Le législateur a vraiment innové en 1984 en voulant élaborer un nouveau statut de la Fonction publique territoriale (la loi du 23 janvier 1984). Il a oscillé, dès le départ, entre deux problématiques :

- donner des droits équivalents aux fonctionnaires territoriaux et à ceux de la fonction publique étatique (Cf. infra) en créant de véritables carrières qui puissent attirer des fonctionnaires de valeur équivalente ;

- tenir compte de la spécificité des collectivités locales : on a considéré qu'on ne pouvait pas dépouiller les élus locaux de leurs prérogatives à l'égard de « leurs » fonctionnaires. Ils ont souhaité disposer, dans une certaine mesure, de libertés de choix et de recrutement par exemple.

En revanche, le principe de mobilité entre fonctions publiques (étatique et territoriale) est remis en cause par la loi Galland du 13 juillet 1987 et la rend, en pratique, très difficile. Elle substitue en effet au corps, notion de base de la fonction publique de l'État, la notion plus souple et plus complexe des « cadres d'emplois ». Le cadre d'emploi constitue un regroupement de fonctionnaires soumis au même statut particulier. Il s'agit de corps « éclatés », chaque collectivité gérant les cadres d'emploi qu'il crée.

De même, après concours, la collectivité choisit librement sur une liste d'aptitude. De nombreux concours sont d'ailleurs organisés par la collectivité elle-même, ce qui accentue la localisation des recrutements. Il y a donc des « reçus-collés » (reçus au concours mais qui ne trouvent pas d'emploi).

La loi Hoeffel du 27 décembre 1994 vise à favoriser la mutation ou la promotion interne en déclarant les vacances de postes. Mais un candidat, reçu à un concours, n'en conserve le bénéfice que dans les 3 ans qui suivent. S'il n'a pas trouvé de poste dans ce délai, il perd le bénéfice du concours. Il faut savoir également qu'à l'issue du concours, il n'y a pas de classement par ordre de mérite.

On le voit, les élus locaux ont largement défendu la libre administration des collectivités locales.

En vérité, il convient, au delà des statuts des personnels de s'interroger, pour conclure, sur les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales, à l'aube de la deuxième décentralisation.

Déconcentrer l'État ? Décentraliser ?

Le principe fondamental du service public est celui de l'adaptabilité à l'évolution des besoins du public.

Il faut sans doute aujourd'hui redéfinir clairement les missions qui incombent au service public de l'État et au service public des collectivités territoriales. C'est seulement à partir de l'analyse des missions et à partir de l'organisation à mettre en place (déconcentrer l'action de l'État ou la décentraliser en acceptant de la confier à des collectivités locales) que l'on débouchera sur les besoins quantitatifs et qualitatifs de fonctionnaires. Ceux-ci ne sont que les moyens d'une politique qui reste largement définie par l'État (et la nation).

Si je prends l'exemple de l'Éducation nationale, l'État conserve (sur l'ensemble du territoire) ses fonctions régaliennes traditionnelles : la définition des programmes d'enseignement, la certification des diplômes nationaux, le recrutement des personnels enseignants et leur gestion, les moyens d'enseignement (part du budget de l'État consacrée aux actions pédagogiques et au paiement de ses fonctionnaires), l'affectation des élèves dans les établissements. Il s'apprête, en revanche, à transférer aux collectivités locales les personnels TOS (techniciens, ouvriers et de service) chargés de l'entretien et de la maintenance des collèges et des lycées.

L'État doit, me semble-t-il, être garant des grands choix politiques (définition de la politique pédagogique) et des équilibres budgétaires pour lesquels il devrait disposer prochainement, au travers de la LOLF (Loi Organique de la Loi de finances), d'un outil plus performant que la structure budgétaire actuelle lui permettant à la fois de fixer des objectifs et de se donner les moyens d'en mesurer les résultats. Il pourrait ainsi assurer une justice distributive sur l'ensemble du territoire.

Puisque l'intérêt général doit prévaloir, dans l'intérêt des citoyens, travaillons à cette clarification et si, au passage, les procédures se simplifient, tout le monde y trouvera avantage. N'oublions pas que nous sommes au service du public et redevables devant lui de la bonne utilisation des deniers publics, d'où qu'ils viennent. Il faut s'engager résolument dans cette voie, c'est aussi ce qui fait la noblesse du métier de fonctionnaire.

Brigitte BRUSCHINI,
Secrétaire générale de l'académie de Lyon
MJENR