The background is a complex collage of historical sketches and documents. It features various technical drawings, including a large anatomical figure of a human torso, a mechanical device with a large wheel, and architectural plans. There are also handwritten notes in various languages, some appearing to be in Hebrew or Arabic script, and others in Latin or French. The overall aesthetic is that of an old, well-used notebook or a collection of historical research papers.

# FONCTION PUBLIQUE RÉFORMER POUR INNOVER

Le projet de réforme de la fonction publique émanant du Secrétaire d'État Olivier Dussopt était examiné le mercredi 27 mars par le Conseil des ministres. Cette réforme, destinée à rendre la fonction publique "plus attractive et plus réactive", ne manque pas dès à présent de susciter une forte opposition des syndicats qui voient dans certaines dispositions un alignement sur le secteur privé, avec la crainte que cela "casse la fonction publique". Mais si on peut comprendre cette réaction, il faut aussi reconnaître que certaines dispositions ont le mérite d'assouplir les règles de gestion pour rendre la fonction publique plus adaptable à un contexte mouvant. En réalité, la grande faiblesse de ce texte se situe dans un autre registre, celui de la finalité de ce projet, qui traite assez peu d'une question fondamentale, celle de la contribution des fonctionnaires au développement de l'innovation pour renforcer la cohésion sociale. Approfondissons donc le débat.

PAR JEAN-LOUIS SANCHEZ

## ASSOULPIR LES RÈGLES DE RECRUTEMENT

Le projet de réforme peut paraître utile lorsqu'il cherche à "diversifier les viviers de recrutements". En effet, la fonction publique pourra embaucher davantage de contractuels, qui n'ont pas le statut de fonctionnaires et qui représentent déjà environ 20 % des effectifs (900 000 CDD sur 5,5 millions d'agents publics). Et plus précisément encore, pour "s'adjoindre de nouvelles compétences issues du privé commercial et associatif", ces nouveaux contractuels auront notamment accès aux emplois de direction de l'État, des collectivités territoriales et des établissements de la fonction publique hospitalière. Par ailleurs, en ce qui concerne les postes à haute responsabilité, qui jusqu'à présent étaient majoritairement réservés aux énarques, sur le modèle du secteur privé, un nouveau type de contrat à durée déterminée est créé : le "contrat de projet" pour des missions spécifiques. Il est valable pour une durée qui peut aller d'un an à six ans. Enfin, le projet prévoit également des mesures pour renforcer la mobilité au sein de l'administration, avec même la possibilité d'un détachement d'office c'est-à-dire autoritaire. Ces diverses propositions mériteraient donc d'être analysées avec bienveillance, car la diversification des profils des cadres de l'administration ne peut qu'impacter favorablement la capacité d'innovation des collectivités publiques. Mais une mesure supplémentaire durcit l'opposition des syndicats au projet de loi. Comme il l'a fait pour le secteur privé, le gouvernement prévoit de doter la fonction publique d'une instance unique de dialogue social : le Comité social d'administration, issu de la fusion des comités techniques (CT), et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Par ailleurs, le projet prévoit un recentrage des compétences des commissions paritaires administratives sur les seules situations excep-



Olivier Dussopt, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.

tionnelles (procédures disciplinaires, recours hiérarchiques etc.). Bien évidemment, les syndicats y voient une attaque directe à leurs prérogatives, en les privant de leur rôle dans l'avancement des agents de la fonction publique, mais aussi en réduisant le nombre de postes ouverts aux syndicats pour la représentation des personnels.

La bataille sera donc rude mais il faut espérer qu'elle puisse déboucher sur un compromis sauvegardant l'assouplissement des règles de recrutement dans la fonction publique, dans une période où tout doit concourir à favoriser l'adaptation des organisations aux nouveaux enjeux sociétaux. On peut alors penser que pour réussir à atténuer les oppositions il faudrait davantage préciser la finalité du projet de réforme. Car, à aucun moment, il n'indique qu'un des objectifs à atteindre serait aussi de rendre la fonction publique plus accessible, plus personnalisée et plus

humaine, conformément à une vision éthique du service public.

