

# **L'ÉVALUATION DES PERSONNELS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

PAR

Daniel FOURNIER

*C.U.R.A.P.P.*

Avec un chiffre d'affaires de 730 milliards de francs, les collectivités locales prennent une part prépondérante dans la production des biens et des services du pays. Les élus responsables des collectivités locales sont ainsi des donneurs d'ordres, le plus souvent à partir de cahiers des charges. Or, on observe une concurrence de plus en plus vive entre les travaux en régie directe effectués par le personnel des collectivités et le secteur concurrentiel marchand sans évoquer les Sociétés d'économie mixte et autres associations. Cette compétition public/privé s'est avivée d'une certaine façon depuis la décentralisation qui met en concurrence État et collectivités, et collectivités entre elles par niveau (communes, départements, régions), par secteurs géographiques et par catégories (grandes villes, bourgs centres, etc.), ou par rivalités politiques.

Dès lors mieux connaître les coûts de gestion des personnels— ce qui peut être un des objectifs de l'évaluation des agents— autorise pour les décideurs locaux une nouvelle approche raisonnée de la privatisation des services. Dans cette perspective, le système classique de la notation devient obsolète.

Faut-il des personnels mis à disposition par l'État? A-t-on intérêt à susciter la création d'associations dites de démembrement du service public? Faut-il requalifier les agents territoriaux? Recruter des contractuels? Doit-on passer directement commande à des entreprises prestataires? Autant de questions rendues nécessaires par la décentralisation qui a transféré de nouvelles compétences et partant, par les nouveaux métiers que cela implique (environnement, eau, développement économique, ingénierie sociale, action culturelle,

communication, etc.). Cette réflexion se situe dans un climat général de pression libérale sur le secteur public qui vise à en diminuer le coût, l'importance (cf. le débat sur le montant des prélèvements obligatoires où l'on constate que la part prise par la fiscalité locale tend à augmenter, alors que celle de l'État décroît légèrement).

Ainsi selon certains auteurs, et notamment J.-C. Thoenig, la décentralisation aurait tendance à généraliser les "ravages" du mal français : au lieu d'être administrées par les bureaucrates, les affaires publiques dépendraient désormais du bon vouloir de quelques féodaux politiques. On aurait recruté "à tour de bras" des personnels surnuméraires faisant doublon avec les administrations de l'État. La politique locale passerait des mains des notables d'origine rurale qui assureraient une gestion de bons pères de famille à celle d'entrepreneurs d'origine urbaine, adeptes du management public et de la communication agressive. Les enjeux locaux seraient abusivement politisés. On constaterait un élargissement boulimique des catalogues de prestations offertes au-delà même des compétences de droit commun transférées. Se mettraient en place des marchés d'influence entre collectivités – et ce malgré la loi du 2 mars 1982 – par le biais des subventions, prestations de services techniques et autres financements croisés.

Dans cette période de crise, l'évaluation des personnels des collectivités locales revêt une dimension nouvelle et spécifique. Elle ne peut être conçue comme une simple transposition des procédures mises en place au niveau des administrations de l'État. La logique de la notation, développée dès le statut des fonctionnaires de 1946 dans le cadre d'un compromis avec les organisations syndicales nouvellement reconnues et adaptée péniblement aux collectivités locales en 1952, s'effondre (I). Une nouvelle donne s'impose. Mais évaluer c'est aussi s'évaluer soi-même d'une certaine façon : dans les politiques de recrutement des personnels, dans la mise en place des rémunérations accessoires, dans le conflit d'agenda entre le temps électoral et celui de la mise en œuvre de politiques publiques à moyen et long terme. En analysant les coûts, l'évaluation va en devenir un révélateur, donc induire une demande de comparabilité et repenser la question de l'intégration des collectivités locales dans l'économie marchande. Ce qui pose le problème du service public local, de l'égalité des citoyens dans leur accès aux biens collectifs (II).

