

A propos du livre blanc sur l'avenir de la fonction publique

Vers des mutations radicales dans la fonction publique ?

Selon M. Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'Etat, auteur en avril 2008 du « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique », « en ce qui concerne les recrutements par voie de contrat, la question se pose de savoir si l'on retient ou pas un régime dérogatoire à celui du contrat de droit commun. Mais, le régime dérogatoire de l'emploi public étant déjà constitué par le statut, on peut hésiter à ajouter une seconde dérogation. En outre, il a été rappelé les défauts du contrat de droit public. Il apparaît donc logique de se tourner plutôt vers le contrat de droit commun, celui du code du travail, lequel assure des protections au salarié, offre, parallèlement, à l'employeur, certaines souplesses de gestion et s'inscrit dans un cadre contractuel collectif nourri par le dialogue social existant à plusieurs niveaux (national interprofessionnel, branche professionnelle, entreprise). Néanmoins cette solution peut conduire », reconnaît M. Silicani, « à une gestion délicate des ressources humaines des collectivités publiques, en faisant référence à deux cadres juridiques par nature distincts, ainsi qu'à deux systèmes de règles et de régulation des conflits, tant individuels que collectifs. Si cette complexité est surmontable pour une structure publique de taille importante, ajoute l'auteur du Livre blanc, en raison des compétences qu'elle peut parvenir à rassembler, elle peut être plus difficile à gérer pour des entreprises de taille petite ou moyenne comme, par exemple, beaucoup de collectivités territoriales. »

Introduction générale

Le service public serait, pour certains, selon l'auteur du « Livre blanc », l'archétype de l'excellence française, depuis plusieurs siècles. Pour ceux qui s'en tiennent à cette vision des choses, il conviendrait de conserver le système existant, voire de remettre en cause les évolutions récentes des modes de gestion des services publics, de manière à garantir le maintien d'un « âge d'or » du service public.

Pour d'autres, selon encore cet auteur, cette conception du « service public à la française » serait frappée de deux « tares » irrémédiables : elle ne serait plus qu'une façade cachant mal des réalités bien différentes ; elle ne serait plus adaptée au monde moderne et constituerait même un fardeau écrasant pour la France et pour les Français... A l'appui de cette thèse défendue par beaucoup en France comme aux niveaux européen et international, sont avancés les arguments suivants: le poids considérable, nettement supérieur à la moyenne des autres pays développés, des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques, sans pour autant que le principe de redistribution – qui en est la justification principale – ne soit correctement atteint ; l'importance du chômage et de la précarité, dans un pays pourtant globalement riche (cinquième puissance économique mondiale) ; l'efficacité médiocre de notre système éducatif aussi bien en ce qui concerne les apprentissages fondamentaux que l'insertion professionnelle ; le coût élevé et croissant de notre système de santé ; l'inadaptation du statut de la fonction publique. Pour la plupart des personnes qui s'en tiennent à cette vision des choses, la solution ne pourrait être que de réduire fortement le champ des services publics, d'en soumettre une part croissante au régime de la concurrence et de mettre en question l'existence même d'une fonction publique avec, pour objectif, de réduire l'Etat et les services publics à un format minimal.

En vérité, il ne serait pas possible, selon M. Silicani, d'établir un diagnostic correct et de formuler des propositions satisfaisantes concernant les services publics et la fonction publique sans tenir compte des formidables mutations qu'a connues notre pays depuis la Libération, époque où a été dessiné le paysage des services publics français, ou même depuis un quart de siècle (Le statut actuel de la fonction publique date de 1983).

On observera ici que la Fonction publique est considérée avant tout par l'auteur comme un élément constitutif de l'appareil d'Etat dont il traduit, bien ou mal, les évolutions. On observera aussi, de façon corollaire, qu'il est ici question, d'abord, de « service(s) public(s) » avant que de « fonction publique »..

D'autres problèmes, « intrinsèques à nos services publics et à notre fonction publique » ne pourraient être éludés, s'agissant notamment du décalage important qu'ils représentent entre les principes et les valeurs affichés et la réalité, et des interrogations et frustrations auxquelles ils conduisent, tant pour les personnels que pour les usagers :

- Un service public se distingue fondamentalement d'un autre service par le fait qu'il doit être facilement accessible à tous ceux qui en ont besoin dans des conditions similaires ; or aujourd'hui, en matière de sécurité, par exemple, mission qui est pourtant au cœur même du service public, selon que l'on habite le centre de Paris, le monde rural ou certaines banlieues de grandes agglomérations, force est de constater que les inégalités de moyens comme de résultats sont criantes. Le respect du principe de légalité impliquerait, dans ce cas, de considérables redéploiements de moyens humains ; l'égalité est donc indissociable, de l'adaptabilité, non pas moyenne, mais optimum, du service public ;
- Une autre des forces de l'action publique est de prévoir et de mobiliser des moyens importants au service d'objectifs à long terme , ce que ne peut pas toujours faire l'initiative privée.. Or, par exemple, en matière d'entretien de notre réseau ferroviaire comme dans le domaine universitaire, notre sous-investissement est considérable. On ne peut pourtant objecter qu'il faudrait globalement augmenter encore la dépense publique, puisqu'elle est déjà supérieure à ce qui est constaté dans des pays. européens comparables à la France. ;

- En ce qui concerne les principes d'équité et de justice qui inspirent aussi les valeurs du service public et animent nombre d'agents de la fonction publique, sont-ils aujourd'hui respectés, dans un service qui se fonde légitimement sur le mérite pour ce qui concerne les modes de recrutement, mais le prend en compte de façon si insuffisante pour le déroulement de la carrière, les parcours professionnels ou la rémunération des agents ?
- Autre exemple, tiré encore d'une certaine conception des fonctions publiques: même si les missions de la fonction publique, « on le sait », nécessitent généralement un niveau de qualification supérieur à la moyenne de celui de l'ensemble des salariés, « on ne peut qu'être frappé par le fait que la fonction publique d'aujourd'hui est de moins en moins accessible à de nombreuses personnes, notamment à celles sans diplôme, et tend à être moins représentative, sur les plans culturel et social, de la société française, en raison principalement de ses modes de recrutement » ; « l'égal accès à l'emploi public, affirmé solennellement par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, est-il, dans ces conditions, effectivement assuré ? » M. Silicani estime-t-il qu'une égalisation « par le bas » des modes d'éducation et de formation devrait être une ambition suffisante pour d'éventuels réformateurs de la fonction publique, ou prévoit-il à cet égard une évolution « vers le haut » ?

Cette dernière question résultait déjà des dispositions de l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 (JO n° 179 du 3 août 2005), relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de fonction publique de l'Etat, dont l'article 4 prévoit que « Les jeunes gens de seize à vingt cinq ans révolus qui sont sortis du système éducatif sans diplôme ou sans qualification professionnelle reconnue et ceux dont le niveau de qualification est inférieur à celui attesté par un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel, peuvent, à l'issue d'une procédure de sélection, être recrutés dans des emplois du niveau de la catégorie C... par des contrats de droit public ayant pour objet de leur permettre d'acquérir, par une formation en alternance avec leur activité professionnelle, une qualification en rapport avec l'emploi dans lequel ils ont été recrutés ou, le cas échéant, le titre ou le diplôme requis pour l'accès au cadre d'emplois dont relève cet emploi. »

A travers ces différents exemples ou incriminations, en ce qui concerne tout au moins ceux touchant directement la fonction publique, on peut remarquer que les principes juridiques qui ont présidé à l'élaboration des statuts généraux de 1946 et 1958 sont devenus dans la logique de l'auteur des « valeurs » ou des critères » à caractère « éthique » ou « social » destinés à inspirer l'accomplissement des missions des agents publics..

M. Silicani soulève en définitive le problème de « la pertinence d'un modèle européen de société » (modèle latin, modèle nordique, modèle anglo-saxon, modèle slave, modèle germanique, au lecteur de choisir), « coexistant avec celui porté par les Etats-Unis, ou encore avec celui des grands pays émergents » ; « ce modèle européen se caractérise », « on le sait », « par la recherche conjointe de la solidarité et de l'efficacité, aucun de ces deux objectifs ne devant être atteint au détriment de l'autre » ; « si l'on estime pertinent le modèle européen de société, ce qui est ressorti des débats préparatoires au livre blanc et correspond aux vœux d'une large majorité de nos concitoyens, une série de conséquences

doivent être tirées sur les valeurs et les missions des services publics, ou encore sur le rôle de la fonction publique. C'est l'objet de ce livre blanc de les identifier, en tenant le plus grand compte des attentes concrètes des fonctionnaires et des usagers des services publics telles qu'elles sont ressorties des débats de la conférence nationale. »

« L'objectif central des préconisations du livre blanc sera de faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France : pour son équilibre et son épanouissement social, pour son développement économique, pour son influence dans le monde et le rayonnement de ses valeurs ».

Première partie :

Le paysage des services publics en France

Une première division de cette Première partie s'applique à éclairer les sens des mots ou des notions de « Secteur public », « Service public », « Collectivités publiques » et « Fonction publique », qui s'imbriquent souvent de façon particulièrement complexe.

La seconde division de cette « Première partie » observe « Les valeurs des services publics et de la fonction publique : Un corpus humain en cours d'évolution. »

En préambule de cette Première partie, M. Silicani se donne, pour cette partie, deux objectifs :

- I. Expliquer ce qu'est le service public, quelles sont ses missions et quelle est la situation de celles et ceux qui y travaillent ;
- II. Dresser le panorama des principes et des valeurs qui donnent son unité et sa cohérence à cet ensemble très divers.

I. Secteur public, service public, collectivités publiques, fonction publique : De quoi parle-t-on ?

1.1. Qu'est-ce qu'un service public ?

« Pour bon nombre de nos concitoyens, le service public s'incarne dans un certain nombre d'institutions de toute nature, allant de la police nationale à Electricité de France en passant par l'hôpital public, dont le point commun est d'accomplir des missions d'intérêt général. Il est exact que ces institutions sont chargées de missions de service public. Pour autant, l'énumération exhaustive de la totalité des organismes qui en exercent donnerait une image par trop disparate du service public d'où il serait difficile de faire émerger une conception d'ensemble de cette activité. Il faut donc, pour définir le service public, se situer en amont de son exécution par telle ou telle institution et identifier les éléments qui le constituent. »

1.1.1. L'identité du service public français

L'existence d'un service public nécessite, d'abord, l'implication d'une personne publique, qu'il s'agisse de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public national ou territorial. Ce point est important, car il permet de distinguer, au sein des activités de prestation de service, celles qui sont susceptibles de relever du service public de celles qui n'impliquent aucune personne publique et n'en relèvent par conséquent pas.¹

Cette implication peut prendre plusieurs formes qui se distinguent entre elles selon le degré d'intervention de la puissance publique. Ce degré est le plus élevé dans le

¹ Cette distinction opérée par M. Silicani doit toutefois être compliquée par le fait que certains services publics, même administratifs, sont gérés par des personnes morales de droit privé telles que les caisses primaires de sécurité sociale ou les associations syndicales de propriétaires ou les associations foncières urbaines.

cas de la régie, qu'on peut définir comme la gestion directe d'un service public par l'administration². La défense nationale, les affaires étrangères ou l'administration des impôts sont des exemples de régie. Ce mode de gestion a eu toutefois tendance à perdre de son importance depuis une vingtaine d'années. C'est ainsi que France Télécom, aujourd'hui société privée dont l'Etat ne détient plus que 27,4 % du capital, était, jusque 1990, gérée en régie sous la forme d'une direction centrale de ministère, comme la direction générale de la police nationale.

L'Etat ou les collectivités territoriales peuvent aussi :

1. Confier l'exécution du service public à un établissement public, c'est-à-dire à une personne publique dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière³. Disposant d'une grande latitude pour mener à bien ses missions, l'établissement public est cependant placé sous la tutelle d'une autre personne publique, ou d'une administration publique qui lui fixe des objectifs, participe à son conseil d'administration et contrôle sa gestion financière. En réalité, le degré de contrôle, par l'Etat et les collectivités territoriales, des établissements publics qui leur sont rattachés est très variable. Il est élevé dans le cas des établissements publics locaux d'enseignement que sont les collèges et les lycées, mais beaucoup plus réduit lorsque le mode de gestion de l'établissement est proche de celui d'une société privée. Etablissement public depuis 1946, EDF disposait d'une très large autonomie vis-à-vis de l'Etat bien avant sa transformation en société anonyme en 2004 ;
2. Choisir de déléguer la gestion d'un service public à une personne privée. Pratique fort ancienne, elle a été consacrée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et reprise dans la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence financière de la vie politique et des procédures publiques, dite « loi Sapin ». La délégation de service public (concessions, affermage ou régies personnalisées) se définit aujourd'hui comme un contrat par lequel une personne publique confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé.. Ce contrat est assorti d'un cahier des charges par lequel l'administration impose à la personne privée délégataire des obligations quant à l'organisation et au fonctionnement du service public délégué. Le délégataire est rémunéré par des redevances versées par les usagers et dont le tarif est fixé par le contrat de délégation. Les autoroutes et, dans bien des cas, la distribution d'eau potable ou l'assainissement sont gérés par des sociétés privées dans le cadre de délégations de service public. ;
3. Il arrive enfin que la loi ou la jurisprudence indiquent qu'une personne privée est chargée de la gestion d'un service public. Dans ce cas, l'implication de la personne publique peut prendre deux formes. Elle peut, d'une part, contrôler l'activité des personnes privées désignées par la loi ou la jurisprudence en les soumettant, par exemple, à une procédure d'agrément. C'est le cas des

² Sans que ces services publics soient nécessairement administratifs, tels les services des postes et télécommunications avant leur placement, en 1990, sous l'autorité d'« exploitants publics », personnes publiques *sui generis* devenus ultérieurement des sociétés d'économie mixte.

