

# Réforme de l'Etat et de l'Action publique

## Quel(s) sens ?

### *10 propositions clés pour rénover le service public en France*

Pierre Bauby

Directeur de l'Observatoire de l'action publique de la Fondation Jean Jaurès

<b>INTRODUCTION : ACTION PUBLIQUE, SERVICES PUBLICS ET AGENTS PUBLICS.....</b>	<b>1</b>
SORTIR DU FAUX DEBAT SUR LA « DEPENSE PUBLIQUE » .....	2
REMETTRE A L'ENDROIT LA REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE.....	3
SE DONNER LE TEMPS DE CONDUIRE LES PROCESSUS D'ELABORATION, D'APPROPRIATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES.....	3
MANIFESTER UNE FORTE VOLONTE POLITIQUE DANS LA DUREE .....	4
<b>I - PARTIR DES BESOINS ET DE LEURS EVOLUTIONS.....</b>	<b>4</b>
1/ LES « MISSIONS PARTICULIERES » DE L'ACTION ET DES AUTORITES PUBLIQUES .....	4
2/ LES MUTATIONS DU RAPPORT DES HABITANTS ET CITOYENS AUX AUTORITES PUBLIQUES .....	5
3/ LES MUTATIONS DES RAPPORTS AU TRAVAIL ET LE NUMERIQUE .....	6
4/ LES INTERACTIONS ENTRE DOMAINES ET NIVEAUX D'ACTION PUBLIQUE .....	7
5/ LES OBLIGATIONS ET DROITS SPECIFIQUES DES AGENTS PUBLICS .....	8
<b>II – 10 PROPOSITIONS CLES POUR RENOVER LES SERVICES PUBLICS DU XXIE SIECLE.....</b>	<b>10</b>
PROBLEMATIQUE .....	10
PISTES SOUMISES AU DEBAT PUBLIC .....	13
1/ ORGANISER L'EXPRESSION SYSTEMATIQUE DES SOUHAITS, DEMANDES, ASPIRATIONS, BESOINS DE TOUS LES CITOYENS, HABITANTS, ACTEURS ECONOMIQUES ET SOCIAUX .....	13
2/ PRECISER ET ADAPTER LES OBJECTIFS ET MISSIONS ; ORGANISER LEUR CONTROLE ET LEUR EVALUATION .....	13
3/ AFFERMIR LES OBLIGATIONS, DROITS, GARANTIES ET CAPACITES NOUVELLES DES AGENTS PUBLICS .....	15
4/ DEVELOPPER UN MANAGEMENT RESPONSABLE ET LE DIALOGUE SOCIAL.....	17
5/ PROMOUVOIR LA PARTICIPATION DEMOCRATIQUE.....	18
NOS 10 PROPOSITIONS CLES.....	19

## **Introduction : action publique, services publics et agents publics**

En cet automne 2018, la réforme de l'Etat, de l'action publique et des services publics revient sur l'agenda. Comme tous ses prédécesseurs depuis 1990<sup>1</sup>, le gouvernement d'Edouard Philippe propose une « stratégie » et toute une série de mesures.

Plutôt que de disséquer chaque piste présentée dans tous les domaines et pour chaque ministère, l'objet de cette note est de s'interroger sur leur « sens », dans la double acception du mot : dans que sens vont ces propositions, de quel sens et finalités sont-elles porteuses ?

\*

---

<sup>1</sup> On fait ici référence à la « circulaire Rocard » du 23 février 1989 sur le renouveau du service public.

Depuis que les humains vivent en collectivité, ils ont été amenés à se doter d'une part de règles de vie en commun, d'autre part d'un « tiers », une autorité « publique », puis un « Etat », de processus et institutions de régulation permettant de garantir les conditions de la vie en commun et qui sont reconnus comme légitimes, bien qu'étant réducteur, par nature, de la liberté individuelle de chacun. Cette quête a débouché sur la création d'autorités publiques, aujourd'hui fondées, en Europe en particulier, sur des principes démocratiques. Chaque membre de la collectivité délègue – parce que c'est son intérêt bien compris - une part de ses responsabilités et de ses libertés à un tiers auquel il reconnaît une légitimité fondée sur des « missions particulières ».

Pour mener à bien ces objectifs et missions, les autorités publiques ont élaboré des règles et normes juridiques de vie en commun et se sont dotées de politiques et d'outils - des administrations, des services publics -, pour les mettre en œuvre. Elles ont eu recours à des moyens matériels et humains, ce qui s'est traduit par le développement d'emplois spécifiques (la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 parle d'« agents publics »), puis de « fonctions publiques ».

L'action publique, les services publics et les agents publics qui les mettent en œuvre n'existent pas par nature ou pour eux-mêmes, mais pour répondre aux besoins de chaque habitant, de chaque citoyen, comme des collectivités auxquels ils appartiennent, des activités économiques, sociales, culturelles..., de choix que les uns et les autres font pour vivre ensemble.

Comme ces besoins et ces choix évoluent en fonction des mutations technologiques, économiques, sociales, culturelles, politiques et/ou idéologiques, l'action publique, les services publics, tout comme les fonctions des agents publics ne sont pas définis une fois pour toutes, figés ou gravés dans le marbre, mais doivent en permanence évoluer. C'est le principe de « mutabilité » - ou adaptabilité - qui avec l'égalité et la continuité fait partie depuis un siècle en France des principes fondamentaux de chaque service public et plus généralement de notre modèle de société.

Il faut donc sans cesse « remettre l'ouvrage sur le métier », être à l'écoute des besoins et de leurs transformations, afin de structurer la réflexion sur l'action publique et son devenir, d'adapter les moyens aux objectifs et finalités, de répondre aux nouveaux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle, de rénover le service public.

Cette démarche implique tout d'abord de revenir succinctement sur quatre éléments clés de cadrage :

- sortir du faux débat sur la « dépense publique »,
- remettre à l'endroit la réforme de l'action publique,
- se donner le temps de conduire les processus d'élaboration, d'appropriation et de mise en œuvre,
- manifester une forte volonté politique dans la durée.

### ***Sortir du faux débat sur la « dépense publique »***

Il est de bon ton de déclarer qu'en matière de dépenses publiques, la France se situe à 54,6% du PIB, soit 10 points au-dessus de la plupart des autres pays développés. En réalité, la « dépense publique » englobe d'un côté les dépenses de l'État et des collectivités territoriales, de l'autre, des transferts liés à la protection sociale et aux solidarités.

Nous avons montré<sup>2</sup> qu'il est complètement abusif de considérer les « transferts » comme des « dépenses » et de les assimiler à des « dépenses publiques ».

La « dépense publique » agrège d'un côté des dépenses de fonctionnement des administrations publiques et des collectivités territoriales et de l'autre des dépenses pour des investissements d'avenir, en particulier en matière d'infrastructures, qui auront des effets de long terme et qui pourront générer des effets multiplicateurs positifs. Seuls devraient entrer dans la dépense publique les frais de fonctionnement du système de protection sociale et les régimes d'intervention publique.

Les transferts sociaux sont plus élevés en France que dans la plupart des autres pays européens, tout simplement parce que choix politiques ont été faites de davantage les « socialiser ».

Comparer les pays sur l'indicateur global des « dépenses publiques » n'a pas de sens, car il dépend de l'organisation qu'a choisie la société pour répondre aux besoins sociaux. Hors protection sociale et éducation (dont la prise en charge est également différente selon les pays), les « dépenses publiques » ne représentent plus que 19,7% du PIB en France, exactement comme au Royaume-Uni, contre 19,2 % pour l'Italie, 18,1 % pour la Suède et 18,0 % pour la zone euro. Globalement, en matière de « dépense publique », la France n'est pas l'exception que caricaturent certains commentateurs.