## I. – LA FIN DU SYSTÈME DE RÉGULATION DE 1946

Le statut de la Fonction Publique de 1946 insistait sur le fait que la Fonction Publique n'était pas un métier comme les autres. L'État ne devant pas être considéré comme un simple patron et étant en droit de réclamer en outre de ses agents une discipline plus sévère, pas question donc que l'État puisse discuter à égalité avec ses agents des conditions de leur emploi. *"Le lien qui unit l'administration et le fonctionnaire ne saurait donc être considéré comme un contrat librement et entièrement débattu entre les parties"* (rapport Y. Fagon, Ass. Nat. Constituante 17 sept. 1946).

Mais si le but à atteindre, c'est le fonctionnement des services publics "*dans la paix, l'ordre et la collaboration cordiale à tous les échelons de la hiérarchie, ce n'est pas par (...) l'autoritarisme et la contrainte que l'Etat y parviendra*" (Y. Fagon). D'où la nécessité nouvelle de faire collaborer les agents à l'organisation et à la gestion de leurs services. De fait, la grande affaire de 1946, c'est la reconnaissance du droit syndical aux fonctionnaires. Ces derniers avaient été exclus de la loi du 21 mars 1884. Une loi spéciale avait été prévue en 1920 mais jamais mise à l'étude depuis, même si l'on prenait officiellement l'avis des organisations syndicales de fonctionnaires et que l'on admettait leurs représentants dans maints commissions et comités officiels. Le statut de 1946 se propose donc de régler définitivement la question. Mais c'est reconnaître le droit de grève comme une "*manifestation brutale (...) action menée en marge des méthodes prévues, un acte révolutionnaire. Elle est donc en dehors du droit*" (Y. Fagon). Pour l'éviter, deux propositions :

- accorder aux fonctionnaires de fortes augmentations : pas de traitements inférieurs à 120% du minimum vital instauré à l'époque ;
- donner du "grain à moudre" au monde syndical en l'impliquant dans la procédure complexe de la notation. Il convient donc de faire appel au "syndicalisme de construction", ce qui se traduit par la création du conseil supérieur de la fonction publique et, dans chaque administration, de Commissions Administratives Paritaires (CAP) et de Comités Techniques Paritaires (CTP).

C'est donc un système de collaboration qui évitera les conflits ouverts. Les coûts de ces deux innovations seront gommés premièrement par la baisse des effectifs qui se traduira par une masse budgétaire constante ; deuxièmement par un système de promotion sévèrement contrôlé par le parlement : le nombre de points indiciaires moyens et les avancées de grades faisant l'objet d'un encadrement strict en loi de finance.

Mais la notation est un mécanisme procédurier qui fait l'objet du titre IV de la loi de 1946. Jusque là régnait, dit le rapporteur, l'"anarchie" : pas de contacts entre les notateurs et les notés ; appréciations arbitraires ; non communication des notes aux intéressés ; absence d'harmonisation des notes ; échelonnements fantaisistes (entre 18 et 19,5) ; agents jamais entendus. Les remèdes proposés sont simples : le pouvoir de notation sera réservé aux chefs de service. Un décret précisera les éléments à prendre en compte. Des coefficients en préciseront la valeur relative. Les intéressés auront accès aux informations ainsi que les commissions paritaires. Mais le vrai débat sur la notation est ailleurs. Dans le débat parlementaire du 5 octobre, G. Palewski demande des "fonctionnaires spécialisés" en vue d'une rationalisation des travaux administratifs à l'image du service britannique "*organization and methods*" étudié par la mission Grégoire. Un tel service aurait pour but l'amélioration de la qualité du travail et l'abaissement de son coût. G. Palewski se dit être le visionnaire de "*ceux qui seront demain nos successeurs et qui auront comme tâche la réforme complète des administrations publiques.*"