³ Mais les missions de service public confiées à des organismes privés (associations, notamment), dits « satellites » car contrôlées entièrement ou presque entièrement par une personne publique, ne peuvent suffire à qualifier ces organismes d'établissements publics en l'absence pour ce faire d'une loi ou d'un décret.

fédérations sportives, dont l'agrément par le ministre chargé des sports est subordonné à l'adoption de statuts comportant certaines dispositions obligatoires et d'un règlement disciplinaire conforme à un règlement type. Elle peut, d'autre part, imposer aux personnes privées concernées de s'associer aux objectifs d'intérêt général qu'elle définit et dont elle contrôle l'application. Ainsi, les établissements privés de santé auxquels la loi confie l'exécution du service public hospitalier ne peuvent effectivement accomplir cette mission que si leur projet d'établissement est compatible avec les objectifs du schéma d'organisation sanitaire arrêté par le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation. La jurisprudence du Conseil d'Etat, de son côté, affirme qu'étaient chargées de la gestion d'un service public des personnes privées telles que les fédérations sportives, les organismes corporatifs agricoles ou encore les ordres professionnels.

A l'inverse, l'implication d'une personne publique dans la gestion d'une activité n'implique pas toujours que cette activité relève du service public. La circonstance que l'entreprise Renault ou de nombreuses banques et compagnies d'assurance aient été possédées par l'Etat n'a pas eu pour effet de faire de construction automobile, de l'octroi d'un prêt bancaire ou de la rédaction d'une compagnie d'assurance des activités de service public, au moins dans une période récente. Ainsi, les activités du secteur public peuvent inclure à la fois des activités de service public et d'autres qui ne présentent pas durablement ce caractère.

Le service public ne peut concerner qu'une activité d'intérêt général. Le fait qu'une collectivité publique exerce une activité visant un intérêt dépassant les objectifs personnels de chaque individu paraît aller de soi. Mais, à l'inverse, des associations comme Emmaüs France, ATD Quart-Monde ou encore la Fondation de France accomplissent aussi des missions d'intérêt général sans pour autant participer au service public, du fait de leur indépendance vis-à-vis des personnes publiques. Ainsi, les collectivités publiques n'ont pas le monopole de l'intérêt général, même si les auteurs du code civil, dans leur libéralisme intégriste, avaient horreur de ce « mélange des genres », ce qui les avait conduits à soumettre le « monstre » que représentait, pour eux, la fondation, personne morale de droit privé chargée d'une mission d'intérêt général, à une longue et lourde procédure de reconnaissance de son utilité publique par décret en Conseil d'Etat.. Il est vrai que les fondation et associations, y compris celles reconnues d'utilité publique, que l'on regroupe dans la catégorie des établissement d'utilité publique, n'ont en principe pas de but lucratif, sauf pour se financer elles-mêmes, et ont donc plus tendance que les sociétés, civiles ou commerciales, à poursuivre une vocation d'intérêt général. On peut en tout état de cause affirmer que toutes les activités de service public sont des activités d'intérêt général..

Dans le cas des personnes privées chargées d'une mission de service public, l'éclairage de la loi et de la jurisprudence est souvent nécessaire pour identifier les activités relevant de l'intérêt général. Ainsi, le code de l'action sociale et des familles qualifie de mission d'intérêt général des activités aussi diverses que la protection des personnes handicapées, les soins palliatifs ou encore l'insertion par l'activité économique. La loi reconnaît également ce caractère à la politique du logement social, aux activités des sociétés d'économie mixte locale ou à la promotion et au développement des activités physiques et sportives pour tous. La jurisprudence a, de son côté, pu estimer qu'un théâtre municipal répondait à un intérêt public local.

L'implication d'une personne publique et l'existence d'un intérêt général donnent au service public une spécificité affirmée vis-à-vis des autres activités de prestation de services pouvant exister dans notre pays. Cette spécificité peut aller jusqu'à l'application à ce domaine d'un régime juridique de droit public, ayant pour conséquences, par exemple, que les agents de ces services sont assujettis au droit de la fonction publique, du moins en ce qui concerne les services publics administratifs⁴ ; que les biens détenus par ces services relèvent de la domanialité publique, ou encore que les actes par lesquels s'exerce le service public sont des décisions exécutoires ou des contrats administratifs.

Mais ce régime dérogatoire ne s'applique pas à toutes les activités de service public. Il ne concerne pas, d'une part, le service public accompli dans le domaine industriel et commercial, tel que l'énergie ou les transports, que le prestataire soit une personne publique ou privée, ni, d'autre part, les personnes privées chargées de l'exécution d'un service public lorsque ce service n'implique pas l'exercice de prérogatives de puissance publique, c'est-à-dire de prérogatives exorbitantes du droit commun telles que le droit de prendre des actes unilatéraux, de contraindre ou de sanctionner.

1.1.2. La diversité des missions du service public

M. Silicani adopte l'habituelle classification des services publics en services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux.

Les services publics administratifs sont financés principalement par l'impôt et non par un prix acquitté par les usagers. Leur mise en œuvre est naturellement le fait des services de l'Etat et des collectivités territoriales, mais aussi des établissements publics administratifs, des établissements publics de santé tels que les centres hospitaliers et les hôpitaux locaux, ou encore des établissements publics locaux d'enseignement tels que les collèges et les lycées, voire d'organismes de droit privé comme les institutions et établissements privés accueillant des mineurs relevant de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces services sont, le plus généralement, gratuits, comme l'enseignement public, ou partiellement payants, comme les musées.

Le champ d'intervention des services publics administratifs comprend trois domaines. Premièrement ces services accomplissent des missions de puissance publique correspondant aux secteurs qui relèvent fondamentalement des compétences de l'Etat, tels que la défense nationale, la justice, les affaires étrangères et la police. Deuxièmement, ils interviennent dans des activités contribuant à garantir la cohésion sociale et le bien-être collectif, tels que l'enseignement, l'aide sociale ou la santé. Ces deux premières catégories constituent des services publics fondamentaux dont l'existence est prévue implicitement ou explicitement par la Constitution. Ceci implique qu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une privatisation, mais n'exclut ni que celles de leurs activités qui ne correspondent pas à leur cœur de métier (construction d'infrastructure, maintenance, gestion de matériel, etc.) puissent être déléguées à un prestataire privé, ni qu'ils soient assurés, outre les collectivités publiques, par des organismes privés. Troisièmement, certains services publics administratifs ne trouvent leur fondement dans aucune disposition de la Constitution et délivrent des prestations dans des secteurs autres que ceux précédemment énumérés.

Les services publics sont le principal domaine d'intervention de la fonction publique. Si des fonctionnaires et des agents de droit public peuvent exceptionnellement être appelés à participer à l'exécution du service public industriel et commercial, c'est

⁴ Les agents de la SNCT sont ainsi soumis à un statut de droit public distinct toutefois du statut de la fonction publique.

incontestablement dans le lien entre service public administratif et fonction publique que s'est construit le modèle français de fonction publique..

M. Silicani déclare donc logiquement que son « Livre blanc » traite essentiellement des fonctionnaires et autres agents des collectivités publiques exerçant leur activité au sein du service public administratif : « C'est la définition de la fonction publique que l'on retiendra dans l'ensemble du livre blanc. »

Les autres services publics, industriels et commerciaux, présentent deux caractéristiques. Premièrement, ils ont pour objet, l'achat, la vente et la production de biens ou de services, ce qui rend leur activité analogue à celle d'une entreprise privée. Leur financement doit, deuxièmement, être assuré au moins principalement par l'utilisateur (client ou usager). Les opérateurs par excellence du service public industriel et commercial sont ceux que la loi ou la jurisprudence a qualifiés d'établissement publics industriels et commerciaux (EPIC). C'est le cas, par exemple, de La Poste (que la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 qualifie pourtant *d'exploitant public*), de la SNCF ou de l'Office national des forêts. Mais ce service peut également être confié à des entreprises privées par des délégations de service public (concession ou affermage, notamment), comme c'est fréquemment le cas pour le service public de l'assainissement de l'eau, de la collecte des ordures ménagères ou encore de la distribution de l'électricité et du gaz (lorsque ces entreprises privées préexistaient à EDF ou GDF, GDF lui-même devant d'ailleurs être prochainement privatisé).

Bien qu'elle s'exerce dans le domaine industriel et commercial, l'activité de ces opérateurs publics ou privés n'en demeure pas moins soumise à des obligations de service public. Consacrées par le droit communautaire puis transposées dans le droit national, ces obligations concernent notamment le secteur de l'énergie. Ainsi, dans le secteur du gaz, marché ouvert à la concurrence, les obligations de service public s'imposant aux opérateurs portent notamment sur la sécurité des personnes et des installations, la qualité et le prix des produits et des services fournis, la protection de l'environnement, le développement équilibré du territoire ou encore la fourniture de gaz naturel pour les personnes aux revenus modestes. Les secteurs des postes et des télécommunications relèvent, quant à eux, de la notion voisine de service universel. Cette notion a été retenue par le droit communautaire afin d'accompagner l'ouverture à la concurrence de ces deux secteurs. Dans le domaine des télécommunications, le service universel impose la fourniture à tous d'un service téléphonique de qualité à un prix abordable, ce qui implique, par exemple, l'acheminement gratuit des appels d'urgence ou le maintien, pendant une année, en cas de défaut de paiement, d'un service restreint comportant notamment la possibilité de recevoir des appels. Dans le secteur postal, qui sera entièrement ouvert à la concurrence le 31 décembre 2010 en application de la troisième directive postale adoptée le 31 janvier 2008, le service universel garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées et offerts à des prix abordables pour tous utilisateurs.

1.1.3. Les visions française et européenne du service public : deux approches compatibles ?

La construction européenne s'est, à l'origine, peu préoccupée des services publics. D'une part, l'établissement d'un marché commun reposant sur le libre-échange de biens ne concernait pas directement ces services. D'autre part, la Communauté devait tenir compte

de la diversité des conceptions des Etats membres en matière de service public. Si aucun de ces Etats n'ignore le service public, le rôle qui lui est attribué et l'importance de son domaine d'intervention sont très variables. Ainsi, la France a construit un véritable modèle du service public, héritier d'une histoire où l'Etat a toujours joué un rôle prépondérant, y compris dans le champ économique et social, élevé au rang de doctrine au début du siècle dernier par les juristes de l'école du service public, et suscitant de fortes attentes de la part des Français pour qui les services publics constituent, selon la formule de Renaud Denoix de Saint Marc, « un fondement de la cohésion de la société. »

Rien de comparable, par exemple, en Italie, pays dont l'organisation juridique et administrative est pourtant proche de la nôtre, où la notion de service public n'a jamais donné lieu à une théorisation juridique, l'intervention des personnes publiques dans la prestation de services tenant essentiellement aux opportunités et aux circonstances.

Toutefois, l'extension progressive du périmètre du marché commun a conduit à la soumission au droit communautaire de services publics industriels et commerciaux tels que les services postaux, l'énergie, les télécommunications ou les transports, qui sont désormais dotés d'un cadre juridique communautaire spécifique. Le recoupement croissant des champs des services publics et du droit communautaire rendait donc nécessaire une clarification doctrinale de la position des institutions européennes. Initiée par le livre blanc de 2004 sur les services d'intérêt général, cette mise au point a été parachevée par le protocole n° 9 sur les services d'intérêt général joint au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) adopté à Lisbonne le 13 décembre 2007 et commenté par une communication de la Commission du 20 novembre 2007.

Si le droit et la pratique communautaires n'utilisent pas la notion de service public, ils recourent, en revanche, à celle de services d'intérêt général, qui peuvent, selon la communication de la Commission européenne citée ci-dessus, se définir « comme les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. »

Au sein des services d'intérêt général, on distingue deux sous-ensembles. D'une part, les services d'intérêt économique général, mentionnés à l'article 14 du TFUE, qui concernent, selon la définition figurant dans le livre blanc de 2004, « les services de nature économique que les Etats membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. » Entrent, par exemple, dans cette catégorie, outre les services postaux, l'énergie, les télécommunications ou les transports déjà cités, la radiodiffusion audiovisuelle, l'approvisionnement en eau, ou encore la gestion des déchets.

D'autre part, les services non économiques d'intérêt général, mentionnés à l'article 2 du protocole n° 9, peuvent se définir comme des services soumis à des obligations de service public, mais qui ne présentent pas un caractère marchand. Ces services comprennent en particulier les missions régaliennes de l'Etat et les régimes légaux de sécurité sociale.

Au-delà des différences de vocabulaire, cette architecture est assez proche du système français: la correspondance est forte entre la notion communautaire de service d'intérêt général et la notion française de service public, entre les services d'intérêt économique général et les services industriels et commerciaux, entre, enfin, les services non économiques d'intérêt général et les services publics administratifs.

Les éventuelles difficultés de compatibilité entre les approches française et communautaire du service public ne tiennent donc pas à une différence de conception de cette notion. Elles peuvent, en revanche, naître de la définition des périmètres respectifs des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux ou, pour employer la terminologie communautaire, des services non économiques d'intérêt général et des services économiques d'intérêt général. Au regard du droit communautaire, l'enjeu est de taille : le rattachement à cette dernière catégorie d'une activité a pour conséquence de la soumettre aux règles du marché unique en matière de concurrence, lesquelles posent notamment le principe de l'interdiction des aides d'Etat, c'est-à-dire du financement public d'activités économiques. Ce principe est certes atténué lorsque ce financement porte sur des obligations de service public, puisque la Cour de justice des Communautés européennes a jugé que les compensations accordées en contrepartie d'obligations de service public et dont le montant ne dépasse pas ce qui est nécessaire à l'exécution de ces obligations n'étaient pas interdites. Mais ce montant doit être notifié à la Commission européenne lorsqu'il dépasse un certain seuil, afin que celle-ci vérifie si le financement correspond ou non au coût de l'exécution de l'obligation. Le financement d'un opérateur par une collectivité publique est donc plus complexe si celui-ci relève du service d'intérêt économique général que s'il n'en relève pas. Cette question se pose avec acuité s'agissant des services sociaux ou des services de santé, que la Commission propose, dans sa communication du 20 novembre 2007, d'inclure dans la catégorie des services d'intérêt économique général alors que ces activités relèvent largement aujourd'hui, en France, du service public administratif.

