



HAL
open science

Manager dans la Fonction publique territoriale aujourd'hui ou l'art du bricolage

Fabien Bottini

► **To cite this version:**

Fabien Bottini. Manager dans la Fonction publique territoriale aujourd'hui ou l'art du bricolage. 2019.
hal-02452781

HAL Id: hal-02452781

<https://hal.science/hal-02452781v1>

Submitted on 6 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Focus – Manager dans la Fonction publique territoriale aujourd’hui ou l’art du bricolage (15 379 caractères espaces compris)

Par Fabien BOTTINI
MCF en droit public
Le Havre-Normandie Université

« Pourquoi joindre l’inutile au désagréable ? » s’interroge Evelyne Bechtold-Rognon dans un ouvrage récent paru aux éditions de l’Atelier. Forte de son expérience de 20 ans comme professeure de Philosophie dans le lycée des Ulis situé au nord de l’Essonne, elle en appelle à « en finir avec le nouveau management public ». Cette revendication est-elle transposable au monde de la territoriale ? C’est en tout cas ce que semble indiquer le nouveau « Baromètre bien-être au travail » livré par la *Gazette des communes* : 58 % des sondés estimant leur niveau de bien être dégradé et 29 % disant ressentir une fatigue nerveuse extrême, la Gazette pose la question : « où sont les managers ? » (édition du 5 novembre 2018).

L’une des causes de ces souffrances tient aux changements rapides induits par les réformes menées tambour battant depuis l’adoption de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et ses avatars : les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MAPTAM) et n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Car ces textes ont été adoptés au moment même où les baisses de dotation de l’État privaient les administrations d’une partie des moyens financiers leur permettant de les « digérer » dans de bonnes conditions au point de vue RH. Les chiffres sont connus : -1,5 milliard d’euros en 2014 ; 3 milliards d’euros en 2015, 2016 et 2017 et une baisse encore équivalente à 1% du budget de fonctionnement des petites communes en 2018.

Face à ces contraintes, plus qu’un chef de service, le nouveau management demande aux responsables d’être de vrais managers. Le changement de vocable n’est pas anodin. Autant le chef de service « traditionnel » était noté en fonction de sa capacité à s’assurer que ses subordonnés agissaient dans le respect des lois et règlements, autant le manager nouveau est évalué à sa capacité à motiver ses collaborateurs pour à atteindre des objectifs préétablis. Ce qui, dans le contexte, actuel, revient à faire de lui une sorte de « Mc Giver » de la territoriale.

Ce doit en effet être un bricoleur de génie (I) à qui l’on doit pouvoir demander de réaliser des équations à « X » inconnues, même si cela relève de la gageure (II).

I. Le manager nouveau : un bricoleur de génie ...

Le nouveau manager est en permanence invité à faire preuve d’« innovations » : « Semaine d’innovation territoriale » ; « prix du manager public » ; « trophées de l’*open data* »... sont autant de manifestations désormais destinées tant à récompenser les manager innovants qu’à en faire une source d’inspiration pour les autres. Il s’agit à travers elles de créer une saine émulation qui est autant une concurrence larvée entre chefs de service à l’heure où la généralisation des primes « au mérite » est annoncée par Olivier Dussopt, le Secrétaire d’État auprès du ministre de l’Action et des Comptes publics.

C’est qu’il s’agit pour les managers de trouver les leviers permettant de faire toujours plus avec toujours moins. Chacun sait que l’augmentation des prélèvements obligatoire à 1070 milliards d’euros annoncé pour 2019 (*Le Figaro* 15.10.2018) n’est pas destinée à

alimenter les caisses des administrations locales mais à ramener la dette publique de 97,6% à moins de 60%, pour respecter les engagements européens de la France (tels qu'ils ressortent du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance du 2 mars 2012). De sorte que le manager est en permanence obligé de jongler avec le statut pour bricoler des solutions et si possible des solutions « *low cost* ». Certains ont ainsi été amenés à s'abstenir de verser des indemnités pour perte d'emploi à certains de leurs agents contractuels, même en l'absence de conventionnement avec pôle emploi ; à profiter du fait que le recrutement de contractuels sur emploi non permanent est soustrait au contrôle de légalité pour enchaîner les contrats (art. 3-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) ; à jouer sur le fait que la loi n'impose aux employeurs que d'informer les Centres départementaux de gestion (CDG) de la création d'emploi permanents pour ne pas en faire la publicité (art. 41 de la loi du 26 janvier 1984) ; à imposer à certains agents contractuels le versement d'une indemnité mensuelle de 10% pour les empêcher de prendre leurs congés annuels etc.

La liste n'est bien sûr pas exhaustive, dans la mesure où la diversification des entreprises publiques locales induites par la création de nouvelles formes de sociétés d'économie mixte (SEMOU/SEMAOU) ou des sociétés publiques (SPL, SPLA ou société publique de financement) est aussi un moyen de contourner le statut : prévues par le Code général des collectivités territoriales ou le Code de l'Urbanisme ces structures sont autant de moyens de confier à des contractuels de droit privé le soin d'exercer des missions jusque-là exploitées en régie, quitte à recourir au détachement pour favoriser le transfert de certains agents publics vers la nouvelle entité.