Il n'est donc ni pertinent, ni acceptable de se fixer comme objectif *a priori* de diminuer la « dépense publique » de 3 points de PIB à l'horizon 2022 et d'en faire le point focal de la transformation de l'Etat et des autorités publiques.

### ***Remettre à l'endroit la réforme de l'action publique***

Réformer l'action publique n'est pas une idée neuve... Elle relève intrinsèquement de son essence, comme en témoigne le principe de « mutabilité », un des 3 piliers du service public.

Si l'on prend la période récente, les initiatives se sont succédées depuis la « circulaire Rocard » d'il y a bientôt 30 ans. Et pourtant on a l'impression que les réformes ont été homéopathiques et ne sont pas à la hauteur des « réformes structurelles » rendues nécessaires par les mutations en France, en Europe et dans le monde.

Ce décalage entre les intentions et les réalisations semble tenir au fait que toutes les initiatives de réformes ont eu un point commun : avoir été conçues et menées « *top down* », de haut en bas. Aujourd'hui, il y a nécessité d'inverser ou du moins de compléter cette démarche par une démarche « *bottom up* » : réformer l'Etat par la société, co-produire l'action publique du XXI<sup>e</sup> siècle (cf.7 thèses pour refonder la réforme de l'Etat<sup>3</sup>).

### ***Se donner le temps de conduire les processus d'élaboration, d'appropriation et de mise en œuvre des réformes***

Organiser l'expression des attentes, demandes et besoins, élaborer sur ces bases des propositions alternatives de réforme, les soumettre aux débats publics avant d'en décider, les appliquer, puis les évaluer implique la participation de toutes les parties prenantes, car elle est garante non seulement de leur opérationnalité, mais aussi de l'efficacité de leur mise en œuvre.

---

<sup>2</sup> Pierre Bauby et Alain de Toledo, *Prélèvements obligatoires / PIB : déconstruire les « évidences »*, Note de la Fondation Jean-Jaurès, 2015, <https://jean-jaures.org/nos-productions/prelevements-obligatoires-pib-deconstruire-les-evidences>

<sup>3</sup> Pierre Bauby, *7 thèses pour refonder la réforme de l'Etat*, Note de la Fondation Jean-Jaurès, 2016, <https://jean-jaures.org/nos-productions/sept-theses-pour-refonder-la-reforme-de-l-etat>

En apparence ce processus prend du temps, souvent considéré comme du « temps perdu »... Mais c'est en fait du temps gagné car il permet non seulement la maîtrise mais aussi l'appropriation collective de la stratégie par tous les acteurs et conduit finalement à une bien meilleure mise en œuvre des réformes.

Il ne sert à rien de vouloir brusquer les étapes, de vouloir prendre des raccourcis, de vouloir « partager la stratégie » élaborée par une Haute fonction publique. Celle-ci, même si elle utilise des « consultations publiques », est le plus souvent persuadée de connaître les besoins, leurs évolutions et de disposer des réponses à leur apporter. En fait, l'heure devrait être à la co-construction avec tous les acteurs concernés !

### ***Manifester une forte volonté politique dans la durée***

Depuis une quinzaine d'années, la réforme de l'Etat fait l'objet d'initiatives et d'objectifs définis au début de chaque quinquennat, qu'il s'agisse de la RGPP – revue générale de des politiques publiques -, de la MAP – modernisation de l'action publique – ou d'Action publique 2022. Les agents publics ont été appelés à y participer et à faire des propositions, mais sans que s'exprime un véritable dessein centré sur la réponse aux besoins de la société, ni qu'existe une réelle volonté politique.

En fait, il ne saurait y avoir de véritable réforme de l'Etat sans qu'elle soit portée par une forte volonté politique, fondée sur une stratégie de réponse aux besoins et à leurs évolutions, pilotée dans la durée, prenant appui sur la participation de tous, en particulier des agents publics.

## **I - Partir des besoins et de leurs évolutions**

Ce rapport voudrait aborder cinq enjeux, avant de recenser des propositions pour le XXI<sup>e</sup> siècle :

- Quels sont les objectifs et missions de l'action publique et des agents publics ?
- Comment prendre en compte les mutations des rapports des habitants et citoyens aux autorités publiques ?
- Comment répondre aux transformations des rapports au travail et au numérique ?
- Comment intégrer les interactions entre les niveaux et secteurs d'action publique ?
- Quels obligations et droits spécifiques des agents publics ?

### ***1/ Les « missions particulières » de l'action et des autorités publiques***

L'action publique et les services publics sont fondés sur la satisfaction des besoins individuels et collectifs, sur des objectifs et missions particuliers qui légitiment leur existence et leurs interventions.

Quelles sont les « missions particulières »<sup>4</sup> des autorités publiques ?

L'action et les institutions publiques sont apparus d'abord pour assurer la sécurité intérieure et extérieure de chaque collectivité humaine, de chaque individu comme de la société (police, justice, armée), missions souvent qualifiées de « régaliennes » en référence à l'Etat royal.

---

<sup>4</sup> L'expression figure dans le traité de Rome de 1957 pour justifier que les services publics ne sont pas nécessairement soumis aux règles générales de concurrence et de marché.

Le rôle et les fonctions des autorités publiques ont fait l'objet de nombreux débats et controverses, qui restent d'actualité. Mais sur le temps long on a assisté au développement de nouvelles missions des autorités publiques pour assurer et garantir des solidarités, la cohésion économique, sociale, territoriale, générationnelle, temporelle. Car les règles générales d'échanges entre les personnes – que l'on qualifie de règles de marché et de concurrence – génèrent spontanément des polarisations et des inégalités dont certaines sont considérées comme inacceptables.

C'est ainsi que l'on parle d'Etat social ou d'Etat-providence dont le contenu et le champ sont plus ou moins étendus. Plus généralement, partout les Etats ont la responsabilité d'organiser les systèmes d'enseignement et de formation professionnelle, de recherche théorique et appliquée, ainsi que le développement culturel et artistique. Ils ont la responsabilité d'existence d'infrastructures matérielles et aussi humaines considérées comme nécessaires.

Les autorités publiques ont également la mission de préparer l'avenir en anticipant autant que faire se peut l'évolution des besoins de chaque collectivité, de faire ressortir les transformations et les tensions, les défis et les enjeux, afin de dégager des perspectives à moyen et long terme de développement.

Ainsi, les autorités publiques ont à la fois une fonction de représentation et d'organisation de la société. Avec une grande diversité de formes et de modalités, l'action publique et les autorités publiques ont progressivement vu le jour pour garantir l'intérêt commun ou général, le bien-être et la paix civile de chaque collectivité humaine, qui repose sur un « tryptique » qui fonde leur légitimité :

- créer et garantir les règles de vie en commun, les droits de chacun comme de tous,
- encadrer et compléter les rapports marchands par des solidarités, des politiques de cohésion,
- promouvoir des politiques publiques reposant sur des choix collectifs, concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement.

Les objectifs et missions des autorités et services publics sont évolutifs dans le temps et l'espace, en fonction des situations, des besoins, des demandes et aspirations des citoyens et de la société, des mutations économiques, sociales et technologiques, des choix politiques faits à l'occasion des élections.

Les « missions » doivent être régulièrement revues et actualisées, selon le principe de « mutabilité ». Elles peuvent alors donner lieu à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques, d'obligations particulières, et être confiées à des agents publics, avec le choix de leurs statuts. Une activité ou un domaine, qui avait fait l'objet, à tel moment, dans telle circonstance, d'une prise en charge par une autorité publique peut dans un autre contexte ou choix relever des règles de droit commun, alors qu'une autre peut impliquer l'intervention active, sous de multiples formes différentes, d'une – ou de plusieurs – autorité(s) publique(s).

