



## Synthèse

# LIVRE BLANC SUR L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE

Faire des services publics et de  
la fonction publique des atouts  
pour la France

PAR JEAN-LUDOVIC SILICANI



Le 1<sup>er</sup> octobre 2007, le Premier ministre, François Fillon, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Eric Woerth, et le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, André Santini, ont lancé à Paris **une conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique**. Ce débat, d'une ampleur sans précédent et qui a concerné les trois composantes de la fonction publique (Etat, collectivités territoriales et hôpitaux), s'est achevé fin février 2008, après cinq mois de consultations.

Plus de 350.000 visiteurs se sont rendus sur le site dédié ([ensemblefonctionpublique.org](http://ensemblefonctionpublique.org)), plus de 20.000 contributions écrites ont été déposées, plus de 30 déplacements et rencontres à Paris, en région et à l'étranger, ont été effectués par les ministres et les rapporteurs et plus de 100 auditions ont été conduites. Fonctionnaires, représentants syndicaux, usagers, parlementaires, experts... tous les acteurs concernés ont été sollicités et ont participé. Cette conférence nationale, très riche, a permis de dégager **deux constats essentiels**.

En premier lieu, **le très fort attachement de tous, agents publics comme citoyens, au modèle français de service public**. Pour la plupart, les services publics et, en leur sein, la fonction publique, constituent un pilier fondamental du pacte national. La France s'étant historiquement construite autour d'un Etat puissant, le service public apparaît comme un élément clé de l'identité et de la cohésion nationales.

Cet attachement fort explique sans doute le deuxième constat que le débat national a mis en évidence : **la formidable attente de modernisation exprimée par tous**, qui oblige le service public à répondre toujours mieux aux besoins des Français et les collectivités publiques à mieux gérer et mobiliser leurs agents.

La multiplicité des initiatives et des démarches réformatrices qui se sont développées au cours des dernières années dans les administrations, en matière de gestion des ressources humaines, témoigne de la réceptivité au changement des acteurs de la fonction publique. Mais **il faut désormais faciliter et accélérer ce mouvement, en lui donnant un sens et une dimension nouvelle**. De profondes réformes sont donc nécessaires, faute de quoi les modèles français de service public, fondé sur la recherche conjointe de solidarité et d'efficacité, et de fonction publique de carrière disparaîtront.

C'est dans ce contexte qu'après avoir dessiné, le plus complètement possible, le paysage des services publics, afin de **clarifier des notions et des concepts trop souvent confondus** (service public, secteur public, fonction publique, service d'intérêt général au sens européen...), le livre blanc s'attache à préciser les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique.

Une des ambitions du livre blanc est d'assurer le « **réarmement intellectuel** » de la fonction publique, selon la belle expression de Marcel Gauchet, philosophe et grand témoin de ce débat, pour **faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France**. Ce réarmement intellectuel suppose d'abord la définition d'un **corpus de valeurs communes à l'ensemble des agents publics**, démarche que la France n'a paradoxalement jamais véritablement conduite, contrairement à d'autres pays (Canada, Danemark...) et en dépit de quelques initiatives françaises isolées (grandes entreprises, direction générale des impôts, ministère de l'équipement...).

Or, en revisitant et en réinvestissant **les valeurs traditionnelles du service public** et en dégagant **les valeurs qui émergent**, on se donnera les moyens de rendre les services publics plus lisibles et plus efficaces ; cette démarche valorisera aussi le travail, souvent remarquable, des agents publics. Les valeurs traditionnelles peuvent paraître connues de tous : ce sont celles du service public souvent consacrées par le droit, telles que l'égalité, la continuité et l'adaptabilité. A ces valeurs traditionnelles s'est joint désormais tout un ensemble de valeurs émergentes, parfois empruntées à l'entreprise, comme la performance et l'efficacité, mais aussi, plus classiquement, à des objectifs d'intérêt général, comme le développement durable ou la lutte contre les discriminations.

A partir de ce substrat foisonnant mais inorganisé, il est possible de dégager un corpus de valeurs fondamentales, réparties en trois catégories :

- **des valeurs républicaines** : la liberté ; l'égalité, valeur particulièrement riche d'où découlent la laïcité, l'impartialité et la neutralité ; la fraternité, à laquelle se rattachent l'équité et le principe de non-discrimination ;
- **des valeurs professionnelles** : la légalité, qui constitue la raison d'être de l'administration et implique la loyauté du fonctionnaire à l'égard des autorités démocratiquement élues ; la responsabilité et l'efficacité et les principes pratiques qui en découlent (performance, évaluation, qualité, transparence, autonomie) ; l'adaptabilité qui a pour corollaires l'innovation et l'anticipation ; la continuité, principe traditionnel ; la probité et l'exemplarité ;
- **des valeurs humaines** : l'engagement, le respect et le sens de la solidarité.

Ces valeurs ont vocation à guider l'action de tous les agents publics comme le fonctionnement interne des administrations. Il s'agit de **leur donner une force nouvelle**, en les dégagant de leur interprétation purement juridique et en leur conférant une portée plus générale dans le contexte de l'action publique. On peut souligner, en effet, **la distance qui sépare trop souvent ces valeurs fondamentales et le fonctionnement quotidien des services publics** : par exemple, les principes d'équité et de justice sont-ils aujourd'hui respectés dans un système 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 pour la rémunération des agents ?