## VALORISER LA MISSION AVANT LE MÉTIER

On l'oublie trop souvent : si la fonction publique bénéficie d'un traitement particulier au sein de la société, avec la garantie de l'emploi notamment, c'est parce qu'elle a des obligations particulières. En prise avec des objectifs d'intérêt général, elle doit être soucieuse d'un rapport aux particuliers empreint d'un esprit d'engagement. C'est ce qui en fait la force et l'attractivité, car servir est gratifiant. Mais dorénavant, avec la complexité des réglementations et la rigidité des organisations, l'application d'un "savoir-faire formaté" semble l'emporter sur la question du sens et de la relation à l'usager. Ainsi, dans le secteur social et médico-social, on respecte bien sa feuille de route, mais on a du mal à se sentir responsable de l'aboutissement de son action, de la qualité du parcours de l'usager. On a pu vérifier par exemple, grâce aux enquêtes

menées sur des affaires sensibles d'enfants maltraités, que le cloisonnement entre professionnels avait eu des conséquences dramatiques. De même, dans l'Éducation nationale, si la plupart des enseignants s'emploient avec dévouement à transmettre le savoir, ils sont plus rares à se sentir investis d'une obligation de suivi personnalisé pour chaque enfant. C'est pourquoi l'établissement d'un nouveau type de dialogue et de relations entre administrations et administrés passe nécessairement par la réactivation au sein de l'administration de l'éthique de mission, qui engage le fonctionnaire non pas seulement dans le respect des règles de sa profession, mais aussi dans la responsabilité du résultat.

## « Le service public démultiplierait ses forces en s'appuyant sur des réseaux de bénévoles. »

C'est un véritable tournant que doivent prendre les services de gestion des ressources humaines des administrations qui ont tendance à privilégier dans la gestion de ses ressources humaines la technicité au détriment du sens pour montrer leur souci d'élever la qualification des fonctionnaires. Or le fonctionnaire ne fournit pas seulement un service, il doit intégrer dans son action les autres exigences issues de la prise en compte de l'intérêt général. Ce qui demande disponibilité et engagement. Ce changement de cap est d'ailleurs de plus en plus souhaité par les associations et les syndicats qui représentent les cadres de la fonction publique. Le moment est donc propice pour greffer dans le projet de loi, en cours de discussion, des dispositions précisant les obligations déontologiques et éthiques que chaque fonctionnaire s'engagerait à respecter au moment de sa nomination. Parmi celles-ci, la question délicate de la relation entre professionnels et bénévoles dans l'action publique. Il faut en être convaincu, le service public démultiplierait ses forces, tout particulièrement en ce qui concerne l'aide aux personnes en difficulté, en s'appuyant sur des réseaux de bénévoles. Non seulement ceux-

ci disposent d'un temps précieux pour l'écoute, mais leur implication favorise la dédramatisation des situations.

## NE PAS CONFONDRE FONCTION PUBLIQUE LOCALE ET NATIONALE

Cette revalorisation de l'éthique est tout particulièrement nécessaire pour l'administration locale qui puise sa légitimité dans celle des villes et des départements : agir au plus près des citoyens et avec eux. En effet, les missions de l'État et celles des collectivités locales sont de natures différentes. L'État doit se consacrer principalement à des missions de protection et de régulation tandis que les collectivités locales doivent s'impliquer davantage sur le terrain de la prévention et de l'action.

Or, ces dernières années, un souci d'homogénéisation des diverses fonctions publiques s'est traduit par l'uniformisation des modes de sélection et de formation des cadres dirigeants des collectivités publiques. Dorénavant les cadres de la fonction publique territoriale tendent à privilégier les aspects réglementaires de leur mission au détriment de leur responsabilité "politique" de conseil en matière d'innovation et d'adaptation des réponses locales. C'est pourquoi la contribution des exécutifs locaux à la performance du contrat social devrait être aujourd'hui subordonnée à l'affirmation d'une vraie spécificité de la fonction publique territoriale. Cela passe par une plus grande diversification des modes de recrutement des cadres des collectivités locales (voir plus haut), en évitant de passer systématiquement par des concours administratifs, précisément bien trop administratifs. Sur ce point, le projet de loi qui prévoit le recrutement direct de cadres associatifs ou issus de l'entreprise aurait le mérite de faciliter non seulement les dynamiques partenariales, mais aussi l'enracinement d'une conception plus ouverte et plus pragmatique de l'action publique locale.

