

François Deluga : “Les pièges d’une fusion des administrateurs des trois versants de la fonction publique”

8 juin 2018 Acteurs publics

Le président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) estime, dans une tribune à *Acteurs publics*, qu’une éventuelle fusion des administrateurs en un seul cadre d’emplois “*briserait le fonctionnement actuel de la haute fonction publique territoriale*”.

La récente prise de position de l’Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) avance quelques propositions surprenantes dont l’une repose sur une fausse évidence : le “*rapprochement des trois versants de la fonction publique en un seul cadre d’emplois des administrateurs publics rattachés à un centre de gestion national*”.

Cette tentation de fusion des administrateurs dans un cadre d’emplois unique qui traverse l’esprit de certains méconnaît l’esprit de la décentralisation, les caractéristiques de la fonction publique territoriale et les particularités de la gestion publique locale. Elle représente une régression centralisatrice. Elle est présentée comme une supposée modernisation mais, dans les faits, elle réduirait à néant les solutions que les collectivités territoriales ont su inventer pour la formation de leurs cadres supérieurs de direction au sein d’un écosystème reconnu comme exemplaire. Elle procède d’une confusion entre les espaces de formation, les marges de partenariats entre grandes écoles de service public et les besoins de mobilité inter-fonctions publiques. Elle exonérerait l’État d’une réforme interne qui permettrait que sa fonction publique soit pilotée de manière interministérielle et que son dispositif de formation soit organisé de manière mutualisée.

Ce sont ces véritables pièges que je souhaite mettre en évidence.

Ne pas démembrer le dispositif exemplaire de formation de la fonction publique territoriale

Promouvoir un cadre d’emplois unique des administrateurs des trois versants de la fonction publique signifierait une cassure statutaire entre certains des A+ et les autres catégories d’agents. Cela induirait immanquablement la création d’une école unique de service public par la fusion de l’Institut national des études territoriales (Inet) avec l’École des hautes études en santé publique (EHESP) et l’École nationale d’administration (ENA). Ceci démembrerait la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale.

Les auteurs de cette proposition publient que l’Institut national des études territoriales (Inet), créé il y a vingt ans par la volonté du conseil d’administration du CNFPT (émanation de toutes les collectivités françaises et de toutes les organisations représentatives de la fonction publique territoriale), n’a pas de personnalité morale. Il a été conçu comme une composante institutionnelle du CNFPT pour jouer pleinement son rôle au sein d’un établissement de dimension nationale, unique, mutualisé, et déconcentré. En effet, le CNFPT, outre ses compétences de gestion du statut de la fonction publique territoriale, organise l’offre de formation professionnelle de l’ensemble des agents territoriaux de toutes catégories, y compris ses cadres supérieurs, dans un esprit de cohérence et de cohésion recherché entre tous les métiers, tous les grades et toutes les fonctions comme essentiel pour l’efficacité de la gestion et l’innovation publique locale.

Cette unité de la fonction publique territoriale repose au sein du CNFPT sur un réseau collaboratif de 5 instituts – dont l’Inet – et de 12 interdélégations. Les échanges au sein de cet écosystème favorisent la construction et le partage d’une culture commune de service public local essentielle pour l’ensemble des filières et des métiers territoriaux. Ainsi, grâce à ces méthodes collaboratives, au sein du CNFPT, le contenu de la formation des cadres supérieurs est en “correspondance” avec le contenu des formations des agents des autres catégories. Par son insertion dans le CNFPT, l’Inet préserve ses élèves et ses stagiaires d’une approche restreinte aux seuls A+ qui induirait une coupure élitiste et qui serait source d’un cloisonnement ultérieur du management au sein même des collectivités territoriales, alors même que les dynamiques de l’innovation au service de la transformation de l’action publique appellent, de plus en plus, des collaborations entre agents au-delà des séparations de grades, d’emplois et de métiers.

Par ailleurs, le conseil d’administration du CNFPT a voulu que l’Inet soit interprofessionnel. En effet, l’Inet forme les A+ de différentes filières aux fonctions de cadres supérieurs de grande collectivité. Elle assure la formation initiale et continue non seulement des administrateurs territoriaux, mais aussi des ingénieurs en chef, des conservateurs de bibliothèque et des conservateurs du patrimoine. Comme ces cadres de direction sont amenés à travailler quotidiennement ensemble, de manière transversale, au sein des collectivités territoriales, l’Inet contribue à ces pratiques dès l’étape de leur formation initiale en renforçant, de plus en plus, les modules communs aux élèves de ces filières et, bientôt, en organisant des stages collectifs interfilières au sein des collectivités.