**Fort de ce référentiel de valeurs entièrement revisité et de ce constat, le livre blanc formule six orientations stratégiques et quarante propositions pour faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France.**

**Ces propositions s'organisent autour des trois thèmes qui présidaient à la conférence nationale : les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique.**

## A. SE DOTER DE VALEURS PARTAGÉES ET EXPLICITES POUR CONDUIRE LE CHANGEMENT

Les valeurs de la fonction publique apparaissant insuffisamment respectées et parfois difficiles à concilier au quotidien, il est donc proposé de retenir une première orientation stratégique.

---

### **Préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique** (*Orientation stratégique n° 1*).

---

Le fonctionnement quotidien du service public rend en effet parfois délicate la conciliation de différentes valeurs et se trouve même souvent en contradiction flagrante avec celles-ci. Par exemple, les discriminations, contraires aux valeurs d'égalité et de fraternité, n'épargnent pas plus le service public que le secteur privé. En témoignent les difficultés d'accès à la fonction publique des personnes handicapées ou des enfants d'immigrés, ainsi que la place limitée des femmes au sein des emplois de direction de l'administration. De même, peut-on prôner l'adaptabilité du service public et se satisfaire de ce qu'à peine 5 % des agents publics puissent, grâce à la mobilité, exercer leur activité hors de leur administration d'origine ?

- Dans ce contexte, il est suggéré que les valeurs de la fonction publique soient consacrées sous la forme d'une « **charte des valeurs du service public et de la fonction publique** ». Sans exclure de compléter les dispositions législatives relatives aux droits et obligations des agents publics, l'élaboration d'une charte est préférable à l'adoption d'un texte normatif. Elle a le mérite de ne pas rigidifier le corpus des règles fondamentales, qui a vocation, par construction, à évoluer. En outre, elle est plus apte que des dispositions juridiques obligatoires à susciter l'appropriation de ces valeurs par les agents.
- Afin d'assurer l'application effective de cette charte, **un plan d'action**, comportant notamment les mesures suivantes, est proposé :
  - donner aux ministres et à l'encadrement supérieur des collectivités publiques l'objectif de promouvoir l'application effective de cette charte ;
  - confier à un agent expérimenté, dans chaque ministère et service important, un rôle de conseil en matière de valeurs ;
  - faire figurer l'enseignement des valeurs dans la formation des fonctionnaires ;
  - faire de la prise en compte des valeurs l'un des critères de l'évaluation d'un agent.

Il s'agit aussi d'impliquer les usagers et les partenaires de l'administration dans l'évaluation de l'application de ces valeurs, notamment par la mise en place, dans chaque administration, d'un comité constitué de fonctionnaires et d'usagers. La charte serait également portée à la connaissance des groupements professionnels et des groupes d'influence.

- Enfin, une commission nationale des valeurs du service public et de la fonction publique, émanant des conseils supérieurs des trois fonctions publiques, serait chargée tout particulièrement :
  - d’animer le réseau des conseillers en charge des valeurs dans chaque administration ;
  - de conseiller les pouvoirs publics pour toute question relative aux valeurs, telles que leur mode de diffusion ou leur intégration dans l’évaluation des agents ;
  - d’actualiser le corpus des valeurs.

## **B. CLARIFIER LES MISSIONS ET LES OBJECTIFS DU SERVICE PUBLIC POUR EN RENFORCER L’EFFICACITÉ**

L’efficacité et la transparence ayant été identifiées comme des valeurs émergentes nécessaires pour le service public de demain, le premier enjeu est d’assurer la lisibilité de l’action publique. D’où la deuxième orientation stratégique.

---

### **Clarifier les missions du service public et rénover le management de la fonction publique (*Orientation stratégique n° II*).**

---

Les missions du service public sont aujourd’hui mal définies et la gouvernance des collectivités publiques parfois mal assurée. Tout en préconisant, de manière générale, de **maintenir un champ large au service public en France**, dans la tradition établie en Europe depuis la Libération, il est suggéré de clarifier les missions des acteurs du service public.

- Il s’agit d’abord de **poursuivre l’ouverture progressive à la concurrence des entreprises publiques** et de clarifier le rôle de l’Etat qui joue actuellement à la fois un rôle d’acteur, en tant que propriétaire d’opérateurs publics, et de régulateur, chargé de veiller au respect des règles applicables par tous les opérateurs publics et privés.
- Ensuite, dans le prolongement des propositions de la mission conduite par Alain Lambert, il est nécessaire de **procéder à une clarification similaire s’agissant des missions des collectivités territoriales**. En effet, la multiplication et la complexité des compétences partagées entre les différents niveaux de collectivités publiques a généré des coûts importants : les effectifs, par exemple, ont augmenté de 25% en vingt ans. Le développement de l’échelon européen a accentué cet enchevêtrement. Dans ce contexte, il est indispensable de mieux spécialiser chaque catégorie de collectivités publiques. Par ailleurs, chaque mairie pourrait devenir une maison des services publics (au sens de la loi du 12 avril 2000), afin de faciliter l’accès de tous au service public.
- L’Etat, quant à lui, devrait progressivement renforcer ses **fonctions de régulation**, entendues au sens large. **Cet Etat chargé de l’influence, de l’intelligence et de l’édiction des règles du jeu** pourrait être moins qu’aujourd’hui un prestataire de services.