## SE Doter d'une charte de qualité

Pour y parvenir, il peut paraître opportun de réactiver les propositions de la mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires

## “Oui la haute fonction publique doit évoluer”

**C'est l'une des mesures phares de la réponse du président de la République aux attentes des Français : la suppression de l'ENA. On ne sait pas encore ce qui la remplacera, mais cette mesure veut marquer une volonté de rupture avec les errements de plus en plus décriés de la haute fonction publique portant sur les modes trop théoriques de sélection, la porosité dangereuse avec le secteur privé commercial, l'absence d'expérience de terrain...**

**Les intentions sont donc louables à condition que leur traduction tienne compte de l'expérience des acteurs de terrain et des associations professionnelles dont nous reproduisons les principaux extraits d'une tribune publiée récemment dans *Le Journal du Dimanche*.**

“La République s'appuie sur une fonction publique compétente, loyale, intègre. (...) Ce constat ne s'oppose pas à un projet de transformation de notre modèle de haute fonction publique, comme levier du contrat social renouvelé des citoyens avec leurs services publics.

Il faut d'abord renouer avec la promesse républicaine de l'égalité des chances, celle qui rend possible l'ascension sociale, par les



© Grand Orient de France – Photo Ronan Loaec

plus hautes responsabilités publiques, de citoyens de condition modeste, issus de quartiers difficiles mais également de tous les territoires de France. Et celle, capitale, qui assure la parité entre les femmes et les hommes. Des choix politiques forts peuvent conduire à revoir la nature des concours, les systèmes de préparation ou bien encore de détection des potentiels.



© reseau-hospital-giht

Il faut aussi remédier au cloisonnement entre les hauts fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et de l'hôpital. Et pourquoi ne pas exiger de chacun un passage dans au moins deux des trois versants de la haute fonction publique, favorisé par une gestion mieux coordonnée des ressources humaines et des formations ?

Oui, le brassage des talents contribue à la bonne conduite de l'action publique. Le besoin d'associer les meilleures compétences au bon moment peut justifier d'ouvrir davantage l'administration à des profils du secteur privé. Même si des garde-fous demeurent nécessaires en matière de déontologie, d'égal accès aux emplois publics et de qualifications professionnelles.

Nous, représentants des trois versants de la haute fonction publique, sommes prêts à nous engager pleinement pour parti-



© aatf

ciper à ce changement : diversifier, décloisonner, responsabiliser, libérer les énergies pour plus de mobilité, de cohérence d'action et une meilleure allocation des moyens humains. Nous portons ensemble trois points de vigilance : l'égalité des conditions d'accès à la fonction publique, le renforcement des mobilités, et un système de formation de haut niveau, porteur d'une culture commune et adapté à la diversité des métiers et adapté qu'aux réalités quotidiennes de nos concitoyens.

La fin de la haute fonction publique est une chimère car notre pays a besoin de cadres dirigeants. Les cadres statutaires ancrés dans les trois lois de la fonction publique ne sont pas l'ennemi de la modernité. Nous faisons le pari d'une réforme puissante et concertée, qui fasse rayonner l'idéal d'une élite républicaine, recrutée sur ses compétences, engagée au service de nos concitoyens et capable de contribuer à relever les défis de notre pays”.