## ***2/ Les mutations du rapport des habitants et citoyens aux autorités publiques***

Longtemps, du fait du mode très spécifique de construction de l'Etat-nation en France – c'est l'Etat qui y a créé la nation -, on a vécu avec une conception qui reposait sur la supériorité de l'action publique (censée être désintéressée) sur toutes les autres, de la fonction publique et de son « statut », considérée comme porteur de l'intérêt général, sur tous les autres acteurs. Cette conception a même pu être érigée en doctrine faisant du « tout public » l'horizon indépassable des transformations sociales.

Les expériences historiques ayant tenté de s'engager dans cette voie ont montré qu'il n'existe pas et ne peut exister de supériorité avérée et systématique de l'action publique.

Il faut remettre l'Etat et les autorités publiques à leur place en rompant avec leurs tendances dominatrices. Mais leur donner toute leur place, au contraire des thèses sur l'Etat minimal-croupion.

Les missions particulières que portent l'action publique, les fonctions et emplois publics impliquent une forte responsabilité dans les rapports aux habitants et citoyens. L'agent public se doit d'être davantage animateur, facilitateur, accompagnateur ou conseil plutôt que d'apparaître d'abord comme porteur de rapports d'autorité ou de contrôle.

L'élévation extraordinaire des niveaux d'informations, d'éducation et de compétences conduit les citoyens et usagers, tout comme les acteurs économiques ou sociaux, à demander à être reconnus, pris en compte dans les spécificités de leurs histoires, aspirations, demandes et besoins, non pour cultiver leur individualisme mais pour faire respecter leur individualité.

C'est à une véritable révolution copernicienne que sont invités les agents publics : s'engager dans la voie de la co-construction des réponses aux besoins et de leur mise en œuvre. Dans cette perspective, les rapports de l'Etat aux « utilisateurs » devraient relever – comme a commencé à l'initier la loi du 4 août 2018 « pour un Etat au service d'une société de confiance » - d'une sorte de « présomption d'innocence », dans la reconnaissance du « droit à l'erreur » de tout acteur dans ses rapports avec les administrations, dans le développement de l'expérimentation, dans la mise en œuvre réelle du principe qui vaut que le défaut de réponse emporte l'approbation (et non en se réfugiant derrière une liste sans fin d'exceptions), dans la mise en œuvre des possibilités de médiation, d'arbitrage et de transaction, etc.

Il s'agit de retrouver, refonder et renouveler l'esprit de « service » (public) des origines, qui continue d'ailleurs à animer l'immense majorité des agents publics.

### ***3/ Les mutations des rapports au travail et le numérique***

L'élévation générale des niveaux d'informations, d'éducation et de compétences est tout autant celle des agents publics, cantonnés longtemps dans des tâches administratives et bureaucratiques de vérification et de contrôle du respect de normes. L'image du « rond de cuir » ou du guichetier est le plus souvent dépassée, mais encore prégnante.

Nous assistons en fait à une double mutation des emplois et des aspirations des agents publics.

Les emplois publics connaissent les mêmes mutations que l'ensemble des emplois et des métiers ; ils sont en évolution rapide dans tous les secteurs des administrations. Alors que dominaient des tâches administratives routinières et répétitives ou de « normalisation » des différents utilisateurs des services publics, les nouvelles technologies, le numérique, les algorithmes et l'intelligence artificielle amènent de profonds bouleversements des tâches. Non seulement ils permettent d'opérer des simplifications de toute une série de tâches et procédures, l'automatisation des contrôles et le développement de transversalités, mais ils donnent aussi d'extraordinaires potentialités de changer la nature même des fonctions des agents publics pour être davantage animateurs, facilitateurs, accompagnateurs ou conseils que prescripteurs et contrôleurs du respect de normes impersonnelles.

Surtout les nouvelles technologies permettent de réelles interactivités, l'utilisateur du service public pouvant ainsi progressivement devenir co-producteur de solutions adaptées à sa situation, à ses besoins et aspirations. Le temps gagné des agents publics, jusque là consacré à de la

« paperasserie », permet de développer les liens humains, les contacts physiques, qui doivent contribuer à l'écoute tant nécessaire des besoins...

En même temps, les nouvelles technologies peuvent conduire à des suppressions massives d'emplois, à de nouveaux asservissements à des logiques et algorithmes qui peuvent être manipulés. Elles comportent des risques de déshumanisation accentuée, ainsi que de dépossession des acteurs remplacés par des « robots ». Et il faut prendre en compte que le numérique n'est pas la solution « universelle » prônée par certains, tant subsistent et subsisteront des phénomènes de rejet ou d'exclusion de parts importantes de la population<sup>5</sup>. Alors que l'action publique et les services publics reposent fondamentalement sur le principe d'égalité – que le Conseil constitutionnel met au cœur du « bloc de constitutionnalité » -, les nouvelles technologies risquent d'imposer d'un côté standardisation et uniformisation, de l'autre particularisation et individualisation, avec comme corollaire l'explosion des inégalités. On pourrait même en venir à une généralisation de l'« ubérisation » des services publics, qui prendrait le pas sur les principes de solidarité sur lesquels est fondée l'action publique.

De leur côté, les agents publics comme tous les salariés souhaitent enrichir leurs tâches, acquérir de nouvelles « capacités », pouvoir changer plus facilement de métier ou de statut ou bénéficier des libertés de circulation entre public et privé, entre pays... Autant la plupart des fonctionnaires restaient dans la Fonction publique toute leur carrière, autant un nombre croissant d'agents publics, en particulier des nouvelles générations, veulent pouvoir expérimenter et changer souplement d'emploi et de situations professionnelles.

#### ***4/ Les interactions entre domaines et niveaux d'action publique***

En même temps que se développent d'importantes mutations des besoins, des objectifs et missions de l'action publique, des attentes des habitants et citoyens, des rapports au travail, l'action publique a étendu son champ de responsabilité et d'action à de multiples domaines et activités.

L'action publique est présente d'une manière ou d'une autre dans quasiment toutes les activités sociétales, qu'elle se manifeste par de la réglementation, des recommandations, des incitations, des interventions économiques, sociales, environnementales, culturelles, des présences sur le terrain, ... C'est dire l'immense diversité de l'action publique, qui relève en même temps d'une profonde unité. Ce rapport unité-diversité doit être décliné pour chaque activité, domaine. En matière de personnel, il a fait l'objet des quatre lois qui régissent les 3 fonctions publiques en France.

Parallèlement, la territorialisation des niveaux d'action publique se transforme. Depuis 1982, les rapports entre centralisation et décentralisation évoluent, avec en particulier d'un côté la montée en puissance des régions et du territorial de proximité, de l'autre la construction européenne. Même si la France reste le pays où l'action publique est la plus centralisée sur l'Etat, celui-ci connaît un double mouvement de décentralisation et de délégation de parts de souveraineté à l'Union européenne.

Le « gouvernement » fait place à une « gouvernance multi-niveaux » dans laquelle les compétences d'action publique sont partagées et tentent de se combiner sur la base de la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

---

<sup>5</sup> Aujourd'hui, 25% des Français n'ont pas de smartphones et seuls deux tiers effectuent leurs démarches, notamment administratives, en ligne.

Les agents publics du XXIème siècle deviennent des agents d'une action publique multi-niveaux, ce qui conduit à la nécessité de redéfinir et de recomposer leurs obligations et droits, intégrant d'un côté la liberté fondamentale de libre circulation, de l'autre le besoin d'europeaniser certaines missions de service public, lorsqu'il est plus efficace de faire ensemble au niveau européen plutôt que de le faire séparément dans chaque Etat.