- Les collectivités publiques pourraient aussi **développer différents modes d'externalisation** afin de concentrer leurs moyens humains et matériels sur le cœur de leurs métiers. De telles actions ont déjà été menées avec succès, notamment par le ministère de la défense dont l'expérience a été présentée dans le cadre de la conférence nationale. Il convient, pour cela, de définir avec rigueur le champ des externalisations et de contrôler le respect scrupuleux par les prestataires de leurs obligations.
- La combinaison, d'une part, des changements liés à la réforme budgétaire (LOLF) et à la révision générale des politiques publiques (RGPP) et, d'autre part, du **renouvellement massif des ressources humaines des collectivités publiques** résultant des départs à la retraite dans les années à venir (près de 1,5 million de personnes en 10 ans pour les trois composantes de la fonction publique) offre une opportunité unique de conduire de telles évolutions. Ces changements exigeront d'importantes actions de formation, parfois de reconversion, allant dans le sens d'une qualification accrue des agents. Il faudra aussi permettre à l'Etat de recruter les compétences (audit, expertise...) qui lui seront nécessaires pour évoluer et pour mieux assurer ses fonctions de régulation.
- Parallèlement, il est nécessaire de **moderniser profondément la gouvernance et le management de la fonction publique**. A cette fin, il est proposé de mettre en place un « enchaînement vertueux » entre les missions assignées, les objectifs fixés et les résultats évalués. La différence de temps que consacrent au management les hauts responsables respectivement des organisations privées et publiques est en effet lourde de sens. Dans le premier cas, plus du quart de leur temps, dans le second cas, quelques heures par an seulement. Or, la qualité de la gestion des ressources humaines dans le service public est essentielle à la qualité du service rendu aux usagers. Il convient donc d'établir une relation de confiance directe entre le ministre et ses directeurs d'administration centrale notamment. Les cabinets ministériels ne doivent pas faire « écran » entre le ministre et le « conseil d'administration » que ces directeurs constituent. Ce mode de relation pourra ensuite irriguer toute la chaîne hiérarchique.
- Enfin, le management public doit s'assigner un triple objectif : **satisfaire à la fois l'usager, l'agent et le citoyen-contribuable**. Il est en effet connu qu'il existe une convergence d'intérêt entre ces différents acteurs : un agent satisfait rendra un meilleur service, tandis que la satisfaction de l'usager et du contribuable sera un facteur fort de motivation des agents. Afin de susciter cet enchaînement vertueux, **plusieurs actions combinées sont préconisées** :
  - renforcer l'attention de l'encadrement à l'écoute des collaborateurs et à l'amélioration de leurs conditions de travail ;
  - fixer des objectifs et évaluer les résultats individuels et collectifs de l'ensemble des agents ;
  - former les personnels à l'écoute du public ;
  - rénover et conforter le dialogue social au sein de la fonction publique.

Les **usagers devraient également pouvoir participer à l'évaluation du service public**, notamment par le biais de sites internet recueillant leurs observations, ou par des comités d'usagers volontaires.

## C. METTRE EN PLACE UNE FONCTION PUBLIQUE DE MÉTIERS QUI SOIT UN ATOUT POUR LA FRANCE

Egalité, continuité, adaptabilité, performance : ces valeurs placent la fonction publique face à deux grandes catégories de défis :

- **des attentes croissantes des citoyens**, qui sont tour à tour usagers et contribuables ;
- **un marché du travail de plus en plus concurrentiel**, dans un cadre désormais européen, qui pose explicitement la question de l'attractivité à la fois du métier de fonctionnaire et de la fonction publique française par rapport à celle des autres pays d'Europe.

Dans ce contexte, il est indispensable de **passer d'une fonction publique cloisonnée, gérée de façon peu personnalisée et peu responsabilisante, à une fonction publique attractive, mobile et performante**. Si d'importantes actions de modernisation ont été conduites au cours des dernières années pour améliorer la gestion de la fonction publique française, on doit toutefois constater qu'alors que les moyens que la France consacre à la fonction publique sont considérables, tant par le nombre de ses agents (5,3 millions en 2006, soit + 25% en 25 ans) que par la masse salariale en jeu (13% du PIB), **d'importants dysfonctionnements, qui concernent plus particulièrement la fonction publique de l'Etat, peuvent être identifiés** :

- **le nombre très élevé de corps et de statuts d'emplois** : une centaine prévue en 1946, 1500 à la fin des années 1990, pour aboutir aujourd'hui, grâce à des fusions de corps importantes au cours des deux dernières années, à la subsistance d'environ 500 corps et 200 statuts d'emplois. Cette complexité statutaire persistante favorise des carrières peu variées, une mobilité réduite et des coûts de gestion importants ;
- **l'opacité, la complexité et l'inefficacité des modes de rémunération** : on compte encore aujourd'hui, malgré une nette amélioration récente, plusieurs milliers de régimes de primes ;
- **l'insuffisance des outils permettant de différencier les carrières et de récompenser les mérites**, c'est-à-dire d'être juste et de permettre d'accroître la productivité de l'administration ;
- **l'instauration, dans de nombreuses administrations, d'une « cogestion de fait »** entre les employeurs et les syndicats, qui a débouché sur une gestion uniforme et administrative de la carrière de la plupart des agents.