Toutefois, trois éléments de convergence entre les conceptions française et communautaire des services publics doivent être soulignés. En premier lieu, le droit communautaire a toujours affirmé l'existence d'obligations de service public dans le domaine du service public industriel et commercial, ce qui permet de préserver, même dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence, les objectifs d'équilibre territorial et de solidarité envers les plus démunis auxquels notre pays est attaché. D'autre part, notre droit national comme le droit communautaire laissent aux autorités publiques la liberté du choix des modalités d'exécution du service public, soit qu'elles décident de fournir elles-mêmes ce service, soit qu'elles en confient la réalisation à d'autres personnes, publiques ou privées. Enfin, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît le droit d'accès aux services d'intérêt économique général, ce qui implique que l'accès aux services publics doit s'effectuer sans aucune discrimination, conception parfaitement analogue à celle qui prévaut en France. L'article 14 du TFUE a innové en ce sens en créant une nouvelle base juridique permettant l'adoption des lois établissant les principes et les conditions, notamment économiques et financières, qui constituent la base du fonctionnement des services d'intérêt économique général. Par ces biais, ces derniers se trouvent renforcés face aux risques de fragilisation auxquels l'application sans discernement des règles de concurrence pouvait conduire.

Au total, les conceptions française et communautaire du service public, quelle qu'en soit par ailleurs la dénomination, apparaissent aujourd'hui, sinon identiques, du moins suffisamment compatibles pour laisser à chaque Etat une marge d'appréciation significative afin de définir son propre mode d'organisation en la matière.

Il est nécessaire de remarquer que la notion de service public traverse historiquement le droit français, depuis ses premiers balbutiements, lorsque François Ier décide que le domaine public, royal, sera désormais inaliénable, incessible et insaisissable, donnant ainsi leur nécessaire outil de droit public aux actions ou aux revendications de

l'Etat ; lorsque, plus tard, Louis XIV fait prévaloir la permanence de l'Etat et des institutions publiques sur la personnalisation des charges et des titres et initie en pratique le principe de continuité applicable aux missions générales de l'administration ; lorsque, enfin, non loin de nous, le peuple français se dote d'une constitution finalement républicaine qui énonce l'égalité de tous devant la loi et l'universalité des droits de chacun à participer aux charges et emplois publics.

Le droit français du service public apparaît ainsi, dans le fil de cette évolution, non d'essence strictement économique ou sociale, ou d'inspiration religieuse, mais comme la substance de conquêtes politiques dans lesquelles la notion de citoyenneté joue un rôle central. C'est parce que les citoyens sont égaux devant la loi qu'ils seront reconnus progressivement, par la jurisprudence, comme égaux devant le service public. Egaux face à quelque chose qui leur est commun, les citoyens ne sont pas, en droit français, des individus juridiquement isolés. Limité, à ses origines, aux missions incontournables qui caractérisent le fonctionnement de l'Etat, justice, ordre public, finances publiques, sécurité extérieure, le service public français est parvenu au cours du XX^{ème} siècle à une présence prépondérante dans la vie nationale, notamment dans le domaine économique où des activités essentielles ne peuvent se trouver défaillantes faute d'opérateurs privés. Cette prépondérance s'est encore accentuée avec les nationalisations de 1981 et 1982 issues du constat que les initiatives privées se trouvaient, dans leur cas, non défaillantes, mais insuffisantes, voire inappropriées.

C'est dans ce contexte que fait irruption à partir des années 1960 une idéologie juridique largement étrangère jusqu'alors à la tradition française du service public. Selon cette idéologie, d'origine anglo-saxonne et d'inspiration libérale, individualiste en même temps qu'élitiste, « antiétatiste » par certains aspects, la société, les sociétés, notamment celles réunies dans la « Communauté économique européenne » créée par le traité de Rome du 25 mars 1957, doivent atteindre une situation économique dans laquelle s'épanouiront les lois naturelles des marchés (esprit d'entreprise, innovation, ajustement de l'offre et de la demande, utilisation optimum des ressources et des circuits, investissement optimum des avoirs et des profits, distribution et accumulation des valeurs créées), sans intrusions inappropriées des Etats et sans positions dominantes abusives.

L'Etat tient peu de place dans le droit communautaire originaire (traités de Paris et de Rome). Les Etats y sont admis dans la stricte mesure de leur vocation à assurer l'ordre public et selon leur aptitude à garantir le fonctionnement normal des marchés. Les traditions culturelles et historiques des Etats membres y sont peu évoquées. L'objectif de la construction communautaire est avant tout d'instaurer un « marché commun » qui deviendra un « marché unique » avec l'entrée en vigueur, à compter du 1^{er} janvier 1993, de l'Acte unique européen du 28 février 1986.

Le droit français résiste, notamment dans la pensée universitaire, mais il ne peut s'abstraire de la construction communautaire. Un tournant s'amorce par ailleurs avec le traité de Maastricht du 7 février 1992 qui crée l'Union européenne, transforme la Communauté économique européenne en Communauté européenne, et instaure pour chaque ressortissant des Etats membres une citoyenneté de l'Union. Les objectifs économiques initiaux côtoient désormais des buts de politiques communautaires jusqu'alors laissés à la seule compétence des Etats membres, notamment en matière de culture, d'environnement, de santé publique, d'éducation, de recherche ou de transports. Des interrogations et des besoins de mise à jour et de formalisation théoriques apparaissent dans les réflexions des instances communautaires en matière de service public, dans le

même temps que s'édifie une doctrine communautaire basique sur le principe dit de « subsidiarité », qui redéfinit dans le traité de Maastricht les critères de compétences respectives des Etats membres et de la Communauté.

Le droit français du service public s'accommodera-t-il néanmoins, durablement, d'une construction doctrinale communautaire selon laquelle le service public ne saurait s'installer et prospérer dans un système économique concurrentiel et commercialement unifié (sous réserve de son intérêt général et du contrôle à cet égard de la Cour de justice), que dans le respect des règles de concurrence des traités, sauf lorsque les prestations qui en sont attendues par les usagers, dépourvues de valeur économique ajoutée, n'intéressent pas les marchés et sont susceptibles dès lors de bénéficier, à titre réservé, de droits économiques spéciaux ou exclusifs en vue d'être facturées à un « prix abordable » ?

En créant l'Union européenne, le traité de Maastricht a permis d'envisager l'étape historique d'une Communauté dans laquelle les Européens ne seront pas seulement des entrepreneurs, des clients ou des consommateurs isolés, mais également des citoyens nationaux et de l'Union.

Il n'existe probablement pas de « service public à la française » ailleurs qu'en France, où le service public est issu d'une certaine histoire, d'un certain développement des problèmes politiques et sociaux, d'une certaine culture juridique et de certaines traditions de l'Etat.

Mais il existe certainement une conception française du service public, de la manière dont celui-ci peut tisser les liens sociaux, et le droit français du service public pourrait conserver à cet égard la perspective d'une certaine influence en Europe.

Les services publics ont-ils vocation à s'exercer en situation de monopole ? Oui, si l'initiative privée se révèle globalement défailante à servir leurs prestations. Dans le cas contraire, le service public ne se justifie plus, sauf, nous dit le droit communautaire, si, parmi ces prestations, certaines dites « de base » nécessitent une prise en charge à l'écart de la concurrence. Mais le droit communautaire ne définit pas ces prestations « de base » et ne considère techniquement que celles dont les coûts nécessitent des financements hors marché en vue d'un prix abordable et dans un but de cohésion sociale.

La notion communautaire elle-même de « cohésion sociale » ne contient pas, contrairement au droit français, une pensée explicite de l'intérêt général, elle repose en pratique sur une préoccupation de « minimum social », d'« avantage élémentaire », dont la définition est menacée d'arbitraire.

Les tendances contradictoires du droit communautaire du service public imposeront donc, pour trouver leur équilibre, un effort de clarification.

Les observations qui précèdent sont apparues utiles à la suite des observations de M. Silicani, à vocation rassurante, à l'égard du service public français dans le cadre de l'Union européenne.

II. Les valeurs des services publics et de la fonction publique : Un corpus commun en cours d'évolution

2.1. Les valeurs au cœur de la réforme de la fonction publique et du

service public

2.1.1. Des valeurs à réaffirmer et à renouveler en France

2.1.2. Le rôle central joué par les valeurs dans les réformes des services publics et de la fonction publique à l'étranger

2.2. Genèse des valeurs du service public et de la fonction publique en France

Se reporter pour ce sous-chapitre aux observations qui précèdent immédiatement le présent chapitre II de la présente partie.

2.3. Les valeurs actuelles du service public et de la fonction publique : valeurs traditionnelles et valeurs émergentes

2.3.1. Les valeurs républicaines

2.3.2. Les valeurs professionnelles

2.3.3. Les valeurs humaines



Deuxième partie :

Diagnostic et recommandations

Cette seconde partie comporte trois divisions : :

- I. Se doter de valeurs partagées et explicites pour conduire le changement***
- II. Clarifier les missions et les objectifs du service public pour en renforcer l'efficacité***
- III. Mettre en place une fonction publique de métiers qui soit un atout pour la France***

I. L'application effective des valeurs par le service public et la fonction publique se heurte, dans certains cas, à des obstacles provenant du droit public, de la pratique administrative ou. encore de la contradiction au moins partielle pouvant opposer certaines de ces valeurs. Il importe donc que les outils mis en place pour assurer l'affirmation concrète des valeurs dans l'action quotidienne des services et des agents permettent de surmonter ces obstacles.

Le livre blanc pose à ce stade un diagnostic, une orientation stratégique n° I et trois propositions.

1.1.Diagnostic : Des valeurs insuffisamment respectées et parfois difficiles à concilier dans la marche quotidienne du service public et de la fonction publique :

1.1.1. Les obstacles à l'application effectives des valeurs

- la valeur d'équité peut être mise en cause par certains systèmes d'affectation et de mutation (ex : l'affectation des enseignants néotitulaires dans les quartiers « sensibles ») ;
- la valeur de fraternité peut être contrecarrée par l'existence de discriminations (notamment, l'Etat ne parvient toujours pas à respecter le taux d'emploi de 6 % d'agents handicapés imposé par la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés) ;
- la valeur d'adaptabilité peut être contrariée par les obstacles à la mobilité fonctionnelle (S'agissant de la fonction publique de l'Etat, 4,9 % seulement des agents civils n'exerçaient pas leur activité dans leur administration d'origine au 31 décembre 2004, cette proportion n'ayant d'ailleurs que très augmenté depuis 1996, où elle s'établissait à 4,2 % ; parmi les agents en situation de mobilité fonctionnelle, sous forme de détachement ou de mise à disposition, ceux relevant de la catégorie A représentent les deux tiers du

total) ; le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels en cours d'examen prévoit de multiplier les modalités d'accès direct ou simplifié entre tous les corps et les cadres d'emplois, dans le cadre d'un ensemble d'orientations sur la mobilité définies à partir des conclusions de la conférence « parcours professionnels » de l'automne 2007 ;

1.1.2. L'insuffisante affirmation des valeurs émergentes

- L'affirmation de valeurs émergentes peut se révéler insuffisante ; si le service public et la fonction publique en France appliquent en règle générale de façon remarquable les valeurs traditionnelles de légalité, de neutralité, ou encore de probité, ils ont plus de mal à incarner des valeurs émergentes telles que la performance, la transparence ou l'autonomie ; une responsabilité particulière incombe à cet égard aux cadres dirigeants de la fonction publique pour l'appropriation, par le service public et par ses agents, de ces valeurs nouvelles ; les réformes de nature juridique, si nécessaires soient-elles à la modernisation de la fonction publique, ne suffiront pas à donner leur effet utile aux valeurs émergentes si les responsables les plus éminents du service public administratif ne veillent pas à leur mise en œuvre ;

1.1.3. La difficile régulation des conflits de valeurs

- La régulation des conflits de valeurs peut s'avérer difficile : pour être problématiques, les conflits de valeurs n'en reflètent pas moins la richesse des principes d'action du service public et de la fonction publique. Exclure certaines valeurs au nom d'une cohérence pure et parfaite serait appauvrir celles qui font vivre l'intérêt général. L'enjeu n'est donc pas de bannir toute contradiction du référentiel des valeurs du service public et de la fonction publique, mais de mettre en place les outils permettant aux fonctionnaires confrontés à des conflits de valeurs de savoir quelle ligne de conduite adopter ;

1.2. Orientation stratégique n° 1 : préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique :

- **Proposition n° 1 : établir une « charte des valeurs du service public et de la fonction publique »** ; de multiples participants aux débats de la conférence nationale ont déploré le poids excessif du droit dans le fonctionnement du service public ; dans un contexte où la gestion des ressources humaines se concentre aujourd'hui déjà beaucoup trop sur l'application de textes, l'ajout d'une nouvelle strate à l'amoncellement de ceux déjà existants va à l'encontre d'une refondation des services publics et de la fonction publique par la simplification des procédures et l'écoute des besoins des usagers ; cet argument, notamment, plaide donc plutôt, en définitive, en faveur de l'adoption d'un texte non normatif ; mais il faudrait par ailleurs envisager une adaptation des dispositions législatives, afin de rendre applicable aux agents contractuels de droit privé¹ des collectivités publiques, comme cela est souhaitable, les dispositions du titre Ier du statut général (Loi du 13 juillet 1983) relatives aux droits et obligations des fonctionnaires ;

¹ Cette « privatisation » du statut des agents publics constituerait-elle déjà une anticipation du Livre blanc présentement examiné ?

- **Proposition n° 2 : assurer l'application effective de cette charte dans l'ensemble des collectivités publiques :**

- Pour l'application effective de la charte par les agents des collectivités publiques, un plan d'action comprenant notamment les quatre mesures suivantes est préconisé.
 - a) Donner aux ministres et à l'encadrement supérieur des collectivités publiques l'objectif de promouvoir l'application effective de la « charte des valeurs du service public et de la fonction publique » par l'ensemble des agents placés sous leur autorité.
 - b) Confier à un agent expérimenté, dans chaque ministère et dans chaque service important, une responsabilité de conseil en matière de valeurs .
 - c) Faire figurer l'enseignement des valeurs dans la formation initiale et continue des fonctionnaires.
 - d) Faire de la prise en compte des valeurs l'un des critères de l'évaluation de chaque agent.
 - S'agissant des usagers et des partenaires de l'administration, il conviendra de prendre toute mesure appropriée pour les informer de la teneur S'agissant des usagers et des partenaires de l'administration, il conviendra de prendre toute mesure appropriée pour les informer de la teneur la « charte des valeurs du service public et de la fonction publique ».
- **Proposition n° 3 : mettre en place une commission nationale des valeurs du service public et de la fonction publique émanant des trois conseils supérieurs de la fonction publique,** afin de veiller au respect des valeurs, de régler leurs éventuels conflits et de les faire vivre.

