



40 ans après, la fonction publique territoriale un modèle d'avenir pour les relations de travail dans les services publics ?

Ouverture

9h15-9h30

- Représentant(e) du TA
- Représentant(e) de l'Ordre
- Représentant(e) de l'Université

Présidence : Monsieur Christophe Ciréfica, Président du Tribunal administratif de Nîmes

9h30 : *Les héritages de la fonction publique d'Etat*

Antony TAILLEFAIT, Professeur des Universités en droit public - Université d'Angers

10h : *Le modèle constitutionnel de la fonction publique territoriale*

Sylvie SALLES, Maître de conférences en droit public - Université de Nîmes

10h30 : *Le modèle managérial de la fonction publique territoriale*

Marc OLIVAUX, Maître de conférences en Sciences de Gestion – Université de Nîmes

(Pause 11h – 11h15)

11h15 : *Le modèle statutaire de la fonction publique territoriale*

Emmanuel AUBIN-KANUZEKA, Professeur des Universités en droit public – Université de Tours

Débats avec la salle

Synthèse

Nicolas FONT, Maître de conférences en droit public – Université de Nîmes

Fin 12h30

Résumé

Les étapes ont été nombreuses depuis la jurisprudence « Cadot » pour assister à l'émergence d'une véritable fonction publique territoriale. D'abord exclus de l'application du droit commun des fonctionnaires, les agents des collectivités territoriales ont connu une diversité statutaire que quelques éléments d'unification (comme le statut du personnel communal de 1952) n'ont jamais réussi à réduire. C'est donc à partir d'un ordre dispersé et éclaté, composé de « statuts » et de « sous-statuts », que les réformes statutaires de 1983 et 1984 ont fondu un statut commun. Ainsi, si l'on a admis en doctrine l'existence des « fonctionnaires locaux » depuis 1950 (C. Gabolde, « Le nouveau statut du personnel communal (loi du 28 avril 1952) », D. 1952. Chron. p. 59 ; M. Bourjol, « L'état du fonctionnaire local », in La fonction publique locale, éd. Cujas, 1979), la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 a consacré juridiquement celle du « fonctionnaire territorial ».

A l'origine, la création de la fonction publique territoriale a été commandée par une double volonté politique. En effet, la majorité politique présente en 1984 était à la fois l'héritière de celle qui avait élaboré le statut général de 1946, mais elle avait surtout placé la décentralisation au cœur de la réforme de l'Etat. Ceci a fait naître à l'époque un double enjeu à la réforme des statuts : un enjeu idéologique consistant à réparer les inégalités profondes au sein du secteur public (entre les agents de l'Etat et des collectivités et entre les agents territoriaux en fonction des différentes collectivités) et un enjeu pragmatique ayant pour objet d'améliorer la professionnalisation des agents territoriaux pour permettre aux collectivités territoriales de répondre aux défis de la décentralisation, caractérisés par la fin de la tutelle et les transferts de compétences. Pour y répondre, le législateur de 1984 « applique donc le modèle qu'elle connaît et qui se situe dans la tradition administrative française, la fonction publique professionnelle fondée sur la méritocratie, la formation initiale et le développement d'une carrière indépendante de la collectivité de service » (J. Bourdon, « La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente », AJDA 2004, p. 122).

Ce modèle est celui de la fonction publique d'Etat qui existe dans sa forme actuelle depuis 1946 et qui n'a fait l'objet que d'un « toilettage » avec les lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984. Ses avantages sont à l'époque nombreux. Fruit d'un compromis politique sans précédent dans les relations de travail au sein des services publics, le statut de la fonction publique d'Etat assure la pérennité des pouvoirs de commandement de l'employeur étatique et l'octroi de droits aux agents. Il conforte la vision d'une administration permanente et neutre qui se met au service du politique et non à celle d'une politique, ce qui l'en extrait de ses avatars : le favoritisme, le clientélisme et l'arbitraire. Il permet enfin une mise en marche de la puissance publique autour d'une organisation hiérarchisée dans laquelle, par principe, les agents sont traités de manière égale, se distinguent par leur mérite et jouissent d'une formation adaptée. En d'autres termes, le statut général de la fonction publique étatique est apparu inévitablement comme un modèle idéal capable de réparer les maux (véritables ou allégués ?) de la territoriale.

Or, à l'image de la copie d'une toile de maître qui, même parfaitement exécutée, paraît toujours plus décevante que l'original, le processus de modélisation confère toujours le sentiment que la pureté du modèle d'origine n'est jamais atteinte dans sa version transposée. S'agissant de la fonction publique territoriale, cela a entraîné une perception péjorative, celle d'une « sous-fonction publique » ou « d'une fonction publique de second rang » (pour une réflexion sur ce point : F.Melleray et J.-F. Lachaume, « La fonction publique territoriale est-elle une sous-fonction publique ? », Mélanges Douence, 2006, Dalloz, p. 267), qui se manifeste à plusieurs égards.

Tout d'abord, la dynamique commandant que la fonction publique d'Etat est la matrice et la territoriale (comme l'hospitalière) sa reproduction a continué à imprimer un sens aux évolutions statutaires, qui sont systématiquement envisagées à l'aune de l'Etat et qui sont transposées par la suite pour la territoriale. Cela confère le sentiment d'une fonction publique territoriale qui est en décalage, en retard par rapport à la fonction publique d'Etat.