**La fonction publique fait ainsi face, non pas tant à une crise de qualité mais à une crise de productivité** : comme beaucoup d'enquêtes le montrent, les collectivités publiques rendent plutôt bien les services que l'on attend d'elles mais en valorisant insuffisamment leur potentiel humain et à un coût élevé. Cette crise de la productivité pourrait conduire, à terme, à une détérioration de la qualité des services publics.

Afin de remédier à cette situation, il est suggéré de renouer avec les principes fondamentaux de la fonction publique, en assurant **un juste équilibre entre sécurité et flexibilité**, reposant, au plan statutaire, sur **la distinction entre le grade d'un agent**, qui lui est garanti, **et son emploi**, qui est, lui, déterminé par l'administration en fonction des besoins du service et de l'intérêt général. Si les initiatives positives tendent à se multiplier dans les administrations, au plan local comme central, et si la

gestion administrative des personnels commence à céder la place à la gestion des ressources humaines, seule **une rénovation profonde d'ensemble** pourra donner à ce mouvement toute sa portée et remobiliser des fonctionnaires réputés pour leur qualité professionnelle. L'objectif doit être de recruter des personnes compétentes, issues de toutes les composantes de la société, de les motiver tout au long de leur carrière et de diversifier leurs parcours professionnels par une mobilité accrue et des méthodes de gestion modernisées.

**Une réponse radicale pourrait consister à unifier les régimes juridiques propres aux salariés et aux fonctionnaires, en généralisant l'usage du contrat.** Toutefois, la situation juridique des personnels n'étant pas l'essentiel et le régime statutaire conservant d'importants avantages si les quatre dysfonctionnements relevés plus haut sont levés, il n'est pas proposé de privilégier cette option. Pour autant, il n'est pas envisageable de supprimer le recours à des contractuels dans l'administration : il s'agit d'un besoin réel et structurel des collectivités publiques, qui emploient aujourd'hui plus d'un million d'agents contractuels sur les 5,3 millions d'agents publics

**Il convient plutôt de définir les termes d'une coexistence réussie entre un régime statutaire**, qui demeurerait la modalité principale de l'emploi public, et le **contrat**, qui en serait la **modalité complémentaire**, dès lors que l'un et l'autre seraient profondément modernisés par rapport à la situation actuelle et que les règles de leur usage respectif seraient clarifiées.

Dotée de valeurs vivantes et clarifiées, d'un management modernisé et d'une organisation professionnalisée, la fonction publique pourrait alors devenir, ou redevenir, un véritable atout pour la France : elle apporterait à ses habitants, à un coût raisonnable, les services qu'ils attendent, et permettrait, sur le plan international, aux services publics d'être un facteur de la compétitivité et de l'attractivité de notre pays.

#### **Quatre orientations stratégiques en découlent :**

- **refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers ;**
- **redéfinir la place et la nature du contrat** dans la fonction publique pour en faire le meilleur usage ;
- **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 ;
- **améliorer le pilotage général de la fonction publique.**

---

#### **Refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers** (*Orientation stratégique n° III*).

---

Aujourd'hui, l'organisation de la fonction publique de l'Etat en corps, notion qui n'a plus guère de signification pertinente, aboutit à un système cloisonné, très complexe et coûteux à gérer. Cette structuration par corps freine la mobilité des agents au sein et entre les trois fonctions publiques, d'autant que le « tableau de correspondance » entre les métiers des trois fonctions publiques n'a pas été réellement établi.

- Aussi est-il proposé de simplifier l'organisation statutaire de la fonction publique de l'Etat en remplaçant les quelque 700 unités statutaires existantes par **un nombre restreint de « cadres statutaires »**, regroupés en quelques grandes filières professionnelles. **Sept filières professionnelles** pourraient être créées : filière d'administration générale, filière financière et fiscale, filière sociale, filière de l'éducation et de la recherche, filière culturelle, filière technique, filière de la sécurité (on rappelle que les militaires et les magistrats disposent de statuts spécifiques et sont hors du champ de réflexion de la conférence nationale).

Pour l'ensemble des trois fonctions publiques, **quatre niveaux de qualification** seraient retenus en cohérence avec les niveaux de diplômes européens :

- Niveau 1 pour un recrutement au niveau du CAP et du BEP ou, à titre dérogatoire, sans diplôme ;
- Niveau 2 pour un recrutement au niveau du baccalauréat ou équivalent ;
- Niveau 3 pour un recrutement au niveau de la licence ou équivalent ;
- Niveau 4 pour un recrutement au niveau du master ou équivalent.

Le recrutement au niveau DUT/BTS relèverait soit du niveau 2, soit du niveau 3.