II. **Clarifier les missions et les objectifs du service public pour en renforcer l'efficacité**

Le Livre blanc expose ici un diagnostic, une orientation stratégique n° II et huit propositions.

2.1. Diagnostic : Des missions mal définies et une gouvernance mal assurée.

Même si les critiques portent surtout sur la gouvernance et le management publics, il est illusoire de vouloir remédier à ces insuffisances sans avoir d'abord précisé la finalité même du service public et des différents acteurs qui le mettent en œuvre. Dans le cas contraire, les réformes, se limiteraient à un exercice essentiellement technique. Il est ainsi dommage que l'importante réforme budgétaire issue de la LOLF, initiée et conçue par Alain Lambert et Didier Migaud, avec une vision politique mais non partisane, ait été ensuite trop largement déléguée, pour sa mise en œuvre, à des hauts fonctionnaires dont l'excellent travail ne peut faire l'objet d'aucun reproche. Mais la définition des missions et des programmes du budget de l'Etat, c'est-à-dire de ses politiques publiques et des objectifs prioritaires fixés pour chacune d'elles, aurait nécessité,

compte tenu de son caractère primordial et stratégiques, une implication plus forte et plus directe des responsables politiques

2.2. Orientation stratégique n° II : Clarifier les missions du service public et rénover le management de la fonction publique.

2.2.1. Conserver un champ large au service public

- **Proposition n° 4 : Conserver un champ large au service public** ; dans le modèle européen qui s'est construit depuis la Libération, les services publics recouvrent un champ large. Cela n'est en rien incompatible avec l'économie de marché. Bien au contraire, dans un monde incertain où les enjeux collectifs, souvent de taille planétaire, sont considérables (environnement, santé, sécurité, emploi, etc.), les services publics, tels qu'ils ont été définis dans la première partie du Livre blanc, sont essentiels, à la fois dans leur dimension de régulation et dans celle de prestation, pour sécuriser la nation et renforcer son activité ; en revanche, il n'est pas nécessaire que tous ces services publics soient assurés par les collectivités publiques. En outre, certaines de leurs missions peuvent être exercées au plan supranational (instances communautaires ou autres instances internationales : ONU, OMC, Cour pénale internationale, ONG, etc.)

2.2.2. Clarifier les missions des acteurs du service public

- **Proposition n° 5 : Poursuivre l'évolution progressive du statut des entreprises publiques** ;
 - Les entreprises publiques n'exerçant pas de mission de service public ; en principe, ces dernières n'ont pas vocation à demeurer dans le secteur public. Toutefois, malgré le mouvement de privatisation engagé en 1986, certaines de ces entreprises relèvent encore du secteur public, soit parce que la possibilité de les céder dans de bonnes conditions n'a pas encore été trouvée, soit parce que le maintien de leur caractère public présente un intérêt stratégique pour le pays. L'agence des participations de l'Etat représente de dernier, en tant qu'actionnaire, dans les plus importantes de ces sociétés.
 - Les entreprises publiques exerçant des missions de service public ; les entreprises publiques exerçant, au moins pour partie, des missions de service public à caractère industriel et commercial, autrefois en situation de monopole, se sont progressivement ouvertes à la concurrence. Ce sont généralement des sociétés, comme EDF, mais parfois aussi des EPIC comme la SNCF. Deux principales questions se posent en ce qui les concerne. La première est celle de leur capacité à s'adapter et à se développer dans ce contexte de concurrence ; la plupart y réussissent fort bien, notamment à l'international ; elles doivent, parallèlement, continuer à assurer efficacement leurs missions de service public ; des obligations de service public sont aussi, dans certains cas, mises à la charge de leurs concurrents. La seconde question est celle du maintien de leur caractère d'entreprise publique. Le choix fait en France a été de maintenir une propriété publique qui va de 100 % (pour les EPIC : La Poste, la SNCF) à une participation publique majoritaire (EDF) ou minoritaire (France Télécom, qui n'est donc plus, au sens propre du terme, une entreprise publique). Le contrôle public peut être une façon de mieux s'assurer de l'affectivité des

missions de service public, parfois assez résiduelles, exercées par ces entreprises. A l'inverse, il peut poser une délicate question pour l'Etat qui doit, sur un marché concurrentiel, assurer à la fois un rôle d'acteur (en tant que propriétaire d'un opérateur) et de régulateur de l'ensemble du marché (généralement au travers d'autorités de régulation qui, pour être indépendantes vis-à-vis de l'exécutif, n'en sont pas moins des services ou, plus rarement des personnes morales de droit public, relevant de l'Etat et placées sous le double contrôle du Parlement et du juge). L'évolution conduira sans doute à ce que progressivement, d'une part, ces entreprises se transforment en sociétés, et que, d'autre part, la participation de l'Etat à leur capital se réduise, voire, dans certains cas, que l'Etat s'en retire, ces sociétés devant, en tout état de cause et indépendamment de leur statut, s'acquitter des obligations de service qui leur sont opposées par la loi.

- **Proposition n° 6 : mieux spécialiser chaque catégorie de collectivités publiques dans l'exercice de certaines missions et renforcer les capacités de régulation de l'Etat.**

- Les collectivités territoriales Compte tenu de la mission confiée à Alain Lambert, les débats de la conférence nationale ont peu porté sur l'évolution des missions des collectivités territoriales. On doit seulement souligner que l'idée émise dans le rapport d'étape de la mission Lambert d'une plus grande spécialisation des différents niveaux de collectivités territoriales a été jugée favorablement.
- L'Etat (Parlement, exécutif, juridictions) doit, quant à lui, se spécialiser progressivement dans des fonctions de régulation entendues au sens large qui va être précisé. En effet, il est seul à même d'exercer une responsabilité essentielle, celle de porter le projet collectif que la nation a démocratiquement choisi par son vote. Cette responsabilité comporte plusieurs missions éminentes : la veille et la prospective stratégiques ; la conception et l'évaluation des politiques publiques ; la production des normes de droit ; le contrôle de leur application ; le pilotage général des services et des organismes relevant de l'autorité ou de la tutelle de l'Etat.. Ces fonctions de régulation, l'Etat ne saurait bien sûr les exercer seul ; il les partage avec des instances supranationales, mais aussi avec les collectivités territoriales. En outre, la corégulation avec les acteurs de la société et de l'économie doit aussi être développée. Il faut enfin encourager, non pas à la place, mais en plus de la régulation publique, l'autorégulation, par exemple celle des professions. Nous avons donc besoin aujourd'hui de plus d'Etat régulateur. Un Etat qui agit, en premier lieu , aux plans national et international, par l'information, l'explication, l'influence, l'intelligence ; en deuxième lieu, par l'édiction de « règles du jeu », peu nombreuses, mais claires et applicables, dont il assure le respect. Cet Etat est encore largement à construire. Il faudra à cette fin, en priorité, au cours des prochaines années, profiter de l'important renouvellement de la fonction publique pour réunir les compétences nécessaires afin que cet Etat devienne rapidement une réalité. Si tel est le cas, l'Etat (en tout cas à son niveau central) pourrait être, moins qu'aujourd'hui, un prestataire de services de masse.

- **Proposition n° 7 : Externaliser certaines tâches en contrôlant strictement leur exécution.**

Il existe deux principaux modes d'externalisation de certaines tâches pour les collectivités publiques : le marché public et la délégation de service public (DSP).

Leur finalité est identique : permettre aux collectivités publiques de se concentrer sur le cœur de leurs missions ou de leurs métiers en confiant à d'autres, généralement des entreprises, le soin de produire certains biens ou services.. Cette façon de procéder est doublement utile : les moyens des collectivités publiques sont ainsi concentrés sur les tâches essentielles qui ne peuvent et ne doivent être exercées que par elles ; les autres tâches sont effectuées par des opérateurs spécialisés compétents dans les domaines concernés, et donc normalement à moindre coût.

Leurs modalités économiques et juridiques sont en revanche différentes. Sur le plan juridique, dans le cas du marché public, la collectivité publique demeure, pour l'essentiel, responsable du service public vis-à-vis de l'usager, alors que dans le cas de la DSP, c'est l'entreprise délégataire qui devient responsable du service public ainsi délégué. Sur le plan économique, dans le cas du marché public, la collectivité publique achète un bien (du matériel par exemple) ou un service (une étude par exemple) à une entreprise, alors que dans le cas de la DSP, c'est l'entreprise concessionnaire ou fermière qui paye, en règle générale, une redevance à la collectivité publique ; en contrepartie, l'entreprise perçoit la rémunération de son service directement auprès de l'usager. D'ailleurs, pour distinguer une DSP d'un marché public, le juge administratif recherche notamment si la rémunération du prestataire est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation : si c'est le cas, il s'agit d'une DSP ; dans le cas contraire, il s'agit d'un marché public.

On comprend ainsi facilement que la DSP soit principalement utilisée pour les services publics industriels et commerciaux qui, étant payants (distribution de l'eau, traitement des déchets, transports locaux, etc.), permettent à l'entreprise d'être rémunérée, alors que le marché public peut être utilisé pour contribuer au bon fonctionnement aussi bien d'un service public administratif que d'un service public industriel et commercial gérés par une collectivité publique².

La DSP ne peut cependant conduire à déléguer (concéder ou affermer) le cœur d'une mission régalienne (plus ou moins largement entendue), c'est-à-dire d'une mission comportant l'exercice d'une prérogative de puissance publique, ou d'une mission relevant d'un service public fondamental, au sens de la Constitution. En revanche, un marché public ou une DSP peuvent être utilisés, même pour ces missions, pour assurer un service de « second rang », de nature matérielle ou logistique généralement. On peut citer, à ce titre, l'importante politique d'externalisation menée depuis dix ans par le ministère de la défense, administration régalienne s'il en est.

D'autres exemples intéressant l'externalisation peuvent être signalés : celle assez fréquente, dans les collectivités territoriales, des cantines scolaires et, dans les hôpitaux, de la restauration des malades ; dans beaucoup d'administrations, celle de l'entretien et du gardiennage des locaux.

Les personnes publiques peuvent aussi avoir recours à une formule d'association étroite du secteur privé à leurs missions, par le biais du contrat de partenariat. Le recours à ce type de contrat permet en effet à la personne publique, moyennant le versement d'un

² En tout état de cause, les services publics administratifs mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique ne sont pas susceptibles de délégation ;

loyer, de confier à des intervenants privés, qui doivent respecter un strict cahier des charges, le préfinancement des investissements. La construction de bâtiments ou d'équipements, ainsi que l'entretien, la maintenance et la gestion de longue durée de ces derniers. Les pistes d'assouplissement envisagées par le projet de loi examiné par le conseil des ministres le 13 février 2008 devraient permettre, en conduisant les personnes publiques à comparer, plus systématiquement, les mérites respectifs du marché, de la délégation et du contrat de partenariat, de développer, de façon éclairée, les différents modes d'externalisation.

Tous ces modes d'externalisation sont non seulement utiles, mais peuvent et doivent sans doute être développés afin, comme il a été dit, que les moyens humains et matériels des collectivités publiques soient concentrés sur leurs métiers et leurs missions spécifiques. Toutefois, on doit souligner que certaines collectivités, après avoir délégué un service, sont revenues à une gestion directe. Cela signifie, comme l'a souligné Bernard Spitz, membre de l'instance collégiale de la conférence nationale, que l'externalisation implique un triple savoir faire de l'administration :

- d'abord, sur l'identification de ce qui peut – ou ne peut pas – être externalisé ;
- ensuite, sur l'élaboration du contrat d'externalisation (marché, DSP, PPP) ;
- enfin, sur le contrôle du strict respect des clauses du contrat.

Cela nécessite des compétences dont toutes les collectivités publiques ne disposent pas aujourd'hui. L'acquisition de ces compétences est une condition du développement et de la maîtrise qualitative des modes d'externalisation.

2.2.3. Moderniser la gouvernance et le management publics dans le cadre d'un dialogue social renoué

Proposition n° 8 : Assigner un triple objectif au management public visant les personnels, les usagers et les citoyens-contribuables..

- Un management de qualité de l'administration doit viser trois objectifs concomitants : satisfaire l'usager ; satisfaire l'agent ; enfin, satisfaire le citoyen contribuable.

Plusieurs actions combinées peuvent être proposées :

- Le renforcement de l'attention portée par les cadres tant à l'écoute de leurs collaborateurs qu'à l'organisation et aux conditions de leur travail ; des formations et des moyens doivent être mis en place à cette fin ;
- La fixation d'objectifs et l'évaluation des résultats pour l'ensemble des agents, non seulement au plan individuel, mais aussi à un niveau collectif, afin de développer le travail en équipe, ce qui peut prendre la forme d'un « projet de service » favorisant ensuite l'autonomie de chaque agent dans sa mise en œuvre ;
- La formation des personnels à l'écoute du public.

Sans aller jusqu'à la démarche de « coproduction du service public » par les usagers, prônée et parfois appliquée au Royaume-Uni, une participation des usagers à l'évaluation du service public apparaît utile. Il est donc proposé de développer progressivement la mise en place, dans les services d'une certaine taille, d'une part, de sites internet destinés à recueillir les observations et suggestions des usagers, d'autre part, de comités d'usagers volontaires régulièrement renouvelés, afin d'améliorer en permanence le service rendu.

III. Mettre en place une fonction publique de métiers qui soit un atout pour la France

Le Livre blanc comporte à cet endroit quatre orientations stratégiques, un « diagnostic général et problématiques », 11 autres diagnostics, et 32 propositions.