C'est en fait à travers les mécanismes nouveaux de la notation un autre objectif qui est poursuivi. D'abord il ne faut pas déstabiliser la hiérarchie qui souhaite conserver un pouvoir relativement discrétionnaire sur les personnels

affectés aux services. C'est l'objet du débat sur le secret à maintenir sur l'appréciation générale alors que seule la note chiffrée serait communiquée aux agents. Des députés s'élèvent contre cette distinction (M. Parpais, socialiste) au motif *"qu'il existait en 1934 dans les préfectures sur chaque fonctionnaire, indépendamment des notes, une appréciation générale, non pas seulement fournie par le chef direct de l'intéressé mais aussi par la police, par les renseignements généraux."* L'on voit bien le non-dit de ce débat: le fonctionnaire pourra avoir accès à l'appréciation en passant par la CAP. C'est dès lors donner un pouvoir considérable aux organisations syndicales qui apparaîtront comme le passage obligé pour accéder aux informations concernant l'agent. Ainsi l'on comprend bien le pacte entre le gouvernement de l'époque (cf. le rôle essentiel de M. Thorez) et les organisations syndicales. A une question d'un député sur la situation qui serait réservée dans ces conditions aux non-syndiqués, la réponse de M. Thorez est éclairante: *"si un fonctionnaire n'est pas syndiqué, il est libre, mais j'estime que c'est son devoir"*.

Les fonctionnaires locaux ont été exclus du statut de 46 alors même que l'on considérait les services assurés par les collectivités locales comme des services publics devant être au même titre que ceux de l'Etat, garantis dans leur continuité et dans leur régularité: on reconnaît que les fonctionnaires locaux, et notamment ceux des communes, sont dans une situation instable, *"soumis à l'autorité exclusive des maires et des conseillers municipaux. Ils voient leur recrutement, leur avancement, leur rémunération livrée au bon plaisir de leurs maîtres parfois éphémères"* (Y. Fagon). Mais le gouvernement s'oppose à l'extension du statut au motif que la Constitution énonçant les principes généraux de l'organisation départementale et communale n'a pas été adoptée. Il faudra attendre 1952 pour aboutir au statut général des agents communaux. Après quatre ans de procédure législative! On y prévoit une note chiffrée annuelle avec appréciation écrite exprimant la valeur professionnelle. Pas moins de 11 critères entrent en ligne de compte: connaissances générales, connaissances techniques, rendement, sens de la responsabilité et aptitude au commandement, initiative, effort personnel de perfectionnement professionnel, qualité du jugement, probité, rapports avec les supérieurs, les collègues, les subordonnés, les tiers; exactitude, tenue générale. Mais la contradiction est forte entre *"les maires qui désirent pouvoir choisir leurs collaborateurs, surtout les plus immédiats, parmi un personnel qu'ils connaissent bien et qu'ils ont éprouvé, et non sur des listes dressées en dehors d'eux comportant souvent des fonctionnaires munis de diplômes mais qu'on souhaite voir partir des administrations centrales parce qu'ils sont en surnombre ou pour d'autres raisons"* (W. L'Huillier, Ass. Nat. 8 nov. 1949), et le vœu de la commission de l'intérieur qui estime que les représentants des personnels dans les commissions paritaires *"pourront non seulement défendre leurs droits mais encore participer à la réorganisation des services dans l'intérêt même de la saine gestion des collectivités locales"*. Y. Fagon ajoute que le *"recrutement, l'avancement et le licenciement du personnel s'effectue parfois au gré des variations politiques qui se produisent dans les assemblées départementales et communales, alors que la valeur personnelle ou les exigences de l'emploi devraient toujours être les seuls éléments à prendre en considération pour le choix d'un agent ou pour son licenciement"*.