- Pour chaque niveau serait créé un ou, exceptionnellement, plusieurs cadres statutaires, chacun comprenant, en règle générale, trois grades composés de plusieurs échelons. On aurait donc au total environ le même nombre de cadres statutaires au sein de la fonction publique de l'Etat que de cadres d'emplois au sein de la fonction publique territoriale (une cinquantaine). Il est aussi préconisé de créer **un niveau 5, purement fonctionnel**. Il correspondrait essentiellement aux actuels emplois de direction (directeurs d'administration centrale, préfets, directeurs généraux des grandes collectivités territoriales ou des grands hôpitaux ...) et serait accessible aux agents publics comme à des personnes venant du secteur privé.
- En outre, si **la fusion complète des trois fonctions publiques n'est pas envisageable aujourd'hui**, compte tenu des différences importantes et des spécificités légitimes propres à chacune d'entre elles, il est, en revanche, suggéré de rapprocher ou d'harmoniser leur organisation, afin de **rendre similaires et compatibles les cadres d'emplois et les cadres statutaires**, et de créer une filière d'administration générale commune aux trois fonctions publiques.

---

### **Redéfinir la place et la nature du contrat dans la fonction publique pour en faire le meilleur usage** (*Orientation stratégique n°IV*).

---

Les agents contractuels occupent aujourd'hui une place importante dans la fonction publique : plus du 20 % du total des emplois. Dans certains ministères – comme le ministère de la défense, régalien par excellence – ils représentent environ 50 % des emplois.

Pourtant, leur régime est peu satisfaisant : les agents contractuels ne bénéficient ni des avantages du statut ni de ceux du code du travail. Ainsi, l'évolution de leur rémunération n'est pas garantie et leur évaluation n'est pas obligatoire. En outre, les cas de recours aux agents contractuels sont mal définis et peu pertinents, rendant le système illisible, très lourd à gérer et juridiquement très peu sûr. Or, il est indispensable, pour satisfaire aux principes d'adaptabilité et de continuité du service, que les administrations soient en mesure de recourir au contrat, de manière complémentaire au statut.

- Sur ces bases, il est proposé de professionnaliser le recours aux agents contractuels dans la fonction publique.

On soulignera que la mise en place d'une fonction publique dite « duale », c'est-à-dire dans laquelle certains emplois sont exclusivement réservés à des agents relevant d'un statut et d'autres uniquement à des agents contractuels, doit être écartée. En effet, il n'est pas possible de trouver un critère de séparation simple, pertinent et opérationnel : circonscrire le statut aux seuls « emplois de puissance publique » reviendrait à faire basculer 4,6 millions d'emplois sous le régime du contrat ; retenir le périmètre des services publics fondamentaux, au sens du préambule de la Constitution, limiterait au contraire fortement la place du contrat, alors même que celui-ci peut s'avérer indispensable au bon fonctionnement de nombreux services publics de masse (école, hôpital). Mais, plus fondamentalement, la construction d'une fonction publique duale rend difficile, voire impossible, toute respiration entre les « espaces » statutaire et contractuel et freine ainsi la mobilité.

Il est donc proposé de **concilier le statut et le contrat**.

- **La première question est celle de l'étendue et du champ du recours à des agents contractuels.** L'usage du contrat serait possible, afin d'assurer le bon fonctionnement du service public, dans **cinq principales catégories de cas** :
  - pour répondre aux besoins occasionnels des administrations (besoins ponctuels ou remplacements rapides) ;
  - pour organiser des carrières courtes, comme c'est le cas pour les militaires ;
  - pour bénéficier de compétences insuffisamment répandues ou disponibles parmi les agents titulaires ;
  - pour tenir compte de la mobilité entre le secteur public et le secteur privé, afin notamment d'enrichir l'administration par le recrutement de personnes aux expériences professionnelles variées ;
  - pour faciliter l'accès à la fonction publique, notamment des personnes éloignées du système scolaire ou en apprentissage, des personnes handicapées, des seniors et des agents ressortissant de pays de l'Union européenne.

Sur ces bases, chaque administration, compte tenu de la structure initiale de ses emplois et de ses besoins futurs, notamment ceux correspondant aux catégories de recours au contrat décrites ci-dessus, évaluerait le volume d'agents contractuels dont elle aurait besoin à moyen et long termes, dans le cadre de sa politique générale de recrutement. Elle soumettrait cette évaluation et les actions de recrutement qu'elle envisage à une discussion avec les partenaires sociaux. Cette question pourrait faire l'objet d'une négociation afin d'aboutir à un accord collectif.

- **La seconde question est celle du régime juridique des agents contractuels des collectivités publiques, qu'il est proposé de moderniser.** Une approche pragmatique est privilégiée : elle conduit à souligner l'intérêt qu'il y aurait à faire relever les agents contractuels de la fonction publique du droit commun (code du travail) ; elle conduit aussi à relever les difficultés qu'engendrerait, à court terme, une irruption rapide du contrat de droit commun dans les administrations, peu outillées pour l'utiliser.
- Le dispositif suivant est donc préconisé :
  - 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.

Dans ce contexte, il conviendra de faciliter le passage réciproque entre le statut et le contrat et de développer des règles de gestion des ressources humaines communes aux deux régimes juridiques : il est ainsi proposé de soumettre l'ensemble des agents titulaires ou contractuels aux droits et obligations actuellement réservés aux fonctionnaires.