3.1. Diagnostic général et problématiques : passer d'une fonction publique cloisonnée, gérée de façon peu personnalisée et peu responsabilisante à une fonction publique attractive, mobile et performante.

3.2. Orientation stratégique n° III : Refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers :

b) Diagnostic : L'organisation statutaire de la fonction publique de l'Etat n'est adaptée ni aux besoins des services de l'Etat ni aux souhaits de mobilité des agents ;

- **Proposition n° 9 : Simplifier l'organisation statutaire de la fonction publique de l'Etat.**

- **Proposition n° 10 : rapprocher l'organisation statutaire des trois fonctions publiques**

• Pour l'ensemble des trois fonctions publiques, quatre niveaux de qualification pourraient être retenus en cohérence avec les niveaux de diplômes européens (LMD). Pour l'accès au niveau I, en principe, un CAO ou un BEP serait exigé, mais un recrutement sans diplôme serait possible à titre dérogatoire ; pour le niveau II, le diplôme exigé serait le baccalauréat ou équivalent ; pour le niveau III, le diplôme exigé serait la licence ou équivalent, et enfin, pour le niveau IV, le diplôme exigé serait le master ou équivalent. Les équivalences seraient notamment appréciées selon la procédure de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) étendue à la fonction publique par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Il conviendra de déterminer si l'on rattache les qualifications de type DUT ou BTS au niveau II ou au niveau III.

Chaque niveau disposerait d'un (en principe) ou de plusieurs (exceptionnellement) cadres statutaires ou cadres d'emplois. Chaque cadre comprendrait en général trois grades composés chacun de plusieurs échelons. Quand cela apparaît nécessaire, le cadre pourrait comporter plusieurs spécialités de recrutement, comme, par exemple, pour le statut des professeurs (mathématiques ou lettres modernes), ou, pour celui des ingénieurs (sciences de la matière ou sciences du vivant). On pourrait donc compter au total le

même ordre de grandeur de cadres statutaires que le nombre de cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (une cinquantaine).

Un niveau V, purement fonctionnel, doit être prévu. Il correspondra, pour l'essentiel, aux emplois actuels de direction et devrait représenter quelques milliers de postes (directeurs d'administration centrale, préfets, directeurs régionaux, directeurs des principaux établissements publics nationaux, directeurs généraux des collectivités territoriales ou des principaux hôpitaux, etc.) Ces emplois fonctionnels de niveau V seraient, en principe, accessibles aux agents publics et à des secteurs venant du secteur privé. L'affectation sur ces emplois fonctionnels pourrait se faire sur la base d'un contrat. La cessation d'une fonction de niveau V conduira naturellement l'intéressé, s'il est fonctionnaire, à reprendre sa carrière dans son cadre statutaire ou dans son cadre d'emploi d'origine.

- La fusion complète des trois fonctions publiques n'apparaît pas envisageable aujourd'hui, compte tenu des différences importantes et des spécificités légitimes, propres à chacune d'elles. Il est en revanche possible et souhaitable d'opérer à la fois une harmonisation et un rapprochement dans l'organisation des trois fonctions publiques, afin de favoriser la fluidité de leur gestion et la mobilité des agents. La même dénomination (cadres statutaires) pourrait être retenue pour les trois fonctions publiques.

Il est donc proposé, d'une part, de rendre similaires et compatibles les cadres d'emplois et les cadres statutaires des trois fonctions publiques et, d'autre part, d'amorcer le rapprochement de certains d'entre eux, en créant une filière d'administration générale commune aux trois fonctions publiques qui sont déjà, pour les emplois correspondants, extrêmement proches à tous points de vue (recrutement, formation, métiers exercés, rémunération).

D'autres rapprochements pourraient être envisagés à plus ou moins brève échéance, notamment celui de la filière technique, dans laquelle il est possible d'identifier un ensemble de métiers très proches dans les trois fonctions publiques.

Enfin, il convient de réfléchir à la possibilité de pourvoir tout ou partie des emplois médicaux et paramédicaux de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale en utilisant les corps et statuts correspondants de la fonction publique hospitalière.

3.3. Orientation stratégique n° IV : redéfinir la place et la nature du contrat dans la fonction publique pour en faire le meilleur usage

b) Diagnostic : Les contractuels occupent aujourd'hui une place importante, mais très mal définie dans la fonction publique

- **Proposition n° 11 : Professionnaliser le recours aux agents contractuels dans la fonction publique**

Plusieurs modalités sont envisageables :

- L'impossible mise en place d'une fonction publique duale. Dans une fonction publique duale, certains emplois sont exclusivement réservés à des agents relevant d'un statut et d'autres uniquement à des agents contractuel. Il faut alors trouver un critère de séparation simple, pertinent et opérationnel. Mais M. Silicani souligne que, plus fondamentalement, la rigidité inhérente à toute fonction publique rend difficile, voire impossible, par construction, toute respiration entre les espaces statutaire et contractuel et freine ainsi la mobilité. Un modèle qui oppose statut et contrat est, en outre, contraire aux principes et aux valeurs de la fonction publique rénovée que l'on souhaite mettre en place. Il n'est donc pas recommandé de s'engager dans cette voie.
- L'intérêt de la conciliation du statut et du contrat.
C'est pour ces raisons qu'il est proposé de privilégier une fonction publique où coexistent des agents relevant soit du statut, soit du contrat, sans chercher à établir une cloison étanche entre les espaces statutaire et contractuel, qui serait illusoire et contre productive en termes de gestion.
Afin de répondre de manière efficace aux besoins des services en laissant à leurs responsables une réelle marge d'appréciation dans leur politique de l'emploi, tout en associant les représentants du personnel à la définition de cette politique, le dispositif suivant est proposé.
- **Proposition n° 12 : Moderniser le régime des agents contractuels des collectivités publiques**

En ce qui concerne les recrutements par voie de contrat, la question se pose de savoir si l'on retient ou pas un régime dérogatoire à celui du contrat de droit commun. Mais, le régime dérogatoire de l'emploi public étant déjà constitué par le statut, on peut hésiter à ajouter une seconde dérogation. En outre, il a été rappelé les défauts du contrat de droit public. Il apparaît donc logique de se tourner plutôt vers le contrat de droit commun, celui du code du travail, lequel assure des protections au salarié, offre, parallèlement, à l'employeur, certaines souplesses de gestion et s'inscrit dans un cadre contractuel collectif nourri par le dialogue social existant à plusieurs niveaux (national interprofessionnel, branche professionnelle, entreprise). Néanmoins cette solution peut conduire, reconnaît M. Silicani, à une gestion délicate des ressources humaines des collectivités publiques, en faisant référence à deux cadres juridiques par nature distincts, ainsi qu'à deux systèmes de règles et de régulation des conflits, tant individuels que collectifs. Si cette complexité est surmontable pour une structure publique de taille importante, ajoute l'auteur du Livre blanc, en raison des compétences qu'elle peut parvenir à rassembler, elle peut être plus difficile à gérer pour des entreprises de taille petite ou moyenne comme, par exemple, beaucoup de collectivités territoriales.

Il convient par ailleurs de souligner que, dans une très large part, notre droit du travail est le fruit de négociations menées au niveau interprofessionnel (droit de la formation professionnelle, encadrement des contrats précaires, droit du licenciement pour motif économique, mensualisation). Or, les collectivités publiques ne participent actuellement pas à ces négociations en qualité d'employeur. L'utilisation du contrat de droit privé au sein des collectivités publiques nécessite, en outre, comme cela a été fait en Italie, de prévoir deux séries de dispositions dérogatoires dans le code du travail, afin, d'une part, que certaines règles du statut de la fonction publique (droits et obligations spécifiques au service public, notamment) s'appliquent, d'autre part, que certaines règles du code du travail ne s'appliquent pas aux agents employés par les collectivités publiques,

en raison de leur incompatibilité avec les exigences du service public (au total, plus de soixante-dix dérogations ont ainsi été retenues en Italie).

Cette relative confusion amène M. Silicani à souligner, enfin, que la coexistence, dans une même administration, d'agents relevant d'un régime de droit public avec d'autres relevant du code du travail créera des difficultés sans doute solubles, mais significatives (CA et CTP d'une part, délégués du personnel et comité d'entreprise, d'autre part) ; différence de régime de protection sociale ; contrôle de l'inspection du travail pour les uns et pas pour les autres..

- C'est pourquoi, il est proposé de procéder de la façon suivante, dans le cadre précisé par la proposition n° 11 :
 - les emplois correspondant à des missions de souveraineté ou comportant des prérogatives de puissance publique seraient occupés, à titre principal, par des agents titulaires, et, à titre complémentaire, par des contractuels de droit public ;
 - les autres emplois des collectivités publiques seraient occupés, à titre principal, par des agents titulaires et, à titre complémentaire, « en régime de croisière », par des contractuels de droit privé ; toutefois, pendant une période transitoire, ces emplois pourraient continuer à être occupés par des contractuels de droit public.

Les contractuels de droit public en activité au moment de l'entrée en vigueur de la réforme pourraient opter pour le contrat de droit privé.

Les modalités d'évaluation, d'affectation et de rémunération fonctionnelle pourraient être similaires entre titulaires et contractuels.

M. Silicani rappelle enfin qu'il propose de soumettre l'ensemble des agents contractuels des collectivités publiques aux droits et obligations fixés par la loi du 13 juillet 1983 (Cf. proposition n° 1).

- **Proposition n° 13 : Faciliter, pour les agents, le passage réciproque entre le statut et le contrat**

Une des principales questions posées par la coexistence du statut et du contrat est de définir le degré de porosité entre ces deux sphères. Dès lors, comme il a été vu, que la constitution d'une fonction publique duale, c'est-à-dire étanche, n'apparaît ni possible ni souhaitable³, l'absence de passerelles entre les deux régimes juridiques engendre, en effet, des demandes reconventionnelles incessantes et des situations individuelles difficiles. Pour résoudre cette difficulté – rencontrée aujourd'hui partout où les contractuels sont nombreux – il apparaît souhaitable d'aménager des voies de passage du contrat au statut, et réciproquement. Aussi, M. Silicani propose :

- que les agents contractuels, au-delà d'une certaine ancienneté et sous certaines conditions, puissent être détachés dans un cadre statutaire ou un cadre d'emplois et que, à l'issue d'une période de détachement, ils puissent être

³ Mais M. Silicani propose pourtant une fonction publique « triale » fondée sur le statut, le contrat de droit public et le contrat de droit privé.

titularisés dans ce cadre⁴ ; ce dispositif devrait permettre notamment de réduire le nombre d'agents relevant d'un contrat de droit public à durée indéterminée ;

- qu'à l'inverse, les agents titulaires puissent, en cours de carrière, être détachés sur un contrat sans que cela ne les pénalise dans leur avancement statutaire, si cette position est de nature à faciliter leur maintien dans la fonction publique, face, soit à une intense concurrence du secteur privé, soit à une forte compétition internationale existant pour les métiers en cause (cas de l'hôpital ou de la recherche, par exemple)⁵.

- **Proposition n° 14 : Donner force obligatoire aux accords collectifs**

Des accords collectifs pourraient être négociés entre les employeurs publics et les organisations syndicales représentatives, d'une part, en ce qui concerne les contractuels des collectivités publiques, pour l'ensemble des questions qui les concernent, d'autre part, en ce qui concerne les agents titulaires, pour les questions n'ayant pas un caractère statutaire (formation, conditions de travail, politique sociale, rémunération fonctionnelle, etc.). Ces accords collectifs auraient force obligatoire après leur approbation par décret ou par la loi⁶ (notamment s'ils doivent s'appliquer aux collectivités territoriales). Cette proposition suppose l'organisation de la fonction d'employeur territorial ou hospitalier : cf. proposition n° 38.

3.4. Orientation stratégique n° V : rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques

3.4.1. Prévoir

b) Diagnostic

- **Proposition n° 15 : Identifier la nature des métiers et prévoir leur évolution qualitative et quantitative**

- Il est proposé, en premier lieu, de procéder à une analyse des « besoins de compétences » à moyen et long termes en réalisant une prévision :
 - des recrutements externes de jeunes diplômés ;
 - des recrutements externes du type « seniors » (acquisition de compétences professionnelles au travers d'individus ayant une expérience dans le secteur privé utile pour le secteur public) ;
 - des promotions internes (utilisation des compétences déjà détenues par les agents en place) ;
 - des actions de formation et de reconversion compte tenu des évolutions des organisations et des missions liées en particulier à la révision générale des politiques publiques.

⁴ Mais comment leur carrière et leurs droits à pension seront-ils alors reconstitués ?

⁵ Mais de telles carrières « à la carte » seraient-elles compatibles avec le service public ?

⁶ Sans préjudice de l'avis obligatoire du Conseil d'Etat.

Cette démarche doit être menée parallèlement, au niveau de chaque employeur, en fonction de ses objectifs propres, et au niveau local, selon une approche plus transversale et territoriale, par « bassin d'emplois ».

- Il est proposé, en second lieu, de procéder à un inventaire, un classement et une cotation de l'ensemble des métiers et des postes des trois fonctions publiques.

A cette fin, il conviendra d'approfondir, d'améliorer et de coordonner les démarches qui ont conduit les trois fonctions publiques à se doter de répertoires des métiers.

Pour cela, il apparaît nécessaire :

- de rapprocher et de fusionner les trois répertoires ; une harmonisation des notions utilisées, en premier lieu, de celle de métier, est un préalable ; l'objectif est d'aboutir à une classification unique et synthétique de l'ensemble des métiers et des postes de la fonction publique par filière professionnelle et par niveau (I, II, III, IV, V) ;
- d'améliorer la caractéristique opérationnelle et « conviviale » de l'outil pour l'ensemble des administrations ; l'objectif est de parvenir à un répertoire qui apporte une réelle plus-value pour les responsables des ressources humaines, les chefs de service des collectivités publiques, ainsi que pour les agents et les candidats à l'entrée dans la fonction publique.

Parallèlement à cette approche de type « macroéconomique », chaque employeur devra effectuer, de manière suffisamment fine et selon ses spécificités, tout en prenant appui sur cette classification commune, une cotation de chaque poste permettant notamment de préciser le degré de responsabilité fonctionnelle correspondant à ce poste.