Le fait est là : né péniblement (6 ans de débats là où 6 mois avaient suffi pour la fonction publique d'Etat), le statut des agents locaux ne s'appliquera que partiellement tant l'inertie est grande et faute d'un "employeur général". La seule réponse aux contradictions de l'origine, c'est le régime de l'"adaptation locale" des "règlements locaux", et le plus souvent le recours aux règles verbales (cf. J. Fauris, *La notation des fonctionnaires communaux*, Economica 1986).

## II. – LE DEVENIR DE LA NOTATION

Le système de la notation, fixé en 1946 et étendu à la Fonction Publique Territoriale en 1952 – lorsque il est encore appliqué –, s'effondre. Ceux qui sont notés trouvent le dispositif infantilisant et manquant de transparence. "*La notation devient l'exutoire à toutes les tensions liées à la présence de toute autorité hiérarchique*" (J. Fauris). On a même pu parler de la "*fin des illusions*" (Gilles Lebreton, in *Annuaire des Collectivités Locales*, Litec, Gral 1991). Les présidents des centres de gestion estiment que la fonction publique territoriale est malade; pour F.O, c'est "l'implosion", le "bord du gouffre".

Peut-on définir le mal? L'accord est total, semble-t-il, sur la crise du système de recrutement, sur la formation inadaptée, sur les traitements sans comparaison avec les salariés du secteur privé exerçant des responsabilités et des missions équivalentes, sur un système de notation pris en tenailles entre une logique égalitaire de progression des carrières et une logique de l'intéressement suscitant une sélection des plus performants.

Deux décisions importantes en 1990 bouleversent la logique dite égalitaire :  
 – le protocole Durafour du 9 fév. 1990 qui entend "contribuer au renouveau du service public en prenant en compte les nouvelles qualifications et la motivation des agents" (programme étalé sur sept ans).  
 – la loi du 28 nov. 1990 qui ouvre la procédure de l'intéressement, les parlementaires estimant qu'il convient de récompenser les meilleurs et de créer l'émulation. L'intéressement se concrétise par un pouvoir quasi discrétionnaire donné aux élus pour attribuer les logements pour nécessité de service d'une part, et la libre fixation des indemnités accessoires avec une modulation entre part fixe et part variable d'autre part.

De telles mesures ne peuvent pas avoir les mêmes conséquences lorsqu'elles concernent des régions, des départements ou des communes, où la part du budget de fonctionnement consacrée au personnel varie de 1,5 % pour les régions à 60 % dans certaines communes, en passant par 15 % pour les départements. Quand bien même les problèmes budgétaires seraient réglés, on voit bien quelques difficultés majeures surgir : certaines collectivités n'auront aucun mal à budgétiser les primes, ce qui accentuera les tensions entre les collectivités et entre les agents. En fonction de quels critères les parts variables (individuelles ou par service?) seront-elles fixées? Quelles seront les contreparties? Comme en 1946, une nouvelle donne des méthodes administratives permettra-t-elle une réduction du nombre des fonctionnaires locaux qui sont actuellement près de

1 300 000? On évoque l'allègement des structures administratives, une rationalisation accrue des tâches, un abandon des services les moins rentables, ainsi que des privatisations. Et si l'on considère que globalement la FPT emploie 35 % de contractuels et autres vacataires ou auxiliaires, ces derniers seront-ils appelés à s'insérer dans les mécanismes indemnitaires?

Si le gouvernement, par un décret du 6 sept. 1991, a souhaité encadrer la liberté nouvelle que s'étaient donnée les élus en fixant des règles de comparabilité entre FPT et agents de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes (personnels des préfectures et des services extérieurs notamment), il a également confié à un "sage", M. Rigaudiat, une mission exploratoire pour mettre à plat les dysfonctionnements de la FPT. Le rapporteur, dès juin 1992, a cadré le champ de son intervention: selon lui, il est nécessaire de garder la logique du statut et de renoncer aux demandes d'une fonction publique territoriale régie par une simple convention collective. Il ne faut pas remettre en cause la loi Galland de 1987 modifiant la loi du 26 janv. 1984 tant qu'elle n'aura pas produit l'ensemble de ses effets en matière de filières et de cadres d'emploi (en acceptant toutefois de revenir sur certaines erreurs manifestes des textes déjà publiés.). Il convient de réfléchir à la cohérence d'ensemble des titres II, III, IV du code de la fonction publique, ainsi qu'à la "dialectique" spécificité/comparabilité FPE/FPT, tout en observant que le titre III (FPT) ressemble à une cathédrale vide que chacun contourne. Enfin le rapporteur se propose d'explorer la nouvelle compétence d'"employeur collectif" exercée par les centres de gestion.