- Il est enfin proposé que la loi prévoie que **des accords passés entre les employeurs publics et les organisations représentatives des personnels aient force obligatoire**, dans des conditions qu'elle fixerait, ce qui ouvrirait enfin la voie à la négociation collective dans la fonction publique.

---

### **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** (*Orientation stratégique n° V*).

---

Les valeurs du service public exposées plus haut imposent à l'administration d'être exemplaire dans tous ses actes de gestion.

#### **Prévoir**

Les employeurs publics n'ont que très récemment commencé à concevoir des politiques d'emplois dans une vision prospective. La mise en place progressive d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), impulsée au niveau interministériel, a constitué un progrès important. Reste à améliorer les outils existants, à les diffuser à tous les niveaux et à en tirer des conséquences opérationnelles.

Afin de poursuivre cette évolution, il est recommandé, dans un premier temps, de **procéder à une analyse des besoins de compétences** à moyen et long termes des collectivités publiques, dans un second, de faire **un inventaire, un classement et une cotation de l'ensemble des métiers et des postes** des trois fonctions publiques. Il s'agira notamment de rapprocher et de fusionner les répertoires des métiers des trois fonctions publiques.

#### **Recruter**

Conformément aux conclusions d'un rapport récemment remis aux ministres en charge de la fonction publique sur le contenu des concours de l'Etat, il est rappelé que les modes de recrutement dans la fonction publique sont aujourd'hui largement inadaptés. Ils sont essentiellement conçus comme des processus logistiques et juridiques et non comme la première étape – fondamentale – de la gestion des ressources humaines. Ce sont les connaissances (souvent académiques), plus que les compétences qui sont

le principal critère de sélection. Les savoir-faire et les savoir-être, qualités pourtant primordiales, sont peu ou mal évalués.

Pour remédier à cette situation, il est suggéré, d'une part, d'identifier, en amont, des viviers potentiels de recrutement et de mettre en place des bourses de préparation aux concours, délivrées sur critères sociaux, et, d'autre part, de **professionnaliser les modes de recrutement par concours** en :

- définissant, de manière précise, pour chaque cadre statutaire ou cadre d'emplois, les compétences à sélectionner ;
- organisant des concours comprenant trois composantes destinées à apprécier respectivement l'aptitude professionnelle du candidat, son niveau général et son potentiel humain ;
- formant les membres des jurys, eux-mêmes composés de profils diversifiés, et en valorisant la fonction de membre de jury dans la carrière des agents ;
- recourant à des professionnels du recrutement.

En outre, **le rôle de la période de stage après concours devrait être renforcé** pour qu'elle fasse partie intégrante de la sélection : la titularisation quasiment systématique à l'issue de la période de stage conduit parfois à recruter, pour plus de trente ans, des personnes dont les capacités sont pourtant insuffisantes ou inadaptées.

## Employer

L'affectation sur un poste constituant un élément clé du parcours professionnel d'un agent, il est observé que les processus d'affectation ne prennent actuellement pas assez en compte l'intérêt du service. De même, le profil et les résultats attendus pour un poste à pourvoir ne font l'objet d'aucune formalisation. Dès lors, beaucoup d'agents ne disposent pas d'une fiche de poste à jour tandis que d'autres ne parviennent pas à trouver une affectation satisfaisante et restent en situation d'échec professionnel. Il s'agit donc de **créer un véritable marché de l'emploi public**.

Chaque administration devrait publier, sur une **bourse de l'emploi public** (dont la mise en place est en cours pour l'Etat), le ou les postes vacants, en précisant le mode de recrutement, le contenu détaillé des fonctions à exercer, le profil des candidats, la rémunération fonctionnelle du poste et la durée envisagée des fonctions. Cela suppose d'unifier et de généraliser les bourses existantes et de rendre obligatoire l'usage de la bourse de l'emploi public.

Parallèlement, il est préconisé d'établir, lors de l'affectation d'un agent sur un poste, une **convention d'affectation** indiquant notamment le contenu des fonctions exercées, leur durée, les objectifs qui sont assignés, la rémunération fonctionnelle et les besoins éventuels de formation. Cette convention servirait de référence pour l'évaluation de l'agent.

En outre, trois cas dans lesquels il pourra être mis fin à l'affectation avant son terme sont envisagés :

- à la demande de l'agent, 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 ;

- dans le cas d'une mutation d'office dans l'intérêt du service ;
- à l'initiative de l'administration, dans des cas limitativement énumérés : faute ou insuffisance professionnelle caractérisée.

Ce dernier cas suppose d'**organiser la sortie de la fonction publique** des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante. Les textes prévoient déjà la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle. Il est proposé, pour apprécier cette insuffisance, de se fonder sur l'évaluation : un agent dont la valeur professionnelle aura été estimée insuffisante de manière répétée pourra faire l'objet d'un licenciement pour ce motif, à l'issue d'une procédure transparente et contradictoire.

## Evaluer

La conférence nationale ayant mis en évidence le désir de tous de pouvoir **s'appuyer sur un processus d'évaluation objectif, juste et efficace**, il est proposé de **remplacer la notation**, système infantilisant et qui a quasiment perdu toute pertinence, **par l'évaluation**, dans la perspective ouverte par le décret du 17 septembre 2007. Il conviendra de compléter ce décret en précisant les objectifs, la procédure et les critères de l'évaluation des agents, afin d'assurer sa légitimité.