Le manager est donc bien incité à se muer en un bricoleur de génie. Il est dans le calcul permanent. Mais le calcul est complexe car il se fait à « X » inconnues.

II. ... chargé de calculs à « X » inconnues

Si les variables qu'il doit prendre en compte sont désormais multiples, le manager est d'abord chargé de calculer les risques.

Les risques contentieux en premier lieu, éventuellement avec l'aide du service juridique. C'est un aspect traditionnel du travail des juristes en collectivité. Mais ces derniers sont désormais invités à se convertir à la « *compliance* » (conformité). Le changement de terminologie, emprunté aux cabinets d'affaire américain, en dit long : les illégalités deviennent acceptables tant qu'elles n'engagent pas la responsabilité de l'administration ou – pire – celle des élus.

A ces problématiques juridiques s'ajoutent la gestion des risques sociaux : le manager nouveau doit, dans le même temps, désarmer les menaces de conflits avec les agents ou les syndicats et satisfaire les attentes de sa hiérarchie. Pour se faire, il ne doit pas seulement justifier de l'adéquation d'un candidat par rapport à un poste à pourvoir, mais retenir celui dont le choix s'avérera le plus judicieux sur la durée. Car toute erreur de casting aura un coût sur le fonctionnement de la collectivité, que le candidat finalement retenu n'arrive pas à s'intégrer à son arrivée ou que sa productivité ne se révèle pas à la hauteur des attentes à moyen ou long terme. Ce qu'on demande au manager ce n'est donc pas seulement de recruter la bonne personne au bon moment ; c'est aussi de repérer les talents en cours de carrière pour promouvoir ceux qui ont le meilleur potentiel et qui sauront faire leur preuve dans le temps à un moment où les avancements de carrière se trouvent considérablement ralentis, privant ainsi les intéressés de véritables leviers de motivation : on ne comptait que 12% d'avancement de grade dans la Fonction publique territoriale selon le baromètre HoRHizon 2015 établi à l'initiative de l'AMF et du CNFPT ; et l'édition 2018 confirmait que 17% des employeurs locaux faisaient de la limitation du nombre d'avancements ou de promotions internes un levier de la maîtrise de leur masse salariale.

Pour essayer malgré tout d'optimiser le fonctionnement des services, les recruteurs misent de plus en plus sur les savoir-être de leurs collaborateurs : les « *soft skills* » qui favorisent le bien-être au travail, notamment l'empathie, l'esprit d'initiative et l'adaptabilité. Et pour les aider à faire les bons choix, le gouvernement annonce la publication prochaine sur son portail de la modernisation de l'action publique d'une réflexion sur le pouvoir des algorithmes et l'aide qu'ils peuvent apporter dans le recrutement des agents, notamment dans les métiers en tension. Mais combien même les recruteurs pourraient à l'avenir compter sur l'aide de l'intelligence artificielle, le calcul s'avère complexe et difficile tant il est plein d'inconnues.

Le manager est en effet amené à prendre ses décisions dans un contexte plein d'incertitudes.

Certaines sont liées aux poids des décisions passées et concernent les non-dits qui entourent aujourd'hui la place des contractuels dans la fonction publique. Les années 1980 ont été l'occasion d'affirmer la prévalence des fonctionnaires titulaires pour la mise en œuvre de l'action publique locale. Mais dès les années 1950, certains auteurs s'étaient interrogés sur l'opportunité de recourir à des « fonctionnaires contractuels », entendus comme des agents contractuels ayant un lien appelé à durer avec l'administration (v. par exemple de Soto J., « Les fonctionnaires contractuels », in *Mélanges Mestres*, Sirey 1956, p. 493). Or, la période actuelle semble bien au recours accru à de tels agents, bien que leur existence ne soit officiellement reconnue par aucun texte. Ce qui explique l'insécurité juridique relevée ci-dessus dont sont victimes les intéressés et les difficultés qu'éprouvent les managers à renouveler ceux qui donnent pleine satisfaction. Faute d'une telle consécration législative, les contractuels restent des agents non titulaires dont la seule véritable perspective d'intégrer l'administration de façon permanente est de réussir des concours... qui se raréfient.