Ce cadrage méthodologique extrêmement prudent suffira-t-il à endiguer le mouvement de fond qui fait douter de l'adéquation entre les nouvelles missions des collectivités locales et le statut actuel de la FPT? A-t-on pris en compte le changement de nature lié au passage de 300 000 en 1946 à 1 300 000 en 1991 du nombre d'agents de la FPT? Ce qui semble en jeu désormais, c'est la forte demande des fonctionnaires en matière de définition des objectifs; comme si les salariés de l'entreprise souhaitent participer à la définition des objectifs stratégiques de leur société pour s'assurer de la pérennité de l'emploi au travers de celle de l'activité.

Au-delà du conflit traditionnel élus employeurs/fonctionnaires salariés, qui s'est traduit par la victoire relative des premiers avec la loi Galland, qui fait que les élus "*retrouvent le droit d'administrer librement leurs fonctionnaires*" (J.-P. Lacam, in *Regards sur l'actualité*, juin 1992), c'est la place même des fonctionnaires dans la définition des missions de service public local qui fait problème. L'accord de 1946 et de 1952 avait établi le compromis historique sur le droit de grève des fonctionnaires. Peut-on parler désormais de l'attente de la FPT d'un nouveau compromis historique sur la participation des fonctionnaires à la définition avec les élus des politiques publiques locales?

La remise en cause profonde de la notation serait un des symptômes majeurs de cette évolution. Quand on interroge les organisations syndicales, elles estiment le principe de la notation archaïque, dévalorisant, subjectif, aux effets pervers quand la mauvaise note sanctionne... les initiatives prises par un agent.

La CFDT, notamment, revendique dans ces conditions que les carrières se déroulent en dehors de la question de la notation. Pour ce même syndicat, les changements de grades ne devraient être liés qu'à l'obtention de nouvelles qualifications dans le cadre de la formation permanente. Les effets seraient dynamisants pour les agents eux-mêmes et pour le service en général.

Quel est le devenir de la notation? Beaucoup pensent que des améliorations prévisibles, telles que l'entretien annuel, auraient nécessairement pour aboutissement une note et que cela ne changerait rien sur le fond. De fait, la CFDT accepterait l'évaluation mais dans le contexte d'une nouvelle approche des services : en partant d'objectifs globaux par service, chaque agent pourrait individualiser l'analyse des résultats obtenus et se situerait mieux dans une démarche d'ensemble. Ce serait là l'occasion de la mise en œuvre d'un intéressement collectif qui se traduirait par des primes, des changements de grades, des conditions matérielles de travail améliorées, des stages de formation, etc.

Cette approche pose bien le problème de la relation entre la définition des objectifs et leur mise en œuvre— sans parler des voies différentes offertes à leur réalisation—. On voit bien que cette orientation implique une forte décentralisation au niveau des services et une redéfinition des fonctions des directeurs du personnel— même pour ceux qui ont pris le titre de directeur des ressources humaines— la question restant entière dans le cas des communes comprenant moins de 200 agents : le rôle d'employeur collectif assuré par les centres de gestion n'étant pas satisfaisant dans ce domaine.