Telle est la condition pour que **l'évaluation constitue l'élément central de l'évolution de carrière d'un agent** : la partie variable de la rémunération de l'agent, les avancements d'échelon, de grade ou de cadre statutaire ou d'emplois seraient, en effet, essentiellement liés à cette évaluation. La formation des cadres et des chefs de service à l'évaluation est, à cet égard, absolument prioritaire.

## Promouvoir

Aujourd'hui, la promotion s'appuie insuffisamment sur l'évaluation de la manière de servir, et la promotion par concours interne est inadaptée, car elle conduit parfois les agents à développer des stratégies de carrière contre-productives.

Il faut donc **renforcer la sélectivité de la promotion de grade**, sur le fondement de deux critères : l'évaluation des agents et la nature des postes occupés. L'accès au dernier grade de chaque cadre statutaire ou d'emplois serait par exemple conditionné au fait d'avoir occupé, pendant au moins trois ans, un ou plusieurs postes comportant des responsabilités ou des sujétions particulièrement lourdes.

De même, il s'agit de **permettre l'accès à un cadre statutaire ou à un cadre d'emplois de niveau supérieur sur la base d'une sélection professionnelle modernisée**. Pour être promu, l'agent devrait ainsi démontrer sa valeur professionnelle (appréciée par l'évaluation) ainsi que sa capacité professionnelle à accéder à un cadre de niveau supérieur (apprécié, par exemple, par un bilan de compétences). Parmi les promoteurs, le choix des personnes promues se ferait soit après un entretien avec un jury, soit sur proposition de l'administration après avis de la commission administrative paritaire compétente. Cette sélection professionnelle remplacerait le concours interne.

## Rémunérer

La **complexité et l'opacité des modes de rémunération** ont été soulignées. Malgré des progrès récents, ils se caractérisent par l'empilement des dispositifs et le dénaturation fréquente des finalités initiales des différentes composantes de la rémunération. En outre, **la modulation des rémunérations est trop faible** : pour l'ensemble de la fonction publique de l'Etat, la part de la rémunération indemnitaire, qui est la seule composante théoriquement modulable dans la rémunération totale, n'est que de 15 % en moyenne ; de surcroît, la part variable ne représente qu'une petite fraction de cette composante indemnitaire, en raison de l'existence de nombreuses primes « fixes ».

Afin de remédier à cette situation, il est proposé de distinguer désormais, dans la rémunération des agents, une **composante statutaire liée au grade** (qualification et ancienneté) et une **composante liée au poste occupé**. Cette deuxième composante, fonctionnelle, comprendrait **une part fixe et une part variable** déterminée au regard des résultats atteints. Les deux composantes de la rémunération (statutaire et fonctionnelle) seraient soumises à cotisations afin de conférer **des droits à retraite**.

La part moyenne de la rémunération fonctionnelle pourrait être progressivement augmentée, en passant d'environ 15% aujourd'hui à 25% dans dix ans, afin de **mieux personnaliser la rémunération fonctionnelle des agents**.

Parallèlement, la fonction publique doit mener une **politique sociale exemplaire**. C'est pourquoi il est proposé, en s'inscrivant souvent dans le sillage d'actions déjà entreprises :

- de fixer la rémunération fonctionnelle en tenant compte notamment de la localisation du poste et du coût du logement ;
- d'innover en matière d'accompagnement des familles et de garde d'enfants ;
- d'accompagner davantage les personnes touchées par des accidents du travail graves ;
- d'améliorer les conditions de travail dans les administrations, notamment en généralisant les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, qui existent déjà dans les hôpitaux ;
- de développer la médecine de prévention.

## Former

Les dépenses de formation initiale et continue ont représenté 3,9 milliards d'euros en 2005 pour la seule fonction publique d'Etat, soit 6,6% de sa masse salariale ; il est observé que la politique de formation est en général très appréciée par les agents.

Mais la qualité, la densité et l'adaptation des formations dispensées restent très inégales. Les formations à la prise de poste et au management sont insuffisantes. En outre, elles portent, pour une part importante, sur la préparation des concours internes. Enfin, l'égalité d'accès à la formation reste un enjeu de premier rang.

Il importe donc, dans le prolongement de l'accord du 21 novembre 2006 signé entre le gouvernement et trois organisations syndicales sur la formation professionnelle tout au long de la vie :

- **de développer les formations aux moments clés de la carrière ;**
- **d'en définir les objectifs prioritaires et d'en renforcer l'évaluation ;**
- **et d'optimiser le réseau des écoles de formation** des trois fonctions publiques afin de favoriser la mise en place de programmes de formation communs.

### **Informier**

L'information des agents de l'administration par leur employeur est actuellement très insuffisante. Cette situation contribue à rendre illisibles et opaques les règles, déjà complexes, de gestion des ressources humaines.

Il est donc proposé de faire de la communication envers les agents un **axe à part entière de la politique de rénovation de la gestion des ressources humaines** au sein de la fonction publique, notamment en confiant au responsable hiérarchique un rôle d'information et d'accompagnement.

Il s'agit de **mener une politique générale et permanente d'information interne** aussi bien qu'une **communication sur les valeurs et les métiers de la fonction publique**.