Fusionner les administrateurs des trois versants de la fonction publique annihilerait cette construction volontaire entreprise ces dernières années. Cette mesure mettrait en cause une organisation et des mutualisations riches de sens pour la fonction publique territoriale. Elle séparerait la formation des administrateurs de celles des autres filières territoriales.

Elle reviendrait sur l’une des composantes de la décentralisation en gommant la responsabilité des élus locaux sur la formation de leurs cadres supérieurs.

Ne pas confondre les temps de formation avec les logiques de partenariat et de mobilité professionnelle

Il ne faut pas opérer de confusion entre l’identité professionnelle que confère une école de service public, les logiques de partenariats entre grandes écoles de service public et les objectifs de mobilité inter-fonctions publiques.

L’Inet, et plus globalement le CNFPT, forme à des métiers, des fonctions et des missions qui ne sont pas les mêmes que ceux de l’État.

Reconnaître l’identité des métiers, missions et fonctions territoriales et les distinguer de ceux de l’État n’empêche pas que les écoles de formation de A+ établissent des liens de partenariat pour apprendre à croiser les regards, conjuguer les approches, apprendre à collaborer dans les postures professionnelles respectives. Or l’Inet collabore déjà avec l’ENA, autour d’un module de formation

initiale commun aux deux écoles et d'actions partagées. De même, l'institut tisse de nouvelles collaborations avec d'autres écoles de service public avec lesquelles des champs de coopération ont aussi un sens : l'École des hautes études en santé publique (EHESP), l'École des ponts ParisTech, Agro ParisTech, Polytechnique.

Reconnaître l'identité des métiers, missions et fonctions territoriales et les distinguer de ceux de l'État n'entrave en rien la mobilité inter-fonctions publiques. Certains administrateurs territoriaux sont détachés auprès de l'État. De même, les collectivités recrutent des fonctionnaires d'État.

Reconnaître l'identité des métiers, missions et fonctions territoriales et les distinguer de ceux de l'État favorise la diversité des approches et des compétences, gage d'innovation. En voulant fusionner les écoles de formation des administrateurs, il est à craindre que soient "produits" des profils standardisés, un esprit de caste, ce qui serait regrettable. Or la principale originalité de l'Inet réside dans un "modèle pédagogique éprouvé" privilégiant les pratiques collaboratives plutôt que l'esprit de compétition, la créativité et non le conformisme, le projet collectif avant les réussites individualistes.

Autrement dit, permettre que, pour la haute fonction publique, des écoles de service public développent des approches différenciées n'est absolument pas un frein à la mobilité ni un obstacle à des partenariats, mais le gage d'une administration innovante.

Il ne faut pas se tromper de priorité

À travers le CNFPT, les cadres A+ disposent déjà d'un "centre national de gestion". La formation professionnelle dans la fonction publique territoriale est d'ores et déjà pilotée de manière mutualisée et de manière cohérente entre filières et niveaux d'agents.

L'AATF devrait être consciente de cette situation et de ce qui fait la richesse de la fonction publique territoriale. Cette association professionnelle devrait aussi savoir que d'autres modes d'organisation devraient se réformer en s'inspirant du modèle réussi qu'est la fonction publique territoriale.

Par exemple, l'État a besoin de penser sa propre unification des corps et la réforme de son dispositif de formation, et notamment celui de ses écoles de service public. En effet, la plupart des ministères possèdent de nombreuses écoles d'application. Sont ainsi rattachées au ministère de l'Économie et des Finances : l'ENFIP, l'École nationale des douanes, l'ENCCRF, l'IPDE. Le ministère de la Justice a comme écoles l'ENM, l'ENPJJ, l'École nationale des greffes, l'Enap. S'il y a un souhait d'ouverture et de mutualisation, la fonction publique de l'État pourrait s'inspirer de la fonction publique territoriale, par exemple en fusionnant l'ENA et les cinq IRA [*instituts régionaux d'administration, ndlr*]. L'ENA y gagnerait en maillage territorial et en décloisonnement des élites.

Les agents de la fonction publique de l'État gagneraient à adopter le modèle de la formation tout au long de la vie et à développer une plus grande mutualisation entre ses dispositifs de formation initiale et continue. C'est ce que recommandait le rapport Le Bris en 2009. La prise en compte de cette priorité serait bien préférable à toute mesure qui détruirait ce qui fonctionne au CNFPT et remettrait en cause ce qui est efficace au sein de la fonction publique territoriale.

La fusion des administrateurs en un seul cadre d'emplois n'a aucune vertu en soi. Passé l'effet d'annonce, cette mesure briserait le fonctionnement actuel de la haute fonction publique territoriale, son lien avec l'exécutif de chaque collectivité ou établissement et dispenserait de penser, avant tout, la réforme de la fonction publique de l'État et principalement de son dispositif de formation.