3.4.2. Recruter

b) Diagnostic : Des modes de recrutement très largement inadaptés

- **Proposition n° 16 : Identifier, en amont, des viviers potentiels de recrutement et favoriser la mobilité sociale**

Afin d'éviter un décalage entre la diversité de la société française et l'origine des agents publics, et en vue d'ouvrir la fonction publique à toutes les compétences dont elle a besoin, il est nécessaire d'agir en amont du concours. Aussi il est proposé de :

- développer les systèmes de bourses, sur critères sociaux et donc sous conditions de ressources, afin de permettre aux meilleurs lycéens et étudiants de préparer des concours administratifs dans de bonnes conditions (une proposition en ce sens a été faite, s'agissant de la préparation au concours d'enseignants, dans le livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant de Marcel Pochard déjà cité) ;
- Recenser et prospecter, dans l'ensemble du système de formation, les établissements correspondant aux compétences dont l'administration a besoin et dont elle manque (métiers de la communication, de l'organisation, de la

gestion, des ressources humaines, de la stratégie et de l'évaluation, des nouvelles technologies) et y mettre en place, si nécessaire, des modules d'aide à la préparation des concours administratifs.

Remarquons, à ce titre, qu'en posant le principe de l'accès à la fonction publique sans limite d'âge, l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 2 août 2005, est venu élargir le vivier de recrutement de la fonction publique. Comme cela a été signalé plus haut, la suppression des limites d'âge subsistantes sera définitive lorsque le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels, actuellement en cours d'examen, aura été adopté.

- **Proposition n° 17 : moderniser l'organisation générale des recrutements**

M. Silicani observe, à titre liminaire, que le passage, pour la fonction publique de l'Etat, d'environ sept cents à une cinquantaine d'unités statutaires réduira considérablement le nombre d'opérations de recrutements.

Afin de renforcer la professionnalisation des métiers du recrutement et de réaliser des économies d'échelle, il est proposé que pour chaque cadre statutaire ou d'emplois, des concours externes, correspondant au total des besoins identifiés par chaque administration, soient organisés, une ou deux fois par an, soit par une école de formation, quand elle existe, soit par l'employeur choisi d'un commun accord par l'ensemble des administrations concernées (par exemple celle ayant les effectifs les plus importants du cadre en cause), que ce soit au niveau central ou au niveau déconcentré (par exemple au niveau régional si les effectifs à recruter sont suffisants), soit enfin par un opérateur créé, le cas échéant, pour effectuer les opérations de recrutement.

Il apparaîtrait, en outre, souhaitable de développer des concours communs à deux ou trois fonctions publiques, par exemple au niveau régional, pour des cadres statutaires et des cadres d'emplois équivalents.

Il importe, enfin, de renforcer l'attractivité des concours en faisant apparaître, dès leur ouverture, les familles de métiers et les types de postes offerts dans l'ensemble des administrations ainsi que leur nombre. Cela permettra, d'une part, de s'assurer de la motivation et de « l'employabilité » des futurs lauréats et, d'autre part, d'attirer ceux qui, dans leur cursus universitaire, ont décidé de se spécialiser dans l'exercice d'un métier et ne s'orienteront vers la fonction publique que si celle-ci leur offre la possibilité d'exercer le métier qu'ils ont choisi, au moins au début de leur carrière (ex : contrôleur de gestion, gestionnaire de ressources humaines). Toutes ces informations devraient obligatoirement être diffusées sur la bourse de l'emploi public (cf. 3.4.3. Employer).

- **Proposition n° 18 : Professionnaliser les modes de recrutement par concours externes**

Cinq actions, rejoignant les conclusions du rapport Desforges, sont proposées :

- Définir de manière précise, pour chaque cadre statutaire, les compétences à sélectionner en fonction des besoins à moyen terme de la fonction publique (déclinaison opérationnelle des analyses menées dans le cadre de la GPEEC, cf. paragraphe 3.1.1) ;

- Organiser des concours comprenant trois composantes : la première serait de nature professionnelle (étude de cas ou mise en situation) ; la deuxième tendrait à apprécier le niveau général du candidat (il conviendra, nous dit M. Silicani , pour les concours d'accès à des cadres de niveau II, de proscrire tout sujet faisant référence à des formations universitaires – par exemple des questions juridiques) ; la troisième serait centrée sur son potentiel humain ; le cas échéant, des épreuves spécifiques, orales ou écrites, pourraient être organisées pour chaque spécialité d'un cadre statutaire ou d'un cadre d'emplois ;
- Former les membres des jurys et faire en sorte qu'ils aient des profils diversifiés ; on pourrait ainsi réserver la participation à un jury aux agents dont la valeur professionnelle a été évaluée « bonne » ou « très bonne » au cours des cinq dernières années (cf. paragraphe 3.4.4 Evaluer) ;
- S'appuyer sur des professionnels du recrutement (transfert de compétences, logistique) ;
- Valoriser la fonction de membre de jury dans la carrière des agents.

Le rééquilibrage des épreuves de concours en faveur des compétences professionnelles et du potentiel humain devrait permettre à certaines catégories de populations qui ont moins facilement accès aux formations académiques, notamment les jeunes issus de l'immigration, d'être plus largement représentés dans la fonction publique de demain.

- **Proposition n° 19 : Etendre la troisième voie d'accès à la fonction publique, mais en réformant le dispositif actuel de recrutement**

S'agissant de l'accès à la fonction publique de personnes souhaitant y mener une « seconde carrière », il est proposé de les recruter initialement, soit par contrat, avant d'envisager une intégration (cf. chapitre III.3), soit, quand cela apparaît possible, d'utiliser le mécanisme de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, afin de les intégrer directement dans un cadre statutaire ou un cadre d'emplois).

- **Proposition n° 20 : Renforcer le rôle de la période de stage**

Compte tenu de l'importance de la décision de recrutement à l'issue de la période stage, il est proposé (cf. paragraphe 3.4.7 Former) qu'une formation spécifique à la prise d'un poste précis, notamment la première, soit délivrée à chaque agent en complément de celle qu'il a effectivement reçue dans une école de formation. Une évaluation de la période de stage, notamment au vu des compétences recherchées, doit être effectuée. Ce ne doit être qu'au vu de cette évaluation que l'administration arrête sa décision de titularisation. La durée de la période de stage doit courir à compter de la première affectation, la période de formation initiale (école en général) n'étant pas comptabilisée.

L'affectation sur le premier poste doit être effectuée par un mécanisme inspiré du droit commun du processus d'affectation (cf. paragraphe 3.4.3 Employer) : c'est l'administration de premier emploi qui choisit, après entretien, et à l'issue du concours, les personnes qu'elle recrute en position de stagiaire. Elle est toutefois tenue de recevoir toutes les personnes reçues au concours qui le demandent.

Si toute administration est tenue de recruter un nombre d'agents égal à celui qu'elle a mis au concours (Il n'y a donc pas pour la fonction publique de l'Etat, de « reçu-collé » à l'issue du concours ; la fonction publique territoriale pourrait, quant à elle, conserver un régime dérogatoire par rapport à ce principe), la période stage doit, en revanche, lui permettre de ne pas titulariser une personne ne présentant pas les qualités suffisantes.

3.4.3. Employer

b) le diagnostic : L'affectation sur un poste est aujourd'hui organisée de façon très peu satisfaisante

- **Proposition n° 21 : Créer un véritable marché de l'emploi public**

Il est proposé que, pour chaque poste vacant ou susceptible de l'être (ou pour un ensemble de postes vacants similaires), l'administration concernée publie préalablement, via l'internet, sur une bourse de l'emploi public, concernant les trois fonctions publiques, le ou les postes vacants, en précisant, pour chacun d'entre eux, les points suivants : s'il sera pourvu à l'issue d'un recrutement externe ou par mutation ; le contenu détaillé des fonctions à exercer ; le profil des candidats attendus ; la rémunération fonctionnelle prévue par M. Silicani, correspondant au poste à pourvoir (s'ajoutant à la rémunération statutaire, c'est-à-dire celle du grade de l'agent) ; la durée envisagée des fonctions.

- **Proposition n° 22 : Affecter chaque agent dans le cadre d'une convention établie entre lui et son employeur**

• La convention d'affectation

Au cours des débats de la conférence nationale, l'idée de formaliser dans un document la mission que confie l'administration à l'agent, les résultats qu'elle attend ainsi que les éléments de rétribution qu'elle estime opportun d'associer au poste, a été avancée à plusieurs reprises. Cette évolution avait déjà été suggérée dans le rapport public 2003 du Conseil d'Etat consacré aux perspectives pour la fonction publique.

Cinq points essentiels pourraient être traités : le contenu des fonctions exercées, et, le cas échéant, les exigences déontologiques particulières qui pourront en découler, leur durée, les objectifs assignés à l'agent, la rémunération fonctionnelle (c'est-à-dire la rémunération liée au poste, avec le montant de la part fixe et de la part variable liée aux résultats de l'agent au regard des objectifs assignés ; cf. paragraphe 3.3.5), enfin les besoins de formation liés au nouveau poste. Ces points résultent pour l'essentiel de la fiche de poste mise en ligne sur la bourse d'emplois publics. Ils seront mentionnés dans une annexe à la décision d'affectation. L'ensemble constituera la convention d'affectation de l'agent qui servira de référence pour l'évaluation périodique de l'agent. Malgré son appellation, cette convention aura le caractère d'un acte unilatéral, selon M. Silicani.

La question de la fin d'affectation est, elle aussi, essentielle. Il apparaît à cet égard nécessaire de mettre fin, dans l'intérêt des intéressés et du service, à l'immobilité érigée comme règle de droit commun. Celle-ci est en effet un frein à la motivation individuelle et à l'efficacité. La mobilité correspond, en

outre, à une demande constante des agents. C'est pour cette raison que la durée d'exercice des fonctions doit faire partie intégrante de la décision d'affectation. Il est proposé, afin d'assurer la stabilité nécessaire, d'une part, à l'acquisition des compétences, d'autre part, à la vie personnelle de l'agent, que cette durée soit comprise, en règle générale, entre 3 et 5 ans. A l'issue de cette période, l'agent pourra, bien sûr, être maintenu sur le même poste, sans nouvel avis de vacance, par une décision expresse. Exceptionnellement, la durée d'affectation pourra être plus réduite s'il s'agit de conduire un projet précis à durée limitée. L'affectation peut prendre fin avant son terme dans les cas suivants :

- à la demande de l'agent (changement d'affectation ou autre), sous réserve du respect d'un préavis de trois mois et de l'éventuel accomplissement d'une durée minimale sur le poste dans le cas où la convention le prévoit ;
 - à l'initiative de l'administration , dans des cas limitativement énumérés (faute, insuffisance professionnelle confirmée par l'évaluation : cf. paragraphe 3.4.4) ;
 - dans le cas d'une mutation d'office dans l'intérêt du service.
- La formation des chefs de service au choix entre les candidats

Le répertoire des métiers, les dispositifs de cotation des emplois et des postes, la mise en place d'une rémunération fonctionnelle, ainsi que la possibilité de choisir le candidat correspondant le mieux aux compétences recherchées constituent pour les chefs de service des outils précieux afin qu'ils puissent exercer pleinement leurs responsabilités. A cet égard, la désignation pour chaque organisation d'une certaine importance (service déconcentré, lycée, etc.) d'un responsable des ressources humaines apparaît nécessaire. Cette évolution nécessitera toutefois un important accompagnement des chefs de service eux-mêmes (formation et conduite du changement). Le recours à des conseils extérieurs spécialisés pourra s'avérer nécessaire si l'on souhaite que les nouveaux outils proposés portent rapidement leurs fruits. Plus largement, l'objectif doit être celui d'une véritable professionnalisation de la fonction « ressources humaines », dans l'ensemble des cycles de formation et de management ; à cet égard l'expérience tirée de l' « école de la GRH » lancée en 2007 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique est essentielle.

- **Proposition n° 23 : Organiser la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante**

- Le cas des agents devenus inemployables

Il convient de trouver un équilibre entre plusieurs préoccupations :

- permettre à l'administration d'affecter les agents là où existent des besoins ;
- ne pas laisser en poste les agents qui ont des difficultés récurrentes et importantes les empêchant d'assumer les responsabilités qui leur sont confiées ;

- rendre effective la responsabilité de l'administration gestionnaire qui doit s'assurer de la responsabilité de ses agents, et donc prendre en charge, pendant une durée raisonnable, les adaptations et formations que des évolutions de carrière, de métier ou de techniques peuvent imposer.

Il est ainsi proposé qu'au terme de l'affectation, quelle qu'en soit la cause et en l'absence de nouvelle affectation immédiate de l'agent, celui-ci soit placé en instance d'affectation. Pendant cette période (trois mois), l'administration aurait l'obligation de proposer deux postes à l'agent concerné (obligation de réemploi), dont un dans la région d'affectation antérieure, et de mettre en place, si l'agent le souhaite, des formations déterminées après un bilan de compétence permettant soit une mise à niveau technique, soit un changement d'activité.

A l'issue de cette période trois mois, si l'agent n'a ni accepté les propositions d'affectation qui lui ont été faites ni trouvé lui-même une autre affectation, au travers de la bourse de l'emploi public, il est proposé d'utiliser la procédure de réorientation professionnelle prévue par le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels en cours d'examen.

- Le cas des agents dont la valeur professionnelle est insuffisante.

Les textes prévoient déjà la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle. Toutefois, le très faible recours à cette possibilité (une vingtaine de cas en 2006) conduit à s'interroger sur les pratiques de management et sur le dispositif juridique actuel. La procédure à suivre est celle qui existe en matière disciplinaire. Il n'est pas proposé de la modifier. Cela conduirait en effet à encore complexifier les règles procédurales sans que l'on puisse avancer de raisons justifiant que les garanties soient différentes en matière d'insuffisance professionnelle de celles offertes en matière disciplinaire.

En ce qui concerne les critères de fond du licenciement pour insuffisance professionnelle, il est proposé de retenir celui tiré de l'évaluation : un agent, dont la valeur professionnelle aura été estimée insuffisante de manière répétée, pourrait faire l'objet d'un licenciement pour ce motif.