Par ailleurs, si l'évaluation ne supprime pas l'étape indispensable du choix politique, elle ne peut exister sans la définition d'un "projet" (cf. les projets de ville), ce qui suppose une approche de type marketing des besoins ressentis par la population (enquêtes d'opinion, recensements, voire consultations de type référendaire autorisées par la loi du 6 fév. 1992 relative à l'organisation territoriale de la République). A partir de ces attentes, l'administration prendra en charge la définition des programmes qui seront arrêtés par les élus. Deux conséquences immédiates : pour les élus, on peut parler d'une certaine manière de la fin probable de ce qu'il faut bien appeler une gestion clientéliste des emplois publics locaux ; pour les organisations syndicales en revanche, cela entraînera le passage d'une fonction classique de la défense syndicale (sans la faire disparaître) à une autre valorisation du travail syndical, telle que la définition des objectifs ou des critères d'évaluation, et ce, à un échelon décentralisé (CTP au niveau du service?).

### CONCLUSION

Les questions pratiques soulevées par la fin, que l'on sent proche, de la notation au profit de la montée en puissance de l'évaluation des personnels impliqués dans la mise en œuvre des projets, restent difficiles à régler dans le cadre strict du statut actuel de la fonction publique territoriale. Il s'agit tout d'abord de la définition des projets. Si la sanction majeure d'une équipe élue est bien l'élection, comment concilier la temporalité de la participation avec son appareillage nécessairement lourd et celle des agendas électoraux ? Quels partages nouveaux des responsabilités entre élus et administration, entre hiérarchie administrative et "exécutants", et ce, dans quel cadre institutionnel ? Quelles conséquences en matière de mobilité des personnels, quelle répercussion sur l'organisation du temps de travail ? Quelle formation et avec quels budgets ? Quels nouveaux métiers, quels rôles pour les équipes chargées de la gestion et pour les organisations syndicales ?

Mais au-delà de ces questions pratiques, que le statut actuel ne peut prendre que difficilement en compte, se profile la question majeure de la place des collectivités locales dans la prestation des biens et des services collectifs. Beaucoup d'observateurs avancent que, faute d'avoir pris à temps les orientations nécessaires, les collectivités locales ont vu des services aussi importants que l'eau, l'assainissement, être pris en charge par des sociétés de service de droit commun. Les attentes de la population en matière de prestations nouvelles (liées par exemple à l'environnement), aussi bien que la réflexion sur l'aménagement du territoire (quelle place pour le grand bassin parisien ?), vont provoquer des crises d'identité très fortes au niveau des collectivités locales. L'impulsion d'une nouvelle forme de coopération intercommunale sera-t-elle l'occasion d'une redéfinition du rôle de prestataire des collectivités locales dans les domaines du développement économique, de l'habitat, de l'environnement ? Quels seront les effets conjugués d'une meilleure approche des coûts liés à l'évaluation des politiques publiques locales et notamment en matière de gestion des personnels et d'une plus grande transparence pour les contribuables dans le prix fiscal à payer à chaque niveau de collectivité ?

La fin d'une certaine forme d'Etat-providence local est sûrement l'enjeu des débats en cours concernant l'évaluation des services publics locaux. M. Agulhon à sa manière semble tirer les conclusions de ce débat : *"De la commune, le maire est un reflet social ou anthropologique au moins autant que politique. Les figures de compétence du maire contribuent par ailleurs à l'image de la capacité à gérer que se donnent les municipalités en ces temps de crise économique prolongés : à l'impuissance de la société globale se substitue l'espoir des capacités innovatrices de la société locale dont la municipalité se veut le meilleur garant. A l'allégorie républicaine traditionnelle du dispositif symbolique semble se superposer aujourd'hui une représentation gestionnaire de la municipalité"*. Parions que la politique d'évaluation avec la contrepartie éthique de culture d'entreprise sera un élément de plus dans le dispositif local qui s'avère d'une grande souplesse en étant capable de digérer des éléments aussi contradictoires à première vue que le patrimoine républicain et la modernité économique.