D'autres incertitudes sont liées à l'indétermination du contenu des réformes à venir. Car si on demande aux RH d'accompagner les changements, la question se pose de savoir quels changements. Celle annoncée des retraites est un bon exemple de ces incertitudes car il n'est pas possible sans stabiliser durablement les règles applicables de demander aux administrations de mettre en place une véritable Gestion prévisionnelle des risques et des compétences (GPEC) : car tout allongement des durées de cotisation entraînera mécaniquement un départ différé en retraite obligeant à la révision des prévisions. Plus fondamentalement se pose la question de l'articulation de la réforme du statut avec celle de l'organisation territoriale. Car loin d'être cloisonnées par une frontière étanche, les deux vont de pair. Elles marchent main dans la main car elles sont toutes deux nourries au sein de la nouvelle gestion publique. A travers elles, il s'agit de construire l'administration moderne du XXI^e siècle et d'en faire un outil économique, efficace et efficient de l'action publique conformément aux trois « *Es* » qui résument en langue anglaise la finalité de la nouvelle gestion publique : « *economy, efficiency and effectiveness* » (v. Polidano C., « Administrative reform in core civil services : application and applicability of the new public management », in Minogue M. et McCourt W., *The internationalization of Public Management*, E. Elgar 2001, p. 64). Sans s'attarder sur l'objection qui consiste à s'interroger sur le point de savoir s'il est judicieux de supprimer le statut à l'heure où l'on assiste à une montée en puissance des populismes, on peut se poser la question de la bonne chronologie des réformes : ne faudrait-il pas attendre de savoir où va mener celle des institutions administratives pour faire celle du statut ? La chronologie est importante car pour faire simple :

a) le maintien de statut de fonctionnaire titulaire s'imposerait avec force dans la perspective d'une dissolution des circonscriptions héritées de la Révolution – les communes et départements – dans les ensembles plus vastes que sont les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération et urbaines et les métropoles) et les régions pour éviter l'arbitraire de puissants barons locaux ;

b) inversement l'assouplissement des conditions du recours aux contractuels se justifie dans la perspective du maintien de circonscriptions à taille humaine pour pourvoir les besoins, notamment sur des métiers en tension. Il ne faut par exemple pas oublier que, pour l'heure, les règles applicables ne permettent pas aux communes de plus de 1 000 habitants de recourir à des contrats à durée déterminée renouvelables sur trois ans pour pourvoir des emplois permanents de catégories B ou B+ (art. 3-3 de la loi précitée de 1984).

L'erreur serait donc de croiser les réformes pour créer des « monstropoles » ou des « monstrorégions » dirigées par de puissants élus, rééligibles *ad vitam eternam* et ayant droit de vie ou de mort sur la carrière de leurs préposés : car ce serait la voie royale vers le retour aux abus que la France a connu sous la IIIe République ou le régime de Vichy et que le statut a justement historiquement vocation à prévenir. Tandis que les premiers avaient donné lieu à d'importantes grèves dans les services publics (sévèrement réprimées : CE 7.8.1909, Winkell, req. n° 37317), les seconds ont conduit la jurisprudence administrative à reconnaître la possibilité à un agent public de désobéir à sa hiérarchie lorsque deux conditions cumulatives sont réunies : lorsque l'ordre est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public (CE 10.11.1944, Langneur, *Recueil Lebon*, p. 248. Solution reprise à l'article 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires). C'est pourtant l'orientation que semblent bel et bien prendre les réformes lancées au nom du programme « Cap 2022 ».

En conclusion, on peut, il est vrai, relever que ce mode d'organisation a contribué à la prospérité des États-Unis d'Amérique : outre que le pays se présente comme la somme de 21 mégapoles autour desquelles s'organisent toute la vie économique du pays (Ternier L.-N. et a., *Mégapoles des Amériques en mutation*, PUQ 2012, p. 76.), on lui doit d'avoir inventé le modèle de la Fonction publique de l'emploi qui apparaît à bien des égards comme un contre modèle au système français de la carrière. Alors que celui-ci postule l'existence d'activités ne pouvant être exercées que par l'État et ses démembrements via des fonctionnaires titulaires, celui-là part au contraire de l'idée que ces activités pourraient tout aussi bien être prises en charge par l'initiative privée pour soumettre les agents aux règles du droit commun. Ce qui offre davantage de souplesse dans la gestion de la masse salariale, puisque les chargés de mission recrutés n'ont pas vocation à être renouvelés à l'issue de leur contrat et que l'administration est, dans tous les cas, fondée à se séparer de ses proposés pour n'importe quel motif légitime (comme de nouvelles contraintes budgétaires).

A cet égard, il n'est toutefois pas inintéressant de relever que les États-Unis eux-mêmes semblent revenir sur cette conception des choses après en avoir expérimenté les limites : un ouvrage publié en 2015 par des chercheurs américains relevait que le gouvernement fédéral cherche désormais à introduire dans la gestion RH de ses agents des mécanismes qui rappellent ceux de la fonction publique de carrière. La raison de cette évolution est intéressante : il s'agit à travers elle de pallier la crise des vocations pour les emplois fédéraux (Bowman J. S. et West J. P., « The profession of public administration : promise, problem and prospect », in Menzel D. C. et White J. D., *The state of public administration*, Routledge 2015, p. 32). Voilà qui devrait faire réfléchir : car ce danger ne guette pas seulement l'Amérique, tant commence à se faire ressentir dans l'enseignement supérieur français la désaffection des étudiants pour les métiers de l'administration.