



L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent

Michel Badré et Nicole Verdier Naves

2017-03
NOR : CESL1100003X
Mardi 31 janvier 2017

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 24 janvier 2017

L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES PRINCIPES QUI LA RÉGISSENT

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par

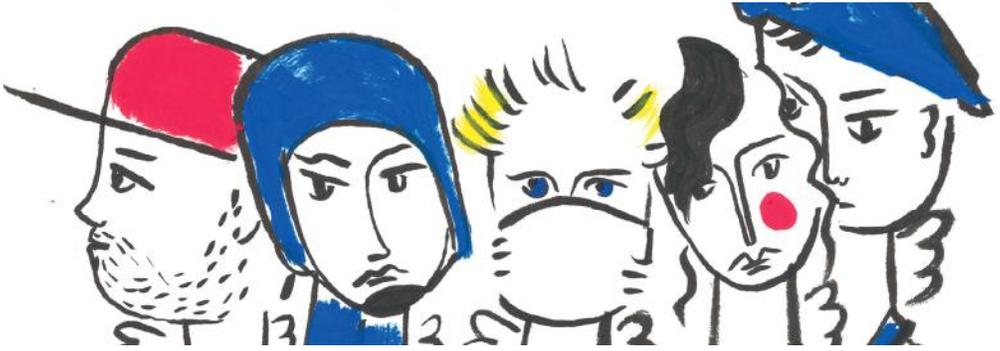
M. Michel Badré et Mme Nicole Verdier Naves, rapporteur.e.s

au nom de la
la commission temporaire fonction publique

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 25 juillet 2016. Le bureau a confié à la commission temporaire fonction publique la préparation d'un avis sur *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*. La commission temporaire a désigné M. Michel Badré et Mme Nicole Verdier Naves, rapporteur.e.s.

Introduction	6
I. DES PRINCIPES FONDATEURS ROBUSTES	8
A. La conception française de la fonction publique	8
1. Les repères historiques : la recherche d'un équilibre entre intérêt public et initiative individuelle	8
2. La fonction publique, une spécificité française en Europe ?	11
3. Les trois versants de la fonction publique	12
B. Les principes juridiques sous tendant le modèle français de la fonction publique	12
1. Les principes généraux applicables au service public : continuité, adaptabilité, égalité, neutralité, laïcité	12
2. Les principes spécifiques applicables à la fonction publique	13
3. La mise en œuvre de ces principes	15
C. Les enjeux contemporains	16
1. Les principaux enjeux de société	16
2. La fonction publique et les territoires	24
3. La fonction publique face à l'évolution des mentalités	26
4. Confirmer les principes et adapter les missions	28
II. DÉVELOPPER UNE APPROCHE AMBITIEUSE DE L'ADAPTATION DE LA FONCTION PUBLIQUE	29
A. Quelles missions pour la fonction publique, pour quelles finalités ?	30
1. Comment définir les missions ?	32
2. Comment évaluer les missions, et les adapter si nécessaire ?	33
3. Les responsabilités : le rôle de l'encadrement dans la mise en œuvre des missions et des objectifs	34
B. Quel.le.s fonctionnaires, pour remplir ces missions ?	36
1. Les recrutements et les carrières	37
2. La formation	44
C. Comment conduire les changements d'organisation ?	46
1. La place du dialogue social	46
2. La qualité de vie au travail (QVT)	48
3. La participation et l'écoute citoyenne, outils d'adaptation permanente de la fonction publique	49
D. Comment favoriser l'innovation ?	50

DÉCLARATIONS DES GROUPES _____	54
SCRUTIN _____	74
ANNEXES _____	76
N° 1 composition de la commission temporaire fonction publique _____	76
N° 2 liste des personnes auditionnées et rencontrées _____	78
N° 3 lettre de saisine du premier ministre _____	80
N° 4 les chiffres clés de la fonction publique _____	82
N° 5 synthèse des ateliers de prospective _____	86
N° 6 le statut général des fonctionnaires et les instances représentatives des personnels _____	97
N° 7 bibliographie _____	98
N° 8 table des sigles _____	100



Avis

présenté au nom de la commission temporaire fonction publique

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
par 150 voix et 27 abstentions.