Le traité de Lisbonne a défini dans son Protocole 26 un socle de « valeurs communes » à l'UE et aux Etats membres, comportant en particulier le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ; la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ; un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

### **5/ Les obligations et droits spécifiques des agents publics**

Les missions spécifiques des autorités publiques et services publics ont amené à définir progressivement une série d'obligations de ceux qui ont la responsabilité de les mettre en œuvre, les agents publics. Ces obligations se sont accompagnées de l'édiction de droits spécifiques. Obligations et droits sont étroitement liés.

En France, l'article 34 de la Constitution de la Ve République dispose que « les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État » sont fixées par la loi. Le « statut » est constitué d'un corps de règles communes (fixé par la Loi du 13 juillet 1983, dite « loi Le Pors », portant droits et obligations des fonctionnaires (« titre I ») et composé de « trois versants » :

- la fonction publique d'État, elle-même composée de plusieurs statuts, le principal étant celui prévu par la loi 84-16 du 11 janvier 1984 (« titre II »), qui s'applique aux fonctionnaires placés sous l'autorité du Premier ministre et du Gouvernement (enseignants, policiers, services préfectoraux ..., hors personnels hospitaliers) ;
- la fonction publique territoriale, dont le personnel relève de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 (« titre III ») ;
- la fonction publique hospitalière, dont le personnel relève de la loi 86-33 du 9 janvier 1986 (« titre IV »).

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Au 31 décembre 2015, 5,451 millions de personnes travaillent dans les trois versants de la fonction publique, hors 198 300 bénéficiaires de contrats aidés, soit 19,9% de l'emploi total (salarié et non salarié) en France :</li><li>- 2,398 millions d'agents travaillent dans la fonction publique de l'État (FPE), soit 44% de l'emploi public : 79,8% dans les ministères et 20,2% dans les établissements publics à caractère administratifs (EPA) nationaux.</li><li>- 1,889 million d'agents travaillent dans la fonction publique territoriale (FPT), soit 34,7% de l'emploi public : les 3/4 dans les collectivités territoriales, et ¼ dans les EPA locaux (structures intercommunales, centres de gestion...).</li><li>- 1,163 million d'agents travaillent dans la fonction publique hospitalière (FPH), soit 21,3% de l'emploi public : 88,2 % dans les hôpitaux, 8,4% dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées et 3,4% dans les autres établissements médico-sociaux.</li></ul> |
|--|

Source : DGAFP, Rapport annuel 2017

La notion de fonction publique est étroitement liée à celles d'activité, d'autorité, de service public, d'Etat. Le titulaire d'une fonction publique est le fonctionnaire public. Mais tous les postes des autorités, institutions et autres entités publiques ne relèvent pas de fonctions publiques, une autre catégorie importante des postes publics étant représentés par ceux occupés par des contractuels.

La différence entre le statut de la fonction publique et le système d'emploi repose sur le mode de gestion des personnels : le statut implique un système de carrière régi par la loi, alors que le statut d'emploi implique que son exercice s'exerce dans le cadre d'un contrat et que le changement d'emploi implique un nouveau contrat.

En France, l'existence de la « fonction publique » tient au fait que l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs ont des missions particulières d'autorité publique et de service public, qui génèrent des obligations particulières et légitiment des droits spécifiques. Mais la réciproque n'est pas vraie : lorsque des missions de service public sont déléguées à des acteurs relevant du droit privé ou relèvent de services à caractère industriel et commercial, les « agents publics » ne sont pas des « fonctionnaires », même s'ils peuvent relever d'un « statut particulier » (Sécurité sociale, Pôle emploi, SNCF, EDF, France-Télévision, ...).

Ce qui est premier relève des missions particulières. C'est sur la base de leur définition qu'ont été définies les obligations des agents publics et les droits qui les accompagnent. Les unes comme les autres doivent évoluer en même temps que sont actualisées et précisées les missions.

C'est ainsi que :

- le principe de continuité du service public implique l'acceptation d'obligations de travail temporelles (permanence de toutes une série de services) et territoriales (zones isolées, quartiers « difficiles »),
- le principe d'égalité suppose le rejet de toute forme de discrimination – quelle qu'en soit la nature - entre les « utilisateurs » situés dans des conditions similaires,
- le principe de mutabilité-adaptabilité demande aux agents publics de se former tout au long de leurs activités pour intégrer les mutations technologiques, ainsi que de la flexibilité pour répondre efficacement aux évolutions des besoins,
- l'objectif de qualité implique une attention soutenue aux situations spécifiques de chaque utilisateur, afin de trouver la solution la plus adaptée,
- les demandes croissantes de sécurité et de sûreté tant à l'égard des utilisateurs que des conditions de travail suppose une vigilance de tous les instants,
- la nécessité du caractère abordable de chaque service doit impliquer la recherche systématique du meilleur rapport qualité/coût,
- le principe d'universalité doit se traduire par un combat contre toute forme d'exclusion, de « zones blanches » ou de « déserts »,
- les agents publics doivent intégrer et assurer le respect des droits des utilisateurs (cf. par exemple le Code des relations entre le public et l'administration),
- la montée des aspirations à la transparence et à l'exemplarité amène de nouvelles obligations en matière de déontologie (non-discrimination, intégrité et probité, vigilance par rapport aux conflits d'intérêts).

Ces obligations demandent à être clairement définies selon les activités et situations. Si chacune prise séparément ne génère pas une spécificité par rapport à la situation dans d'autres conditions d'emploi, leur convergence s'est progressivement traduite dans des lois et statuts particuliers.

Elles s'accompagnent de la reconnaissance de droits spécifiques des agents publics, afin de garantir leur indépendance, des protections contre toute forme d'arbitraire, qu'il puisse venir des

responsables politiques ou du management. Les « statuts » ou leurs équivalents ont été conçus pour permettre aux agents publics d'exercer dans la durée leurs responsabilités, pour mettre en œuvre l'action publique sans tenir compte des contingences politiques. Ils s'accompagnent de dispositions permettant la participation des agents publics et de leurs représentants à l'organisation et au fonctionnement des services publics, le droit syndical et le droit de grève, le droit à la protection juridique en cas de poursuites.

## **II – 10 propositions clés pour rénover les services publics du XXI<sup>e</sup> siècle**

### ***Problématique***

Nous sommes confrontés aujourd'hui à une série de défis consistant à répondre tout à la fois : aux demandes de services publics modernes et efficaces de tous les utilisateurs ; aux exigences d'exemplarité, d'efficacité et d'efficience de l'action publique ; aux aspirations des agents publics d'aujourd'hui et de demain.

Fidélité aux principes et ouverture à l'évolution des besoins doivent définir la feuille de route des responsables publics pour définir avec les citoyens et les agents publics – ni sans eux, ni contre eux – les réponses adaptées aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle et leurs modalités de mise en œuvre, afin d'avoir une action publique et des services publics répondant aux besoins sociétaux, conjuguant amélioration de la qualité et recherche de l'efficacité, de l'efficience et du moindre coût.

Représentant 20% de la population active et 39% des dépenses de l'Etat, les agents publics jouent un rôle essentiel pour l'ensemble de la société. La plupart manifestent un fort attachement au service public et à ses valeurs, en particulier en cas de crise. Il s'agit de prendre appui sur leur intelligence et la mobilisation de tous les acteurs pour engager une dynamique associant :

- une réponse adaptée aux besoins et à leurs évolutions, pour des services publics efficaces, efficaces et de qualité,
- l'organisation de la participation démocratique des habitants et citoyens,
- la mobilisation des agents publics sur la base des valeurs de service public,
- une forte volonté politique des autorités publiques,
- un management qui assure et assume ses responsabilités.