**Par Daniel Keller**, président de l'Association des anciens élèves de l'ENA (AAEENA), **Vincent PrévotEAU**, président de l'Association des directrices et directeurs d'hôpital (ADH), **Fabien Tastet**, président de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF).

rendue publique le 31 janvier 2018. Ses co-rapporteurs, les députés Fabien Matras (LREM Var) et Olivier Marleix (LR Eure-et-Loir) ressuscitent notamment la diffusion d'une "Charte de la déontologie de l'agent public" synthétisant en langage courant les obligations attachées au statut. On pourrait aussi s'inspirer des travaux du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et de la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale. Ceux-ci ont débouché sur la diffusion d'une "Charte des valeurs" en Ille-et-Vilaine

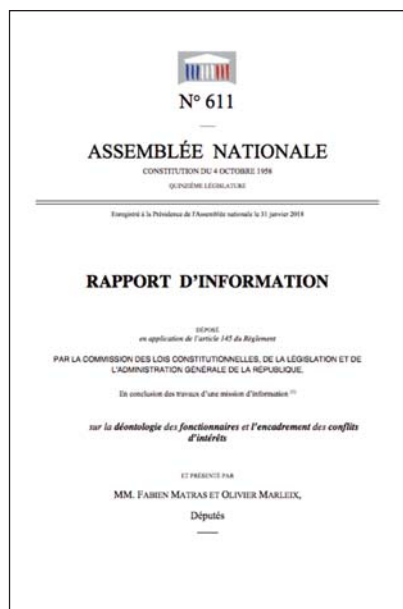
par exemple. Mais au-delà c'est chaque collectivité locale qui devrait se doter d'une "charte de qualité" engageant employeurs et salariés à renforcer le rapport étroit et permanent avec les usagers et les habitants. Il conviendrait même d'en faire l'axe central du management des ressources humaines, tout en la diffusant aux habitants pour leur

permettre de mieux comprendre le fonctionnement et les objectifs qualitatifs des services. En leur offrant la possibilité de faire connaître leur avis par l'intermédiaire d'outils de communication particulièrement accessibles. Une exigence d'autant plus impérieuse que les Français n'ont qu'une idée pour le moins confuse du champ d'intervention des services publics locaux, qui influent pourtant de plus en plus sur leur vie quotidienne. Et pour éviter que certains puissent n'y voir qu'une charte de plus, dans un monde de plus en plus dominé par le goût de l'incantation et du paraître, celle-ci devra être au contraire se distinguer par la précision de ses engagements et par les évaluations de leur impact. Dans une période où ressurgit l'utilité

de repenser les liens entre citoyens et pouvoirs publics, ce type de charte aurait ainsi le mérite de montrer le souci de proximité et d'innovation des élus locaux.

## METTRE FIN AU NARCISSISME INSTITUTIONNEL

Ce qui est vrai de la nécessaire amélioration du rapport aux usagers l'est aussi du rapport entre autres services. En effet, rien n'est plus dévastateur que l'incapacité des administrations à harmoniser leurs interventions, comme le montrent de nombreuses études effectuées en la matière. Chacun agit dans sa sphère de compétence, sans rechercher la nécessaire complémentarité avec les autres, plus soucieux de dominer que de coopérer. C'est d'autant plus regrettable que la nécessité d'une forte cohérence de la réponse publique est évidente lorsqu'il s'agit précisément de la principale finalité de la fonction publique : créer du commun. Or, si l'utilité d'une réponse coordonnée est acceptée théoriquement par tous, sa mise en œuvre ne se décline qu'à travers des comités, des commissions, des observatoires, dont l'efficacité est douteuse. Car leurs travaux portent généralement sur des questions de fonctionnement au détriment de la réflexion sur le sens et l'efficacité de l'action. Sans vraie convergence des responsables sur la finalité de leur action, la collaboration ne peut être qu'illusoire. Dès lors, on ne saurait trop insister sur l'utilité de construire des démarches qui permettent d'analyser de façon partagée entre administrations l'évolution des territoires et de leurs populations, pour définir collectivement les projets. "Sans cette volonté de comprendre ensemble pour mieux agir ensemble, il n'est guère possible d'harmoniser les interventions dans un territoire donné", nous précise François Jeger, consultant à l'Odas. Autrement dit, le partenariat ne peut être efficace que s'il se concrétise dès le départ autant dans l'élaboration du diagnostic que dans la mise en œuvre de réponses. À condition bien évidemment que chaque administration se donne la même finalité éthique : utiliser ses prérogatives pour faire vivre le pacte républicain.