L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES PRINCIPES QUI LA RÉGISSENT

Michel Badré et Nicole Verdier Naves



Introduction

Le monde et la société française se transforment en profondeur. Des mutations radicales nous affectent aujourd'hui toutes et tous. Au service du bien commun, les politiques publiques sont là pour que la collectivité nationale soit plus libre, plus égale et plus fraternelle dans ces métamorphoses, au lieu d'y perdre sa cohésion.

La fonction publique, issue du corps social et soumise aux mêmes tensions que lui, est un acteur majeur de ces politiques : ses domaines d'intervention, ses principes d'organisation et de fonctionnement, son adaptation continue et la qualité des réponses qu'elle apporte aux attentes collectives constituent donc des enjeux politiques de première importance.

Ce constat a conduit le gouvernement, par une lettre de saisine¹ du 25 juillet 2016, à demander au Conseil économique, social et environnemental (CESE) de mener une réflexion prospective sur son évolution « *afin de dresser les pistes de ce qu'elle devra être à un horizon de moyen terme* ».

La lettre de saisine en rappelle les principes fondateurs actuels, tels qu'ils sont issus des lois de 1983, 1984 et 1986 définissant les statuts de la fonction publique d'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Sur ces bases, indique-t-elle, le service public apparaît comme une protection face aux nombreux défis de notre société, et doit répondre aux « *exigences en évolution constante des citoyens* ».

Elle invite le CESE à définir les principes qui doivent régir le fonctionnement de la fonction publique de demain, dans ses trois versants. Elle évoque, parmi les points nécessitant une attention particulière, les relations hiérarchiques, l'innovation managériale, la promotion d'un environnement de travail épanouissant et l'impact de la révolution numérique.

La réflexion à mener pour répondre à ces questions appelle à distinguer trois notions proches mais différentes, de la plus globale à la plus particulière : l'intérêt général, le service public et la fonction publique. « L'intérêt général », comme les notions sœurs « d'utilité publique » ou « d'intérêt public », n'est pas strictement défini en droit mais se caractérise par la nature collective et globale des réponses apportées à des attentes, elles aussi générales, de la société : il se différencie ainsi de l'intérêt particulier d'un acteur ou de l'intérêt commun d'un groupe d'acteurs, et se distingue de la simple addition des intérêts particuliers. Si, par principe, l'État et les collectivités se consacrent à l'intérêt général, ils n'en ont pas le monopole. Ainsi, la loi assigne aux fondations la réalisation d'une œuvre d'intérêt général. D'autres personnes physiques ou morales (associations, entreprises) peuvent prendre en charge des missions qui relèvent de l'intérêt général, selon des modalités diverses.

Le « service public » désigne soit une activité d'intérêt général effectuée sous le contrôle de la puissance publique par un organisme public ou privé, soit l'entité publique gérant cette activité. Cette entité peut ensuite réaliser elle-même la mission avec ses propres moyens ou la confier à un tiers par contrat selon des formes précisant les responsabilités de chacun : sous-traitance ponctuelle, délégation ou concession de service public, par exemple.

¹ Cf. annexe 3.

La « fonction publique » se distingue des services publics : l'histoire de chacun des services publics dans notre pays et les choix politiques qui ont été faits à tel ou tel moment ont pour conséquence qu'une partie des services publics n'est pas assurée par des agents ayant le statut de fonctionnaires. Ce qui permet de délimiter la fonction publique au sein de cet ensemble, c'est le recours à la loi et non à la convention collective et au contrat qui en découle pour régir les conditions d'emploi et d'exercice des missions, y compris pour les contractuels de droit public, de droit privé ou encore les ouvriers de l'État. C'est dans ce sens que le présent avis en traite.