Au lieu de s'engager dans cette voie, certes difficile et exigeante, mais essentielle pour préparer l'avenir, le débat public reste trop souvent polarisé sur le « statut » de la Fonction publique, présenté pour les uns comme une boussole immuable, pour d'autres comme la source de tous nos maux.

Ce rapport ne vise pas à s'inscrire dans cette alternative et à y apporter une nouvelle réponse aussi péremptoire qu'aveugle quant aux enjeux.

Le « statut » qui « protège » est-il adapté aux demandes de souplesse, de flexi-sécurité, qui se développent aujourd'hui ? S'il ne l'est pas, il faut le changer, sans nécessairement en changer...

Il ne s'agit pas de surestimer les avantages contenus dans les statuts des personnels. Ainsi, la Compagnie générale des Eaux ou la Lyonnaise des Eaux ont eu des conventions collectives fort proches du statut du personnel d'EDF et de GDF (en dehors du régime particulier de retraite) ; les

dispositions des statuts ne sont pas toujours aujourd'hui plus favorables que le droit commun ; toute comparaison suppose de prendre en compte à la fois les salaires, les primes éventuelles et les avantages annexes, l'ensemble des conditions d'emploi et de rémunération.

Il ne faut pas surestimer non plus l'obstacle au changement et à la modernisation que représenteraient les statuts, compte tenu de l'ensemble des obligations et droits qu'ils comportent.

Les stratégies fondées sur le « dumping social » ou sur la « déstructuration syndicale » comportent de réels dangers à terme de démobilitation, de désaffection, de retrait des personnels, préjudiciables à l'efficacité économique et sociale des services publics.

Il ne faut pas ignorer les risques d'« isotats » qui peuvent résulter de droits spécifiques à certaines catégories ou professions. C'est ainsi que le statut des industries électriques et gazières, qui a défini à la Libération des droits particuliers dans une dynamique qui devait conduire à leur généralisation, a généré certaines tendances au repli de type corporatiste de personnels nécessairement français (les travaux pénibles tels les tranchées étant sous-traités à des travailleurs immigrés), travaillant ensemble, partant en vacances ensemble, avec des régimes particuliers de protection sociale et de retraite, etc.

En fait, l'expérience montre que l'on peut mettre en œuvre une gestion managériale du statut, une stratégie de changements négociés avec les personnels et les organisations syndicales, qu'il est absurde d'opposer « contrats » et « statut », tant celui-ci n'empêche en rien l'établissement de réels « contrats » entre le management et les agents publics, quel que soit leur statut.

En même temps, il faut procéder à un examen lucide et contradictoire de l'adéquation des moyens publics aux besoins. Le statut de la Fonction publique ne saurait être utilisé pour justifier des chasses gardées ou des sureffectifs, le maintien intangible de l'existant et le refus de tout redéploiement au nom de la défense des « acquis ». Rien ne serait plus contraire au service public, l'adaptabilité et la satisfaction des besoins des usagers étant leur « cœur de réacteur » : l'action publique doit évoluer en permanence, quantitativement comme qualitativement, pour répondre aux besoins à la fois des usagers-consommateurs, des citoyens et de la société.

Plus généralement, il faut appréhender les contextes historiques qui ont conduit aux « statuts » :

#### **Le contexte des années 1930 et 1970**

La France a été et reste encore marquée par un droit commun du travail trop souvent dépendant des diktats d'un patronat traditionnellement frileux, archaïque et réactionnaire.

L'histoire des années 1920 et 1930 a été marquée par la frilosité sociale du patronat et sa méfiance par rapport au salariat et aux classes populaires qualifiées de « dangereuses » ; la faiblesse traditionnelle du dialogue social et de la négociation ; des relations sociales marquées par des tensions, des affrontements, des explosions, le changement se faisant à coups de crises ; un droit commun du travail peu avancé.

Dans le contexte de la Libération et de la reconstruction, où le service public a été au cœur du « pacte républicain », un repère, un garant, un marqueur idéologique et politique, a été adopté un statut de la Fonction publique, ainsi que des statuts spécifiques pour les cheminots, l'électricité et le gaz, ... et reconnu une place et un rôle particuliers des organisations syndicales.

Les statuts visaient en particulier à fidéliser une main d'œuvre qualifiée et spécialisée à long terme, alors que les années 1930 avaient été marquées par un important « turn-over », à l'intégrer, à compenser certaines contraintes (continuité du service, présence sur l'ensemble du territoire), à apporter des garanties dans des métiers à risques.

Marcel Paul, électricien, ministre communiste de la Production industrielle, père du statut des industries électriques et gazières, lui aussi de 1946, souligne qu'« il s'agissait d'attacher le personnel aux deux industries par des dispositions sociales d'un niveau égal à la tâche qui allait lui incomber et par la démonstration de sa participation réelle à la mise en place et à la gestion d'une branche économique nationale ».

Ces statuts ont débouché sur des cultures internes fortes, la mobilisation des personnels, qui ont joué un rôle majeur dans la reconstruction, la construction du TGV, l'électrification du pays ou la réalisation du programme nucléaire.

Les mobilisations des années 1970 ont débouché après 1981 sur l'affermissement de ces orientations, avec en particulier les statuts des trois fonctions publiques

\*

Plutôt que de poursuivre l'instruction de la confrontation « pour ou contre le statut » ou l'injonction de réduire les dépenses publiques et donc les emplois publics, la démarche consiste à partir des objectifs, des missions, des besoins et de leurs évolutions de tous les acteurs concernés, en organisant systématiquement leurs expressions (responsables politiques, citoyens-usagers – individuels et collectifs –, acteurs économiques et sociaux, agents publics et organisations syndicales, ...).

Pour répondre aux besoins, il faut définir les « missions particulières » des autorités publiques, services publics et agents publics, qui sont la clé de leur légitimité.

Sur ces bases, il s'agit de mettre en œuvre une véritable démocratisation, permettant l'intervention réelle des agents publics et des organisations syndicales, reconnaissant toute leur place à ceux qui font vivre le service public au quotidien. Les agents publics ont des « missions particulières », qui se traduisent en obligations et droits – intrinsèquement liés –, qu'il s'agit de clairement définir et garantir.

C'est la responsabilité des autorités publiques et des décideurs politiques de conduire ce processus d'émergence avec ses deux piliers de participation démocratique, d'un côté des utilisateurs et citoyens, de l'autre des agents publics. Ils seront ainsi mieux outillés pour prendre les décisions qui leur incombent. Ils pourront - et devront – rendre compte de leurs choix et arbitrages, organiser le contrôle et l'évaluation de leur mise en œuvre, afin de procéder aux adaptations nécessaires.

Afin de développer une dynamique gagnant-gagnant-gagnant entre les trois catégories d'acteurs que sont les décideurs politiques, les citoyens et utilisateurs, les agents publics, les propositions que nous faisons visent à la fois à :

- 1/ Organiser l'expression systématique des souhaits, demandes, aspirations, besoins de tous les citoyens, habitants, acteurs économiques et sociaux
- 2/ Clarifier et préciser les objectifs et missions ; organiser leur contrôle et leur évaluation
- 3/ Affermir les obligations, droits et garanties nouvelles des agents publics
- 4/ Développer un management responsable
- 5/ Promouvoir la participation démocratique

Dans chaque domaine, nous mettons l'accent sur 2 propositions-clés, dont l'articulation ouvre des perspectives pour refonder l'action publique et rénover le service public.

## ***Pistes soumises au débat public***

Nous ne prétendons pas apporter ici des réponses péremptoires et définitives, mais proposer des pistes de solutions à soumettre au débat public avec tous les acteurs concernés autour de 5 grands chantiers : l'expression des besoins ; les objectifs et missions, leur contrôle et leur évaluation ; les obligations, droits et garanties nouvelles des agents publics ; le management responsable ; la participation démocratique.