# « DAVANTAGE DE LIBERTÉ DE GESTION »

**Dominique Bussereau**, Président de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

*Le Jas* : Que pensez-vous du projet de loi de renouveau de la Fonction publique ?

**Dominique Bussereau** : Ce projet de loi est un texte avant tout technique qui ne remet pas en cause notre architecture statutaire issue de la loi du 26 janvier 1984, même si l'on assiste à un rapprochement entre le droit de la fonction publique et le droit du travail.

La réforme va apporter davantage de liberté de gestion aux employeurs publics locaux. Les agents publics vont également bénéficier de plus d'opportunités de mobilité et d'évolution professionnelle entre les trois versants de la fonction publique mais aussi vers le privé. À cet égard, l'ADF observe avec satisfaction que la prise en compte de la qualité de la vie au travail et le respect de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes sont bien pris en compte dans le projet de loi. S'agissant du dialogue social

territorial, l'ADF souhaite que les conditions d'accords locaux dans ce domaine soient assouplies afin de mieux garantir l'autonomie de négociation des collectivités locales.

S'agissant de la méthode, le gouvernement a organisé une concertation correcte et approfondie avec les employeurs locaux et les organisations syndicales.

Quant au fond, l'ADF a proposé la création d'un contrat de mission pour mener à bien un projet spécifique d'une durée de 5 ans maximum. Le projet de loi a repris cette disposition mais en la portant à 6 ans. Cela va permettre aux employeurs publics locaux de confier des missions à durée déterminée correspondant à des besoins liés à la modernisation des organisations ou à l'innovation des politiques publiques. La généralisation du recrutement, marquée par l'ouverture du contrat à durée déterminée à toutes les catégories et la possibilité dans les petites communes de moins de 1 000 habitants de recruter des contrats à durée indéterminée pour des emplois permanents, vont certainement réduire à terme le recours aux

fonctionnaires. Désormais, les emplois de direction des collectivités de plus de 40 000 habitants seront ouverts aux contractuels. Cela va permettre de recruter une plus grande diversité de profils.

*Le Jas* : Ne craignez-vous pas une uniformisation de la fonction publique territoriale et de la fonction publique de l'État alors qu'elles n'ont pas la même vocation ?

**D. B.** : Il est essentiel de conserver la spécificité de chacune de nos trois fonctions publiques. Je rappelle que la vocation de la fonction publique territoriale, qui compte 1,8 million d'agents, s'est affirmée tout au long de l'histoire de la décentralisation et il ne peut exister de décentralisation réussie sans une organisation et des moyens humains efficaces. Si son modèle a longtemps été le statut de l'État de 1946, la fonction publique territoriale a

une vocation différente de celle de l'État et tient à conserver un fonctionnement et une organisation spécifiques dans une architecture d'ensemble. Le statut de la fonction publique territoriale est à la fois une garantie en matière d'égalité des droits et devoirs des agents publics mais aussi un cadre de gestion souple appréciable.

L'administration départementale est marquée par une spécificité qui tient à la vocation ainsi qu'à l'échelle d'administration du département, où les métiers liés à la solidarité sociale ou à l'ingénierie territoriale y sont bien représentés. Ainsi, le département est un échelon d'administration intermédiaire lorsqu'il assume des fonctions de coordination ou de répartition vis-à-vis du bloc local et lorsqu'il prend part à des contractualisations interdépartementales, régionales ou avec l'État. L'enjeu est surtout de faciliter les allers-retours entre les trois fonctions publiques pour offrir de nouvelles perspectives professionnelles aux fonctionnaires et enrichir la fonction publique de ses mutuelles différences. ■



© J. C. Marnat / Figarophoto