3.4.4. Evaluer

b) diagnostic : Le dispositif d'évaluation issu de la réforme de 2002 s'avère complexe et contre productif

- **Proposition n° 24 : Remplacer la notation par un mode d'évaluation moderne**

La notation, infantilissante et qui a quasiment perdu toute pertinence, doit être définitivement supprimée et remplacée par l'évaluation. Pour cela, l'évaluation doit jouer un rôle décisif dans la modernisation de la gestion des ressources humaines. Un effort considérable de la part des employeurs publics sera nécessaire.

Ainsi que l'indique le décret du 17 septembre 2007, l'évaluation doit permettre à un agent et à son supérieur hiérarchique (ou, pour les enseignants, par le chef

d'établissement, après avis des inspecteurs ou inspecteurs généraux) d'apprécier ou de préciser ensemble :

- le travail effectué par l'agent ;
- ses résultats, notamment au regard des missions qui lui ont été confiées, des objectifs qualitatifs et quantitatifs qui lui ont été assignés et des moyens dont il a disposé pour les atteindre ;
- sa valeur professionnelle ;
- ses besoins, notamment de formation, et ses perspectives de carrière et de parcours professionnel ;
- les objectifs attendus pour la période à venir.

L'évaluation doit être définie de façon précise, tant en ce qui concerne les règles de procédure que les critères de fond, afin de garantir à l'agent la pertinence, l'objectivité et l'équité de l'appréciation périodique qui est portée sur lui. Il apparaît souhaitable que les critères fondamentaux d'évaluation soient définis réglementairement, la convention d'affectation pouvant utilement les décliner selon le contexte particulier du poste.

L'évaluation doit être périodique (en principe une fois par an). Elle ne doit pas être conduite au-delà du mois qui suit la période évaluée. Des évaluations intermédiaires plus légères (clause de rendez-vous) doivent pouvoir être mises en place notamment quelques mois après une première affectation. Enfin, à l'issue d'une affectation, une évaluation-bilan doit être effectuée.

Le supérieur hiérarchique, au terme de l'entretien d'évaluation, apprécie, au regard des critères et objectifs prédéfinis, la valeur professionnelle de l'agent pendant la période écoulée en choisissant une des quatre possibilités suivantes : « très bonne », « bonne », « perfectible » ou « insuffisante ».

On doit souligner, en outre, qu'une évaluation de la performance collective pourra être utilement développée, principalement dans deux cas :

- pour des agents de niveau I occupant des postes présentant un degré d'autonomie relativement faible et reposant plutôt sur une activité d'équipe ;
- pour des équipes, encadrant compris, afin de tenir compte de la performance globale indissociable de la bonne coopération de l'ensemble des agents et de la qualité du management exercé.

Elle complétera l'évaluation individuelle.

L'évaluation est conduite par le supérieur hiérarchique direct de l'agent. Toutefois, à la demande de l'un ou de l'autre, l'appui d'un « conseiller » de la direction des ressources humaines peut être apporté, soit en amont soit en aval, selon les situations. Une appréciation insuffisante doit être validée par le supérieur hiérarchique de l'agent évaluateur après entretien avec l'agent évalué. L'évaluation est un acte susceptible de recours.

- **Proposition n° 25 : Faire de l'évaluation l'élément central d'évolution de la carrière**

3.4.5. Promouvoir

b) diagnostic : La promotion est trop peu liée à la manière de servir des agents et conduit parfois à des stratégies individuelles néfastes

- **Proposition n° 26 : renforcer la sélectivité des promotions de grade**
- **Proposition n° 27 : Permettre l'accès à un cadre statutaire ou à un cadre d'emplois de catégorie supérieure sur la base d'une sélection professionnelle modernisée se substituant au concours interne**

Il est proposé qu'un agent soit susceptible d'accéder à un cadre de catégorie supérieure s'il remplit deux conditions cumulatives :

- avoir démontré sa valeur professionnelle dans son cadre ; cette condition sera réputée remplie au regard des évaluations et des postes caractérisés « parcours de promotion » selon un dispositif similaire à celui prévu pour les promotions de grade ;
- avoir démontré qu'il dispose d'une qualification professionnelle lui permettant d'accéder au cadre de niveau supérieur : cette qualification peut soit résulter de la reconnaissance des acquis de l'expérience selon un dispositif similaire à celui prévu par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, soit être vérifiée par un bilan de compétences.

Les personnes remplissant ces conditions sont promouvables. Le choix, parmi elles, des personnes promues se ferait, soit après entretien avec un jury, soit, sur proposition de l'administration, après avis de la CAP. L'accès à un nouveau cadre statutaire ou d'emplois doit être accompagné d'une formation spécifique.

Les modalités nouvelles de sélection professionnelle devront tenir compte de l'insuffisante représentation des femmes dans les emplois de direction de la fonction publique. Il est en effet souhaitable, sans fixer de quotas, que la proportion de personnes du même sexe constituant l'encadrement supérieur corresponde le plus possible à sa proportion dans l'ensemble du vivier des emplois de niveau IV. Il appartiendra à chaque employeur public de prendre notamment en compte cet objectif dans la gestion des promotions dans les cadres statutaires ou d'emploi supérieurs, au sein desquels les cadres dirigeants d'une filière sont généralement choisis.

- **Proposition n° 28 : Doter chaque organe employeur (ministère, service, déconcentré, établissement public administratif) de commissions administratives paritaires permettant de statuer sur les promotions de l'ensemble de ses agents**

3.4.6. Rémunérer

b) diagnostic : le système de rémunération actuel rend impossible la mise en place d'une gestion moderne des ressources humaines

- **Proposition n° 29 : Distinguer, dans la rémunération des agents, une composante liée au grade et une autre liée à l'emploi**

Il est proposé de rénover et de simplifier profondément le régime actuel de rémunération afin de le rendre lisible et efficace. La rémunération de chaque agent titulaire (NB) de la fonction publique comprendrait deux composantes, l'une liée au grade, et l'autre à l'emploi, se substituant à l'ensemble des éléments actuels de rémunération, à l'exception du supplément familial de traitement.

- La rémunération statutaire correspond au grade de l'agent, donc à son niveau de qualification et à son ancienneté. Une remise en ordre complète de cette composante de la rémunération est proposée. Elle serait déterminée, comme aujourd'hui, par un indice (c'est-à-dire un nombre de points dont la valeur est exprimée en euros et révisée périodiquement), qui dépend du grade et de l'échelon de l'agent. Elle resterait donc liée à son niveau de qualification et au stade d'avancement de sa carrière.

Il est proposé par M. Silicani que tous les cadres statutaires ou d'emplois de même niveau disposent, en principe de la même échelle indiciaire. Cela constituerait donc une simplification et une harmonisation considérables du régime existant, de nature à faciliter la mobilité des personnels.

En outre, il est proposé, sous réserve du reprofilage du déroulement indiciaire de la carrière (GVT), qu'au sein d'un grade, l'avancement d'échelon s'effectue à l'ancienneté, afin, d'une part, d'assurer un déroulement de carrière de base aux agents, consacrant l'expérience acquise, d'autre part, d'alléger la gestion. Cette évolution est souhaitée par pratiquement toutes les administrations et correspond à un mécanisme existant dans de nombreuses entreprises.

Toutefois, si la valeur professionnelle d'un agent a été jugée insuffisante, et confirmée comme telle, son avancement d'échelon serait suspendu.

Enfin, le maintien du pouvoir d'achat de cette rémunération statutaire serait garanti, pour chaque agent en place, par le versement, le cas échéant, d'un complément annuel de rémunération..

- La rémunération fonctionnelle serait liée au poste occupé par l'agent et à ses résultats. Elle devrait permettre une différenciation des rémunérations. La création de cette nouvelle composante de la rémunération est ainsi proposée par M. Silicani. Elle serait déterminée au moment de l'affectation de l'agent, dans le cadre de la convention d'affectation. Cette deuxième composante aurait pour but d'individualiser la rémunération en tenant compte des sujétions particulières des fonctions exercées. Elle serait fixée par le chef de service qui emploie l'agent, compte tenu de la « cotation » du poste (cf. 3.4) et des objectifs assignés à l'agent. Parmi les sujétions prises en compte pour calculer cette rémunération fonctionnelle figurerait notamment le lieu d'affectation (quartiers ou services difficiles ou prioritaires, coût du logement). Cette composante fonctionnelle comprendrait elle-même une part fixe liée aux sujétions du poste et une part variable déterminée au regard des résultats atteints. Le montant maximum de la part variable serait fixé dans la convention d'affectation ; elle pourrait être liée aux résultats individuels de l'agent et aux résultats globaux du service ; ce mécanisme serait fixé dans la convention d'affectation. En pratique, chaque chef de service disposerait d'une dotation relative à la part variable de la rémunération fonctionnelle des agents placés sous son autorité calculée sur la base du taux médian de la part variable de chacun des postes de ces agents. Il gérerait globalement cette dotation.

Les deux composantes de la rémunération (statutaire et fonctionnelle) seraient soumises à cotisations afin de conférer des droits à retraite selon des modalités à préciser. La mise en place de cette rémunération fonctionnelle devrait être accompagnée d'une harmonisation progressive de la dotation indemnitaire dont les différents ministères disposent actuellement, toutes choses égales par ailleurs (indice moyen pondéré des grades et structure fonctionnelle des emplois), à la fois pour des raisons d'équité, mais aussi afin de faciliter la mobilité.

- **Proposition n° 30 : Personnaliser la rémunération fonctionnelle en tenant compte de la difficulté du poste et des résultats de l'agent**

En premier lieu, il est proposé, parallèlement à la remise en ordre et à la simplification de la rémunération indiciaire proposée ci-dessus (proposition n° 29), d'accroître progressivement la part moyenne de la rémunération fonctionnelle en passant, en dix ans, d'environ 15 % (niveau actuel moyen du régime indemnitaire par rapport au total des rémunérations) à 25 %.

En deuxième lieu, la part variable maximale (liée aux résultats) pourrait être, à terme, de 20 % de la rémunération totale pour les emplois de niveau V, de 15 % pour les emplois de niveau IV, de 10 % pour les emplois de niveau III de 7 % pour les emplois de niveau II et de 5 % pour les emplois de niveau I.

En troisième lieu, le niveau maximum de la part variable serait déterminé dans le cadre de l'évaluation de l'agent. Il est proposé par M. Silicani de retenir le dispositif suivant :

- une évaluation « insuffisante » correspondrait à une part variable nulle ;
 - une évaluation « perfectible » correspondrait à une part variable comprise entre 20 et 30 % du maximum ;
 - une évaluation « bonne » correspondrait à une part variable comprise entre 60 et 70 % du maximum ;
 - une évaluation « très bonne » correspondrait à 100 % du maximum de la part variable.
- **Proposition n° 31 : Mener une politique sociale exemplaire dans la fonction publique**

3.4.7. Former

b) diagnostic :

- La politique de formation des agents publics est globalement appréciée ;
- Les agents souffrent d'une insuffisante formation après leur recrutement ou leur promotion ;
- Les formations à la prise de poste et au management sont insuffisantes ;

- La formation des agents publics porte, pour une part importante, sur la préparation des concours internes ;
- Les résultats de la formation des agents publics sont aujourd'hui assez peu évalués et l'adaptation des formations aux besoins des agents et des services doit être améliorée.

- **Proposition n° 32 : Optimiser le réseau des écoles de formation de la fonction publique**

Il est d'abord proposé d'optimiser l'actuel réseau des écoles de formation des trois fonctions publiques, afin de valoriser l'outil intellectuel et matériel exceptionnel que ces écoles représentent, notamment en favorisant la mise en place de programmes de formation communs, et de les ouvrir aux ressortissants européens. La France doit donner l'exemple dans ce domaine.

Un pôle pilote pourrait être créé à Strasbourg, où seraient formés ensemble les administrateurs des trois fonctions publiques, sur la base d'un tronc commun complété par des formations spécifiques. Cela favoriserait la création progressive d'une culture commune du management public, et faciliterait, à moyen terme, la mobilité entre les trois fonctions publiques.

- **Proposition n° 33 : Développer des formations, notamment aux moments clés de la carrière.**

- Développer des formations à l'occasion du recrutement, de l'affectation ou de la promotion d'un agent.

En premier lieu, des formations après recrutement, d'une part, et après promotion, d'autre part, devraient être systématiquement prévues. Les formations dispensées par des écoles aux agents aux agents promus (selon les modalités rénovées vues au paragraphe 3.4.5) devraient être adaptées, voire personnalisées, selon les besoins. Ensuite, à chaque nouvelle affectation, une évaluation des besoins de formation devrait être établie et conduire à la mise en œuvre rapide des formations utiles pour la prise de poste. Enfin, les agents assurant des responsabilités de management devraient pouvoir s'appuyer très régulièrement sur un accompagnement personnalisé et devraient être formés à la sélection des candidats à un poste et à l'évaluation. On soulignera que les formations délivrées après une promotion ou un changement d'affectation, et, d'une façon générale, les formations continues, devraient être définies par l'employeur, après discussion avec l'agent, et pas par les établissements de formation.

A cet égard, une meilleure articulation est essentielle entre recrutement et formation initiale d'application : la réforme des modalités de recrutement et la nature des compétences identifiées par les concours nécessiteraient une redéfinition de la formation initiale des agents.

- Diversifier les actions de formation

La mise en place de la réforme proposée par M. Silicani, en ce qui concerne la promotion interne, devrait permettre de réduire considérablement les

formations destinées à préparer les épreuves académiques des actuels concours internes. Aussi, il est proposé :

- de réallouer les moyens ainsi libérés pour développer les formations décrites ci-dessus ainsi que celles visant à améliorer l'employabilité des agents ;
 - de renforcer les formations générales (langue, communication, informatique, questions économiques, techniques d'écoute des usagers).
- Développer l'évaluation des formations et définir des objectifs prioritaires.

Compte tenu de l'effort financier important des collectivités publiques en matière de formation, il apparaît nécessaire de développer un système d'évaluation permettant de mesurer objectivement le « retour sur investissement » pour l'agent et pour le service, aussi bien à court qu'à moyen terme. Il serait utile que cette démarche d'évaluation soit entreprise par tous les employeurs publics.