### ***1/ Organiser l'expression systématique des souhaits, demandes, aspirations, besoins de tous les citoyens, habitants, acteurs économiques et sociaux***

Les autorités publiques n'existent pas en elles-mêmes ou pour elles-mêmes, mais pour répondre aux besoins des habitants, des citoyens et de la collectivité. Même si les responsables publics sont régulièrement légitimés par des procédures démocratiques, leur première responsabilité est d'organiser systématiquement l'expression de ceux pour lesquels existent les autorités publiques et les services publics.

Il existe un grand nombre de moyens à cet effet, commençant par l'information régulière des politiques qui sont menées et des décisions qui sont prises et pouvant aller jusqu'au référendum consultatif ou décisionnaire, en passant par toutes les formes d'expression démocratique - boîtes à idées, cahiers d'avis, questionnaires et enquêtes, consultations en ligne, réunions, débats publics, *feed back* et évaluations, etc.

Le traitement des plaintes et réclamations devrait être organisé, car elles mettent souvent l'accent sur des dysfonctionnements ignorés du management, et dont le traitement devrait permettre de résoudre bien des difficultés sans en arriver aux contentieux.

Le numérique décuple les possibilités qui existent dans tous les domaines. Il permet en particulier de développer l'interactivité, l'expression de chacun.

Ces multiples formes d'expression et leur traitement, bien loin d'être des contraintes pour les responsables des autorités publiques, élargissent leurs connaissances, le champ des solutions possibles, leurs capacités de décision, leurs responsabilités.

#### **2 propositions-clés**

**Organiser systématiquement l'expression de ceux pour lesquels existent les autorités publiques et les services publics**

**Mettre en œuvre la palette des moyens disponibles, en particulier toutes les potentialités interactives du numérique**

### ***2/ Préciser et adapter les objectifs et missions ; organiser leur contrôle et leur évaluation***

Sur la base de la recension des besoins et de leurs évolutions, les autorités publiques et les élus ont la responsabilité clé de définir les objectifs et missions spécifiques de chaque autorité publique, des différents services publics, ce qui, on l'a vu, est une condition essentielle de leur légitimité.

Pour chaque domaine de l'action publique, chaque secteur de service public, ces missions doivent être clairement définies et régulièrement actualisées et ces définitions servent de base à la détermination des obligations et droits spécifiques des agents publics de ces secteurs.

Cela implique pour les organes responsables de faire des choix, de définir des priorités, de rendre des arbitrages clairement exprimés dans des documents, feuilles de route, lettres de mission, cahiers des charges, contrats ou toutes autres formes qui les engagent.

Pour les règles européennes et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, il s'agit toujours d'un pré-requis pour toute définition de Services publics ou d'intérêt général, de modes d'organisation et de financement d'activités économiques qui viendraient à ne pas respecter, en tout ou en partie, les règles de marché et le droit commun de la concurrence.

Les choix des objectifs et missions, la définition des politiques publiques sont des choix politiques au sens le plus essentiel du terme : comment voulons-nous vivre ensemble demain. Ils font l'objet des choix faits par les citoyens lors des différentes élections, ce que le Protocole 26 du traité de Lisbonne appelle les « préférences des utilisateurs ».

La claire définition des objectifs et missions relève du principe de transparence. Celui-ci s'accompagne des principes de rendre des comptes<sup>6</sup>, de contrôle et d'évaluation. C'est peu dire que continuent à exister en France de réels déficits dans ces trois domaines.

Rendre des comptes et contrôler s'imposent à l'égard aussi bien du Parlement que des citoyens eux-mêmes. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 précise en son article 14 que « tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » et en son article 15 que « la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

L'évaluation doit porter sur la pertinence des décisions prises pour organiser et financer les services – tant il n'existe pas en la matière de « modèle » qu'il suffirait d'appliquer : il s'agit de tenir compte des spécificités de chaque secteur et de leurs histoires et héritages, de prendre en compte les mutations technologiques, économiques, sociales et sociétales, de rechercher le meilleur équilibre entre monopole et concurrence, entre économique, social et environnemental, entre les différents territoires concernés, entre les différents modes possibles de financement, etc. C'est par expériences et corrections que l'on peut progressivement adapter les règles communes et les modalités de leur mise en œuvre en fonction de leurs effets.

L'évaluation doit porter également sur l'efficacité économique et sociale de chaque système mis en place, de chaque opérateur de service, de son efficacité et de son efficience, sur leurs performances, afin de répondre aux besoins et à leurs évolutions. En la matière, l'évaluation ne peut se réduire à la rentabilité des capitaux investis, au profit réalisé ou au cours de l'action, comme c'est le cas pour les activités économiques marchandes. L'évaluation des acteurs publics et des politiques publiques comporte de réelles spécificités.

Cette double problématique doit amener à définir des indicateurs qui soient tout à la fois simples, faciles à renseigner et à analyser, fiables et ne demandant pas de lourds efforts d'enquêtes et de recherches.

L'évaluation doit être multi-critères, pour mettre en rapport l'ensemble des objectifs et missions, les croiser (par exemple entre prix et qualité, externalités positives et négatives, court et long termes, etc.).

Pour prendre en compte les attentes et aspirations de toutes les parties prenantes concernées, elle devrait être multi-acteurs, en associant à la définition des indicateurs, au pilotage de leur

---

<sup>6</sup> En anglais, le terme d'« *accountability* » recouvre plus largement le fait d'agir responsable, de répondre de ses actes, la « responsabilité ».

recension et aux synthèses qui peuvent en être dégagées, tous ceux qui concourent aux systèmes concernés, les autorités publiques qui ont la responsabilité de définition, comme les usagers-citoyens qui sont ceux pour lesquels les services existent, en passant par les opérateurs, leurs personnels et organisations syndicales.

L'évaluation doit porter sur chaque secteur, en appréhendant ses caractéristiques propres techniques, économiques, sociales, environnementales. Elle doit être conduite à chaque niveau d'organisation territoriale de nos sociétés et donc être multi-niveaux.

## **2 propositions-clés**

**Définir précisément et de manière transparente les objectifs et missions spécifiques de chaque autorité publique, de chaque service public**

**Rendre des comptes, développer des outils de contrôle et d'évaluation multi-critères et multi-acteurs**

## **3/ Affermir les obligations, droits, garanties et capacités nouvelles des agents publics**

C'est sur la base de la définition des objectifs et missions des autorités publiques et des services publics que l'on peut déterminer de quels agents publics on a besoin – en nombre comme en compétences et qualifications -, ce que doivent être leurs obligations, leurs droits, mais aussi leurs capacités et garanties.

A l'évidence les besoins sont différents selon les missions, les activités, les politiques : les fonctions de juge ou de diplomate, de policier ou de militaire, d'enseignant ou d'agent des impôts, de personnel soignant ou d'assistant social, comportent de fortes spécificités, qui débouchent sur la nécessité de préciser à chaque fois leurs obligations particulières. Mais ces spécificités ne doivent pas conduire à des cloisonnements ou à des organisations en silos. Il s'agit donc de promouvoir et d'organiser des transversalités entre les trois fonctions publiques, comme à l'intérieur de chacune d'elles.

Car la diversité se conjugue avec une unité qui s'est construite au fil du temps et qui tient au fait qu'il n'est pas identique de travailler dans une administration ou dans un service public que dans une entreprise marchande, de la même façon que les critères d'évaluation sont nécessairement différents. Nous avons vu que l'unité porte aussi bien sur le respect des valeurs du service public et de ses contraintes temporelles et territoriales que sur des obligations de réserve, de désintéressement, ou déontologiques.