Ensuite, la péjoration résulte du fait que la greffe étatique ne pouvait pas s'opérer totalement dans la territoriale. D'un point de vue organique, la fonction publique étatique a été conçue pour régir les relations des agents avec un seul employeur : l'Etat. Or, la fonction publique territoriale connaît quant à elle une multitude d'employeurs – 58000 recensés par le CNFPT en 2012- qui ont des tailles, des compétences, des problématiques et des moyens différents. Sur le plan des principes, les collectivités territoriales constituent des échelons administratifs de l'Etat, au même titre certes que les institutions centrales et déconcentrées, dont l'autonomie est garantie par le principe constitutionnel de libre administration, ce qui implique une limitation du pouvoir réglementaire pour régir les statuts et un usage du pouvoir législatif conditionné au respect de la libre administration (V. en ce sens C. Const 20 janvier 1984, n° 83-168 DC, Rec. p. 38 ; AJDA 1984, p. 258, obs. J.-C. Nemery ; RDP 1984, p. 687, obs. L. Favoreu). En conséquence, la mise en place de la fonction publique territoriale présente de nombreuses adaptations concernant aussi bien le recrutement que la gestion des agents qui font que le modèle d'origine n'a pas été parfaitement dupliqué et semble donc par principe perverti.

Enfin, la péjoration a été entretenue par la construction chaotique de la fonction publique territoriale dont l'édifice statutaire a été plusieurs fois ébranlé, remis en cause aussi bien dans sa substance que dans ses fondements. Ainsi, on dénombre de nombreuses institutions prévues ou de concepts juridiques qui n'ont jamais été mis en œuvre ou qui ont disparu rapidement. Sans être exhaustive, on peut citer la disparition des conseils régionaux de formation ou de gestion, le conseil national de gestion, et surtout celles des corps de fonctionnaires territoriaux entre la loi du 26 janvier 1984 et celle du 13 juillet 1987.

Malgré cela, la fonction publique territoriale s'est installée durablement dans le paysage institutionnel : elle a mis 10 ans à se dessiner (jusqu'à l'adoption de la loi Hoeffel du 27 décembre 1994) et, depuis 20 ans, elle se peaufine. On peut comprendre que les nombreuses modifications structurelles, l'ayant traversée, puissent être envisagées comme la manifestation

d'une « adaptation permanente » (J. Bourdon, op. cit.), d'un droit plus ouvert aux transformations. On peut même lui reconnaître certains succès. Partant de particularismes juridiques quantitativement assez limités, la fonction publique territoriale a réussi à développer une gestion des agents plus novatrice que celle de l'Etat, à concilier une forte collaboration avec le politique sans lui être totalement inféodée et à subir en raison de la décentralisation une augmentation exponentielle des effectifs, non sans difficultés, mais également sans crise majeure.

Or, dans le même temps, le statut général de la fonction publique d'Etat est entré en crise. Les différentes critiques fondées sur l'archaïsme du modèle statutaire, son incapacité à produire de la performance et d'être rétif à tout esprit de réforme, se manifestant aussi bien dans le champ politique que dans une « rapportologie » abondante, sont avant tout des critiques adressées au statut de la fonction publique d'Etat. Pour répondre à la crise, la tentation est de se focaliser vers le droit privé du travail et d'y rechercher des solutions parce que, pour certains, seul le privé semble en mesure d'offrir des remèdes aux maux du public. Toutefois, si l'on abandonnait l'idée que le statut des agents de l'Etat constitue une matrice pour élaborer les statuts propres aux autres fonctions publiques, qu'il soit possible d'envisager de mettre de côté la tradition jacobine d'un Etat incontestable par ses composantes, ne peut-on pas reconnaître que le niveau local puisse être en mesure de répondre aux difficultés de celui du national ? la fonction publique territoriale n'ouvre-t-elle pas des perspectives possibles d'amélioration avant d'envisager de faire basculer les agents publics dans le droit commun des salariés ?

La question peut paraître incongrue et y répondre (dans un sens ou l'autre) est moins évident qu'il n'y paraît. Cela nécessite en premier lieu quelques rappels. En effet, la construction dans les années 1980 d'une fonction publique à trois versants renvoie à une interrogation fréquente en doctrine sur l'existence d'un droit de la fonction publique ou d'un droit des fonctions publiques. Sémantiquement, la préférence de l'emploi du singulier ou du pluriel constitue une énigme insolvable car elle est inhérente aux trois principes fondateurs de la réforme statutaire des gouvernements Mauroy et Fabius. Ainsi, à côté du principe d'unité prévalant que chacun des agents titulaires seront à minima au niveau de leur fonction publique soumis à un statut commun, les principes de parité et de spécificité forment une contradiction possible. La parité impose que les fonctions publiques soient équivalentes et la spécificité qu'on aménage la reconnaissance de particularismes qui, pour le cas de la fonction publique territoriale, ne sont pas mineures puisqu'ils reposent sur le principe de libre administration.

La construction de la fonction publique territoriale constitue une œuvre d'équilibre entre une parité primordiale et des spécificités nécessaires. Cette dualité présente au sein de la fonction publique renverse ainsi le champ des possibles. La fonction publique territoriale peut-elle constituer un modèle raisonnable pour faire évoluer le statut général des fonctionnaires civils ?

Telle est la question à laquelle cette matinée de célébration des 40 ans de la fonction publique territoriale tentera de répondre.