Une politique active d'identification des personnes à former en priorité serait nécessaire en fonction des parcours, des postes occupés, des formations initiales, des formations déjà reçues, des projets individuels et des évolutions prévisibles des organisations et des métiers. Cette identification relève conjointement de la responsabilité du service chargé des ressources humaines et du supérieur hiérarchique. Ce dernier a, à cet égard, un rôle spécifique de formateur de proximité. Les méthodes de reconnaissance de la qualité de certaines formations au travers d'une politique de label interministériel qui ont été initiées dans le cadre de l'école de la GRH évoquée plus haut constituent une bonne pratique qu'il conviendrait de développer ainsi que les mutualisations des formations par bassin d'emplois.

Les employeurs publics devront veiller à mettre un terme à la pratique administrative consistant à priver, trop souvent encore, les fonctionnaires les plus âgés de l'accès à la formation. Ce travers est non seulement discriminatoire, mais aussi néfaste pour la performance globale du service, dans la mesure où l'évolution rapide des technologies condamne un agent non formé à l'improductivité. L'accès de tous à tout âge à la formation est la garantie de la qualité du capital humain des services publics.

3.4.8. Informer

b) diagnostic : L'information se limite souvent à la communication obligatoire d'actes administratifs

- **Proposition n° 34 : Faire de l'information un outil important de la gestion des ressources humaines des collectivités publiques**

- Mener une politique générale et permanente d'information interne

Il est proposé par M. Silicani de faire de la communication envers les agents un axe à part entière de la politique de rénovation de la gestion des ressources humaines. A cette fin les actions suivantes devraient être menées :

- transmettre les décisions concernant les agents à leurs responsables hiérarchiques, avant que les agents n'en aient connaissance ;
 - mettre en œuvre une communication appropriée, éventuellement par courrier, pour les décisions qui le justifient et, confier, autant que possible, au responsable hiérarchique un rôle d'information et d'accompagnement ;
 - diffuser des chartes de management ;
 - diffuser des chartes de dialogue de gestion en matière de ressources humaines ;
 - réaliser et diffuser un support de communication (brochure et site internet) qui serait un vade-mecum pour chaque cadre statutaire ou d'emplois ; il est souligné, à cet égard, que la simplification des règles relatives aux carrières des agents (proposées aux paragraphes 3.4.2 à 3.4.7) devrait conférer à un tel document une grande lisibilité.
- Communiquer sur les valeurs et sur les métiers de la fonction publique

Il est proposé par M. Silicani, à la suite de la conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique, et dans la perspective de la rénovation du statut de la fonction publique, de réaliser une vaste campagne de communication visant à donner aux agents un sentiment positif quant à leur appartenance aux trois fonctions publiques, à sensibiliser ces agents et les citoyens aux enjeux de la modernisation des services publics, et à expliquer à l'ensemble des citoyens la contribution du service public au bon fonctionnement de la nation.

Il est aussi proposé de diffuser dans l'ensemble des établissements d'enseignement les informations utiles sur les métiers de la fonction publique et sur la façon d'y accéder. Des fonctionnaires volontaires, formés à cet effet, pourraient intervenir dans ces établissements, ces actions d'information étant décomptées sur leur temps de travail.

3.5. Orientation stratégique n° VI : Améliorer le pilotage général de la fonction publique

b) diagnostic :

- Les fonctions de réglementation et de régulation concernant les trois fonctions publiques sont trop éclatées ;
- La représentation des employeurs territoriaux est mal assurée ;
- Au sein de l'Etat, toutes les conséquences de la LOLF et de la responsabilisation des ministères n'ont pas été tirées
- **Proposition n° 35 : Renforcer le rôle de la direction générale de la fonction publique et la rattacher directement au ministère chargé de la fonction publique**

- **Proposition n° 36 : Permettre un véritable suivi interministériel de l'encadrement supérieur de l'Etat**
- **Proposition n° 37 : Aller vers une plus grande responsabilité des chefs de service en matière de gestion des ressources humaines**

Il est proposé par M. Silicani de traduire dans l'organisation de la « fonction ressources humaines » de l'Etat, le souci d'efficacité et de professionnalisation autour de quatre axes :

- les fonctions stratégiques de conception et de pilotage général, ainsi que les questions à très forts enjeux collectifs et structurants (réorientation, cotation des postes, répertoire des métiers, etc.) devraient être assurées, dans chaque ministère, par une véritable direction des ressources humaines, en règle générale rattachée au secrétaire général du ministère ;
- les fonctions opérationnelles à forts enjeux humains devraient être déconcentrées le plus largement possible, principalement au niveau régional, notamment au sein du « pôle ressources humaines » dont la création est envisagée dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat ;
- les fonctions de gestion des ressources humaines à valeur ajoutée plus faible doivent être mutualisées et rationalisées le plus possible ;
- les services de gestion des ressources humaines devraient se positionner et être évalués comme prestataires au profit des autres services des collectivités publiques.

Cette évolution devrait se traduire parallèlement par la professionnalisation des entités et des personnes intervenant en matière de gestion des ressources humaines. A cet égard, l'école de la gestion des ressources humaines, réseau mis en place par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et qui traduit sa volonté de s'engager dans des relations davantage partenariales avec les ministères, constitue un outil moderne à développer pour accélérer cette professionnalisation.

- **Proposition n° 38 : Mieux associer les employeurs territoriaux et hospitaliers à la définition de la politique de la fonction publique**

Il est proposé d'associer aux travaux de la nouvelle direction générale de la fonction publique des entités ayant vocation à représenter les employeurs territoriaux et les employeurs hospitaliers. Pour la fonction publique hospitalière, il pourrait s'agir de la Fédération hospitalière de France et du centre national de gestion des cadres hospitaliers ; pour la fonction publique territoriale ce pourrait être, selon M. Silicani, soit les associations d'élus locaux, soit la fédération nationale des centres de gestion, soit le CNFPT, soit le comité des finances locales. Ces questions importantes devront sans doute être traitées par voie législative.

- **Proposition n° 39 : Créer une instance commune aux trois conseils supérieurs de la fonction publique**

Il est proposé de créer une commission supérieure de la fonction publique (CSFP), émanant des trois conseils supérieurs chargés de la fonction publique de l'Etat (CSFPE), de

la fonction publique territoriale (CSFPT) et de la fonction publique hospitalière (CSFPH). Cette commission aurait pour mission d'examiner les questions et les textes communs aux trois fonctions publiques.

3.6. Comment conduire et réussir la réforme de la fonction publique ?

3.6.1. La préparation de la réforme

- Comme toute réforme de grande ampleur, celle de la fonction publique, estime M. Silicani, doit être préparée en plusieurs étapes : un débat public permettant aux personnes directement concernées par la réforme, en l'occurrence les fonctionnaires, mais plus largement à tous les citoyens intéressés, d'exprimer leurs appréciations et leurs attentes ; un diagnostic aussi partagé que possible ; l'énoncé de recommandations ; sur cette base, une discussion entre les pouvoirs publics, les personnels et leurs représentants ; enfin une décision.
- Le débat de six mois qui s'achève, le premier de cet ampleur mené, sur ce sujet, depuis un quart de siècle, aurait été, de l'avis général, selon M. Silicani, une réussite. Le « Livre blanc » établit, à partir de tous les matériaux issus de ce débat et de cette réflexion collective, un premier diagnostic et des recommandations. Il appartiendrait maintenant aux pouvoirs publics de conduire les deux dernières étapes : celle de la discussion avec les fonctionnaires et de la négociation avec leurs représentants, enfin celle de la décision, c'est-à-dire de l'élaboration du projet de loi.
- Il est recommandé, dans ces deux phases, par M. Silicani, d'associer étroitement, non seulement, bien sûr, les organisations syndicales de la fonction publique et les responsables de la gestion des ressources humaines des différentes administrations, mais aussi, directement, les fonctionnaires, les usagers et les parlementaires de toute appartenance politique, afin que chacun prenne sa part dans l'élaboration de la réforme exposée.

3.6.2. Le vote de la réforme

- ***Proposition n° 40 : Mobiliser tous les acteurs de la modernisation de la fonction publique selon une méthode similaire à celle retenue pour la réforme budgétaire***

- Plusieurs responsables politiques, de gauche comme de droite, ont indiqué que cette réforme, dès lors qu'elle n'apparaîtrait pas fondée sur une approche idéologique, mais que, en réaffirmant le rôle essentiel des services publics, elle viserait à doter la fonction publique d'un régime adapté aux besoins actuels et futurs de la France et permettant de la gérer de façon dynamique, pourrait faire l'objet d'un assez large consensus au Parlement, comme cela avait été le cas pour la réforme budgétaire ayant abouti à la LOLF. Tout devrait être fait pour que ce pari d'une réforme non partisane soit tenu, peut-être au travers du choix des rapporteurs du projet de loi dans les deux chambres.

3.6.3. L'application de la réforme

- On observera d'abord que plusieurs propositions du « Livre blanc », exposées ci-dessus, ne sont pas conditionnées par le vote d'une loi. Il en est ainsi, par

exemple, de l'élaboration de la charte sur les valeurs, qui pourrait être lancée dès l'automne 2008. Plusieurs propositions importantes concernant les concours, les modes d'évaluation ou de formation ou encore le dialogue social peuvent être mises en œuvre rapidement.

- A l'issue d'un délai suffisant, d'au moins un an, la loi à intervenir entrera en application. Il n'est pas proposé que cette application soit étalée dans le temps et réalisée en plusieurs étapes car il ne serait pas envisageable, sur les plans juridique et pratique, que certains agents continuent à relever de l'ancien statut, alors que d'autres relèveraient du nouveau. En outre, selon M. Silicani, cela rendrait la réforme illisible et réduirait beaucoup, pendant plusieurs années, les avantages qu'on pourrait en attendre.
- Il est essentiel à la dynamique de la réforme qu'elle s'applique dans l'ensemble de l'administration, au même rythme, les plus importantes devant donner l'exemple.
- Cette période d'application de la réforme devrait, là encore, s'accompagner d'une campagne d'information et de formation. Chaque agent devrait bénéficier d'un traitement personnalisé et obtenir des réponses claires et rapides à ses interrogations.
- Pour des raisons tenant à la fois au respect des principes fondamentaux de la fonction publique et à l'équité, la loi à intervenir devra prévoir :
 - d'une part, que le reclassement des agents ne pourrait avoir pour effet de réduire leurs droits antérieurs ;
 - d'autre part, que certaines dispositions n'entreraient en vigueur que de façon différée (par exemple la condition d'avoir occupé un emploi difficile pour accéder à certains grades ne pourrait s'appliquer immédiatement, car les agents n'ont, pour l'instant, pas prévu ce mécanisme dans le déroulement de leur parcours professionnel).

3.6.4. Les effets de la réforme

La modernisation du régime et de la gestion de 20 % de la population active française constituerait un formidable investissement pour la France. Comme tout investissement, les entreprises le savent bien, il aura un coût. Il faudra investir dans la formation et dans la modernisation des outils matériels et intellectuels de gestion. Il faudra procéder à une harmonisation indiciaire pour en finir avec les demandes reconventionnelles permanentes souvent très coûteuses. Il faudrait dégager progressivement des marges pour mettre en place la rémunération fonctionnelle des agents. Toutefois, il est souligné par M. Silicani que la mise en œuvre de certaines mesures s'étalerait sur cinq à dix ans.

Mais, en contrepartie, l'objet même de la réforme étant de moderniser et de dynamiser la fonction publique, on devrait donc en attendre une amélioration de l'efficacité des collectivités publiques qui pourraient, avec des agents mieux considérés et mieux reconnus, ayant des parcours professionnels plus dynamiques et dont les mérites seraient mieux pris en compte, rendre des services accrus au profit des usagers, de la société tout entière et de l'attractivité de la France sur le plan international.

Par ailleurs, nous dit M. Silicani, les mesures visant à individualiser davantage les carrières conduiraient à être plus sélectif dans l'évolution de la situation financière des agents.

Enfin, la clarification des missions des acteurs du service public, l'évaluation de leurs résultats et la simplification des organisations et des procédures, résultant à la fois de la mise en œuvre de la LOLF et de la révision générale des politiques publiques, réduiraient certains gaspillages actuels. On peut dès lors considérer qu'une fois l'investissement initial réalisé, les gains d'efficacité et de productivité qui résulteraient des réformes seraient sensibles.

Il s'agirait en définitive de procéder à des dépenses utiles et à des économies intelligentes, plutôt que l'inverse, ce qui aurait trop souvent été le cas dans le passé.

Conclusion

M. Silicani déclare dans sa conclusion qu'il a « eu l'ambition de convaincre que la mise en œuvre des réformes proposées permettrait au service public d'assurer, pour l'avenir, la cohésion et le dynamisme de la société française dont il constitue, j'en suis certain, l'une des pièces maîtresses ».

Cependant, une grande partie des réformes proposées constitue à n'en pas douter un profond et lourd déni de ce qui a toujours fait, au moins depuis 1946, l'originalité, la spécificité et l'homogénéité de la fonction publique française.

Proposer notamment une espèce de triple statut scindant la fonction publique française en agents titulaires, en agents contractuels de droit public et en agents contractuels de droit privé apparaît défier à la fois le bon sens et les fondements mêmes du service public, tout en manifestant à cet égard un mépris complet de celles et ceux qui l'accomplissent en France.

Il y aurait beaucoup à dire également sur la nouvelle rémunération proposée pour les agents publics, dont une partie qualifiée de « fonctionnelle » serait constituée dans une plus ou moins large mesure, suivant les conclusions des évaluateurs, d'une fraction « variable » destinée à récompenser tel ou tel agent en raison des bonnes opinions que ces évaluateurs ont de son travail.

Il semble improbable que l'on puisse rencontrer à nouveau, dans l'avenir, une étude aussi violente et destructrice à l'égard du service public.

Néanmoins cette même étude nécessite d'être bien connue puisqu'elle est destinée à marquer de façon aussi néfaste que décisive l'avenir de la fonction publique française.