L'enjeu est de faire vivre ce rapport entre diversité et unité, afin de permettre les adaptations nécessaires. Le statut des agents publics ne saurait être figé, défini une fois pour toutes, mais conjuguer obligations générales et spécifiques.

Les droits des agents publics sont à l'évidence moins marqués par des particularités professionnelles ou fonctionnelles et peuvent aisément être inscrits dans un cadre commun. Mais ils demandent aujourd'hui à être étendus pour tenir compte des mutations des rapports au travail.

Il s'agit surtout d'organiser des passerelles, des ponts :

- entre les trois fonctions publiques, dont les transversalités restent à développer,
- entre agents régis par des statuts et les contractuels et/ou temporaires, dont la nécessité doit être clairement établie au cas par cas pour pouvoir disposer de compétences particulières ou pour faire face à des pointes ou creux d'activité,

- pour les jeunes en développant l'apprentissage, afin d'un côté de montrer que les emplois publics ne sont pas la caricature trop souvent évoquée, de l'autre de faire bénéficier l'action publique de leur dynamisme,
- pour tous ceux qui voudront au cours de leurs activités professionnelles alterner entre emploi public, emploi privé et emploi dans l'économie sociale. Ces changements de situations sont appelés à se développer et doivent être considérés de manière positive et ni comme des exceptions, ni réservés à des hauts fonctionnaires voulant « pantoufler » ou à des spécialistes pointus dont les autorités publiques peuvent avoir besoin. Cette « banalisation », qui implique de redéfinir une série de règles touchant aux embauches, pourrait déboucher sur de nouvelles missions de facilitation pour Pôle emploi.

Dans chacun de ces cas, il s'agit de définir clairement les garanties, immédiates comme de long terme, afin que les changements ne soient pas vécus comme des handicaps à surmonter, mais comme des opportunités tout à la fois d'améliorer l'efficacité de l'action publique et d'enrichir ceux qui, sur le court ou le long terme, s'y consacrent.

De la même façon que l'ouverture de la grande majorité des emplois publics aux citoyens d'autres Etats membres de l'Union européenne n'a en rien mis à mal les principes du statut, ce que craignaient certains, les ponts entre les trois situations d'emploi public, d'emploi privé et d'emploi dans l'économie sociale aujourd'hui séparées doivent permettre de mieux répondre aux besoins et aspirations de la société.

Deux arrêts de la CJCE du 17 décembre 1980 et du 26 mars 1982 (*Commission contre Belgique*) ont d'ailleurs précisé que seuls les emplois comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État et des autres collectivités étaient exclus de la libre circulation.

Cette démarche conduit à promouvoir l'ouverture de négociations avec les partenaires sociaux en vue d'adosser progressivement les systèmes de protection sociale et les régimes de retraite de tous les agents publics au droit commun et aux organismes publics de sécurité sociale et d'assurance retraite. Sans que cela conduise à mettre en cause les droits garantis aux agents lors de leur embauche.

Cela conduit au besoin de régénérer le dialogue social au sein de tous les acteurs publics, car celui-ci est la clé d'un réel engagement des agents publics. Le dialogue social et la négociation sociale doivent prendre comme point de départ l'attachement du management comme des agents publics aux valeurs du service public et leur commune volonté de produire des services de qualité, répondant aux besoins de chaque habitant, de chaque citoyen comme de la collectivité. L'« esprit de service (public) » peut et doit être le fédérateur d'un dialogue social exigeant.

Un des aspects-clés du dialogue social doit concerner la formation des agents publics, qui doit être abordée à la fois comme obligation et comme droit. L'enjeu est de maîtriser et d'anticiper les profondes transformations des métiers, des modes de travail, des technologies qui sont à l'œuvre. Il s'agit de permettre aux agents publics, dans la diversité de leurs formations et activités antérieures, d'avoir les capacités et compétences nécessaires pour relever les défis de la simplification, de la dé-bureaucratization et de l'interactivité, ou pour reprendre le concept d'Amartya Sen les capabilités.

## **2 propositions-clés**

**Organiser des passerelles, des ponts et des transversalités d'une part entre fonctions publiques, d'autre part entre agents régis par des statuts et contractuels ou temporaires ; pour les jeunes en développant l'apprentissage ; pour tous ceux qui voudront au cours de leurs activités**

**professionnelles alterner entre emploi public, emploi privé et emploi dans l'économie sociale, en apportant dans chaque cas des garanties, immédiates comme de long terme. A cet effet, adosser progressivement les systèmes de protection sociale et les régimes de retraite de tous les agents publics au droit commun et aux organismes publics de sécurité sociale et d'assurance retraite**

**Développer la formation des agents publics en l'abordant à la fois comme obligation et comme droit. L'enjeu est de maîtriser et d'anticiper les profondes transformations des métiers, des modes de travail, des technologies, de permettre aux agents publics d'avoir les capacités et compétences nécessaires pour relever les défis de la simplification, de la dé-bureaucratiation et de l'interactivité**

#### ***4/ Développer un management responsable et le dialogue social***

Il est de bon ton aujourd'hui dans certains milieux – et certains en font même leur fonds de commerce – de vilipender les fonctionnaires accusés de profiter de leur statut pour avoir des « privilèges » indus.

Il est certain que chacun peut connaître un fonctionnaire ou une équipe de travail qui, protégé par son statut, son « monopole » et la « garantie de l'emploi à vie » peut abuser de sa situation. Mais il ne faut pas prendre l'écume des choses pour une règle générale... Combien d'agents publics acceptent de lourdes contraintes et ne ménagent ni leur temps, ni leurs efforts, pour « rendre service public », accomplir les missions de service public qui leur sont confiées et finalement bien peu compensées par les droits ou par les quelques « avantages » matériels qui leur sont reconnus !

Le remède miracle proposé par certains est soit de faire disparaître le « statut », soit de le réserver à quelques fonctions de sécurité ou régaliennes. Mais la résolution des abus qui peuvent exister ici ou là relève bien davantage d'un management public responsable que n'empêche en rien l'existence statutaire de droits des agents.

Tout comme les autorités publiques et les services publics relèvent de l'accomplissement de missions particulières, le management public a aussi la spécificité d'être fondé sur des valeurs que partagent les managers avec tous les agents. Cela crée les conditions d'un management par la confiance et d'un dialogue social fondé sur l'attachement massif des agents publics à des services publics de qualité, répondant aux besoins des citoyens et de leurs évolutions.

Cette unité essentielle doit se concrétiser par des pratiques collaboratives et démocratiques, en particulier le développement systématique d'un dialogue social structuré sur la co-construction de la réponse aux besoins, sur des dynamiques de sécurité et de responsabilité partagées, la reconnaissance et la qualité de vie au travail, davantage que par l'autoritarisme, l'imposition du stress ou les menaces de sanctions. Cette particularité devrait également se traduire par l'existence d'obligations et de droits spécifiques du management public qu'il serait opportun de préciser et qui devraient permettre « que le management manage ! ».

C'est par le dialogue social que l'on pourra trouver des solutions au traitement différencié des agents publics entre d'une part l'organisation en corps de la Fonction publique d'Etat, qui fige les situations, et les cadres d'emploi de la Fonction publique territoriale.