### **Améliorer le pilotage général de la fonction publique (Orientation stratégique n° VI).**

Les fonctions de régulation d'ensemble des trois fonctions publiques sont trop éclatées, du fait de la multiplicité des intervenants au sein même de l'Etat. En outre, la représentation des employeurs territoriaux est mal assurée puisque le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), censé exercer auprès de l'Etat le rôle de proposition et de représentation des collectivités, est une instance paritaire qui ne peut engager les employeurs. Le même constat vaut pour la fonction publique hospitalière.

Pour ces raisons, il est préconisé, en premier lieu, de **créer une direction générale de la fonction publique renforcée**. Cette direction serait en charge de l'ensemble des questions relatives aux trois composantes de la fonction publique. En effet, la trop grande séparation du traitement des aspects juridiques, financiers et, fonctionnels des questions de ressources humaines n'est pas compatible avec la mise en place d'une politique de rénovation globale et cohérente. Cette direction, qui a déjà évolué au cours des dernières années vers un rôle d'animation interministérielle, reprendrait ainsi certaines des missions relatives à la fonction publique exercées par la direction générale des collectivités locales et la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, celles-ci conservant toutefois des responsabilités en matière de fonction publique.

Il conviendra, en deuxième lieu, de **mieux associer les employeurs territoriaux et hospitaliers, dont le statut devra être fixé, à la définition de la politique de la fonction publique**.

Le souci d'efficacité et de professionnalisation devrait parallèlement se traduire dans **l'organisation de la « fonction ressources humaines »** au sein des collectivités publiques, autour de plusieurs axes :

- un suivi interministériel de l'encadrement supérieur de l'Etat, prenant la forme d'une structure légère, doit être mis en place ;
- les fonctions stratégiques de conception et de pilotage général doivent être assurées, dans chaque ministère, par une véritable direction des ressources humaines ;
- les fonctions opérationnelles à forts enjeux humains doivent être déconcentrées, principalement au niveau régional ;
- 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 doivent se positionner et être évalués comme prestataires au profit des autres services des collectivités publiques.

Enfin, une « **commission supérieure de la fonction publique** » émanant des trois conseils supérieurs de la fonction publique, devrait être créée afin d'examiner les questions et les textes communs aux trois fonctions publiques.

## **D. COMMENT CONDUIRE ET RÉUSSIR LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE ?**

D'octobre 2007 à février 2008, une consultation nationale d'une ampleur sans précédent a été conduite. Elle a permis à toutes les personnes concernées d'exprimer leur opinion et leurs attentes.

Le livre blanc établit, à partir de tous les matériaux issus de cette **réflexion** collective, un premier diagnostic et des recommandations. Il appartient maintenant aux pouvoirs publics de conduire les deux prochaines étapes : celle de la **discussion (concertation / négociation) avec toutes les parties prenantes** ; celle de la **décision**, c'est-à-dire notamment, s'ils le souhaitent, de l'élaboration d'un projet de loi.

Pour ces deux phases, il est recommandé d'associer étroitement, d'une part, bien entendu, les organisations syndicales et les gestionnaires de la fonction publique, mais aussi, d'autre part, directement, les fonctionnaires, les usagers et les parlementaires. **Il faut expliquer et convaincre.**

**S'agissant du vote de la réforme**, il est nécessaire de mobiliser tous les acteurs de la modernisation de la fonction publique, selon une méthode similaire à celle retenue pour la réforme budgétaire (LOLF). Le projet de loi ainsi préparé devrait fixer le cadre juridique de l'ensemble des agents des collectivités publiques, qu'ils soient titulaires ou contractuels.

**S'agissant, du calendrier d'application de la réforme**, il est suggéré que la loi n'entre en vigueur qu'au terme d'un délai suffisant, d'un an au moins, après sa promulgation, afin de laisser à chacun, agents comme employeurs, le temps de s'y préparer. La période d'application de la loi devrait aussi s'accompagner d'une campagne d'information et de formation : **chaque agent bénéficierait d'un traitement**

**personnalisé**, afin d'obtenir des réponses claires et rapides à ses interrogations. Le principe serait évidemment que le reclassement des agents ne pourrait avoir pour effet de réduire leurs droits antérieurs.

Il faut souligner, enfin, les **effets à attendre de la réforme**. La modernisation du régime et de la gestion de 20 % de la population active française constituera **un formidable investissement pour la France**. Comme tout investissement, il aura certes d'abord un coût, celui-ci étant toutefois étalé dans le temps, compte tenu des mesures proposées. Mais, en contrepartie, l'objet même de la réforme étant de moderniser et de dynamiser la fonction publique, on doit en attendre une amélioration importante du fonctionnement des collectivités publiques qui pourraient, avec des agents mieux reconnus, ayant des parcours professionnels plus riches et plus motivants, et dont les mérites seraient mieux pris en compte, rendre des services accrus au profit des usagers, de la société toute entière et de l'attractivité de la France sur le plan international.

Ainsi, une fois l'investissement initial réalisé, les **gains d'efficacité et de productivité** qui résulteront des réformes seront sensibles. Il s'agit en définitive **de procéder à des dépenses utiles et à des économies intelligentes**, plutôt que l'inverse, ce qui a trop souvent été le cas dans le passé.