On devrait reposer dans ce cadre le débat sur la réglementation du droit de grève au regard du principe de continuité du service public. La conflictualité sociale existe naturellement dans toute organisation vivante et relève d'un dialogue social structuré et responsable fondé sur les valeurs de service public. La grève, reconnue comme droit par la Constitution, n'est que la résultante

d'une absence de dialogue social ou d'anticipation des sources potentielles de conflits. Il doit être de la responsabilité du management de mettre en œuvre de processus préventifs visant non à empêcher tout arrêt de travail ou à limiter ses conséquences, mais à lui redonner son sens tenant à l'échec avéré du dialogue social. Plus généralement, la réglementation du droit de grève implique de sortir du jeu à deux entre autorités et organisations syndicales pour prendre appui sur l'attachement partagé au service public et faire intervenir ceux qui en sont les destinataires : les usagers-consommateurs-clients.

Le management public devrait être explicitement en charge de promouvoir la diversité (multi-nationale, multi-culturelle, de genre), en matière de recrutement, comme de promotion.

Il conviendra également d'ouvrir des marges de progrès en matière de formation des cadres dirigeants dont l'administration a besoin, en reposant les questions de la place et du rôle de l'ENA et de l'énarchie, de la sortie du cercle vicieux entre des cabinets, qui ne devraient jamais remplacer la haute administration, et celle-ci qui ne saurait prendre le pas sur les élus...

## **2 propositions-clés**

**Promouvoir un management public fondé sur les valeurs, la confiance, des pratiques collaboratives et démocratiques et un dialogue social structuré sur la co-construction de la réponse aux besoins**

**Favoriser la diversité (multi-nationale, multi-culturelle, de genre), en matière de recrutement, comme de promotion**

## ***5/ Promouvoir la participation démocratique***

La participation démocratique à la définition, au fonctionnement, au contrôle et à l'évaluation des actions publiques n'est pas un « luxe » qui viendrait améliorer le « look » de l'action publique et du service public. Elle est en fait inhérente à son essence consistant à répondre aux besoins individuels et collectifs de chacun et de tous.

Dans nombre de domaines de l'action publique ont été conçues et développées des formes de concertation, afin de permettre la participation des personnes concernées, mais la France vit en la matière une sorte de « cercle vicieux » : les commissions de concertation ayant peu de pouvoirs, la participation y est faible ; du coup elles sont considérées comme peu représentatives et elles sont rarement réunies.

Les expériences de participation démocratique à la co-production de l'action publique en France et en Europe montrent qu'il est possible de mettre en œuvre des démarches progressives. On ne participe que si cela « en vaut la peine » et peut avoir une efficacité, si l'on peut « voir le bout de ses actes » : il faut que chaque initiative de participation démocratique ait un ou des enjeux précis à traiter pour faire émerger des solutions alternatives.

Car pour toute question, pour tout enjeu, pour toute difficulté, il n'existe jamais une seule solution possible, mais toujours plusieurs, qui comportent chacune des contraintes et des opportunités, de avantages et des couts. Faire émerger toutes les alternatives ne saurait reposer sur la seule expertise des cabinets de consultants, mais sur l'intelligence présente partout dans la société. Encore faut-il développer des rapports de confiance, informer, écouter, dialoguer, être à l'écoute, respecter tous les apports, même ceux qui peuvent apparaître dérangeants.

A cet effet, on doit exploiter toutes les potentialités du numérique en matière d'expression des attentes, aspirations, besoins, propositions et d'interactivités. Il faut passer de la méfiance à son égard, car il met en cause l'organisation du travail et peut conduire à des réductions massives

d'emploi, à sa mise en œuvre progressiste, par exemple en affectant les progrès de productivité qu'il engendre en trois tiers : un tiers pour réduire les coûts pour la collectivité, un tiers pour combattre les fractures territoriales, les désertifications, la fracture numérique, un tiers pour promouvoir les relations directes des agents publics avec les différentes parties prenantes

Sur ces bases, il faut aller vers une mise en débat public des principaux choix et arbitrages (par exemple entre qualité, protection de l'environnement et coûts - toute augmentation de la qualité, toute mesure nouvelle de protection de l'environnement a un coût), de susciter l'intervention, la prise de parole, de ne rien cacher des difficultés et incidents. Les services publics ont un devoir de citoyenneté vis-à-vis de la collectivité, partie intégrante des missions de service public.

On pourrait ainsi créer les conditions de participation démocratique à l'élaboration des lois, à l'évaluation, au contrôle, expérimenter des droits de veto suspensifs pour un certain laps de temps, permettant d'analyser s'il existe des alternatives, de développer des contre-expertises et d'en organiser le débat public.

La participation démocratique de tous les acteurs et parties prenantes est un gage de co-construire de réponses adaptées, puis de réussite de l'action publique ainsi définie, car elle lui donne une forte légitimité. Elle sera d'autant mieux mise en œuvre par tous les acteurs que ceux-ci auront été associés, dès l'origine à sa définition.

La participation démocratique permet de redonner du sens et de la confiance dans le « service public »

\*

On pourrait confier au Conseil national du service public, en l'ouvrant à toutes les parties prenantes et en le décentralisant dans les territoires, l'organisation du débat démocratique et de l'évaluation multi-critères, multi-niveaux et multi-acteurs.

Le débat public avec tous les acteurs devrait permettre de co-construire un consentement général pour compléter ou repenser le « statut » des agents publics, enjeu de second ordre par rapport à la définition des missions, des obligations, des droits et des garanties des agents publics du XXI<sup>e</sup> siècle.

## **2 propositions-clés**

**Développer la co-production de l'action publique : pour toute question, faire émerger des alternatives, mettre en débat public les principaux choix et arbitrages**

**Construire la participation démocratique de tous les acteurs, qui est un gage de réussite de l'action publique, car elle sera d'autant mieux mise en œuvre par tous les acteurs que ceux-ci auront été associés, dès l'origine à sa définition**

## ***Nos 10 propositions clés***

- 1. Organiser systématiquement l'expression de ceux pour lesquels existent les autorités publiques et les services publics**
- 2. Mettre en œuvre la palette des moyens disponibles, en particulier toutes les potentialités interactives du numérique**
- 3. Définir précisément et de manière transparente les objectifs et missions spécifiques de chaque autorité publique, de chaque service public**

- 4. Rendre des comptes, développer des outils de contrôle et d'évaluation multi-critères et multi-acteurs**
- 5. Organiser des passerelles, des ponts et des transversalités d'une part entre fonctions publiques, d'autre part entre agents régis par des statuts et contractuels ou temporaires ; pour les jeunes en développant l'apprentissage ; pour tous ceux qui voudront au cours de leurs activités professionnelles alterner entre emploi public, emploi privé et emploi dans l'économie sociale, en apportant dans chaque cas des garanties, immédiates comme de long terme. A cet effet, adosser progressivement les systèmes de protection sociale et les régimes de retraite de tous les agents publics au droit commun et aux organismes publics de sécurité sociale et d'assurance retraite**
- 6. Développer la formation des agents publics en l'abordant à la fois comme obligation et comme droit. L'enjeu est de maîtriser et d'anticiper les profondes transformations des métiers, des modes de travail, des technologies, de permettre aux agents publics d'avoir les capacités et compétences nécessaires pour relever les défis de la simplification, de la dé-bureaucratiation et de l'interactivité**
- 7. Promouvoir un management public fondé sur les valeurs, la confiance, des pratiques collaboratives et démocratiques et un dialogue social structuré sur la co-construction de la réponse aux besoins**
- 8. Favoriser la diversité (multi-nationale, multi-culturelle, de genre), en matière de recrutement, comme de promotion**
- 9. Développer la co-production de l'action publique : pour toute question, faire émerger des alternatives, mettre en débat public les principaux choix et arbitrages**
- 10. Construire la participation démocratique de tous les acteurs, qui est un gage de réussite de l'action publique, car elle sera d'autant mieux mise en œuvre par tous les acteurs que ceux-ci auront été associés, dès l'origine à sa définition**

**30 octobre 2018**