La saisine du CESE porte sur la fonction publique, et non sur le service public ou sur l'intérêt général. C'est donc elle qui constitue l'objet principal de l'avis et des préconisations qui suivent.

Cependant, l'adaptation de la fonction publique aux exigences de la société ne peut se faire sans s'interroger sur la nature de ces exigences et leur évolution : cette question, qui sera abordée dans la première partie de l'avis, renvoie à la définition des missions de service public à remplir.

La question, controversée, de la quantification des moyens alloués à la fonction publique, et en particulier de ses effectifs, ne figure pas dans la saisine.

Pour le CESE, cette question ne peut être abordée de façon pertinente qu'au vu des décisions politiques sur les missions que la nation décide de prendre en charge, et le niveau d'exigence qu'elle leur assigne, dans chacun de ses grands domaines d'action. On ne doit pas mésestimer l'effet d'améliorations d'organisation interne, à périmètre de mission constant, mais la question des moyens renvoie d'abord à l'appréciation des attentes de la société et aux décisions prises pour y répondre, dans les domaines relevant de l'intérêt général.

La situation actuelle de la fonction publique a fait l'objet de plusieurs rapports d'expertise au cours des années récentes : une bibliographie en est donnée en annexe.

L'objet du présent avis n'est pas d'établir une synthèse de plus sur l'état de la fonction publique. Il n'est pas non plus d'examiner en détail les conditions statutaires d'emploi dans la fonction publique pour proposer de les faire évoluer : ce travail relèverait d'un autre cadre de réflexion et de dialogue. Conformément à la compétence propre du CESE, il s'agit ici de fournir l'avis de la société civile organisée, qu'il représente, sur les questions posées dans la lettre de saisine. Certaines questions importantes ne pouvaient être traitées de façon assez approfondie dans le cadre et l'échéancier du présent avis : des travaux ultérieurs du Conseil permettront de le faire à l'occasion de nouvelles saisines spécifiques à ces thèmes, le cas échéant.

L'avis comporte une première partie consacrée aux principes fondateurs de la fonction publique et à leur robustesse au regard des enjeux actuels ou prévisibles en matière de besoins d'appel aux politiques publiques. Une seconde partie est consacrée aux préconisations sur les évolutions qui paraissent souhaitables au Conseil, en particulier dans les domaines cités par la lettre de saisine.

I. DES PRINCIPES FONDATEURS ROBUSTES

A. La conception française de la fonction publique

1. Les repères historiques : la recherche d'un équilibre entre intérêt public et initiative individuelle

La fonction publique n'est une création ni de notre époque, ni de notre pays.

Le monopole de la violence légitime, définition que Max Weber donne de la partie la plus fondamentale de la puissance publique, a été pris en charge dès les sociétés les plus anciennes par des soldats et des juges, pour le compte de la société. Mais cette conception est vite apparue insuffisante, et d'autres professions se sont structurées très tôt autour d'une acception plus large des services à rendre au public : les *dêmosioi*², experts conseillers de la démocratie athénienne, les *servi publici*, esclaves chargés des services publics municipaux dans la Rome républicaine, les mandarins des dynasties impériales chinoises, les titulaires d'offices des cours royales et impériales européennes, par exemple. Quel que soit leur statut social, allant de l'esclavage à la noblesse de robe héréditaire, tous avaient pour mission de répondre à des besoins collectifs de services, sous la direction du pouvoir politique.

Fondées sur ces expériences, les réflexions économiques, sociologiques ou philosophiques sur la conception du service public se sont approfondies au cours des deux derniers siècles.

Pendant cette période, le débat sur le rôle de l'État et des collectivités dans les démocraties modernes s'est organisé autour d'une question centrale : celle de la place à donner d'une part à la régulation par le seul effet des forces spontanées du marché, et d'autre part à l'intervention de la puissance publique, pour apporter des réponses à des enjeux économiques, sociaux ou environnementaux.

Ainsi au début du XIX^e siècle pour Adam Smith, philosophe moraliste et père-fondateur de l'économie politique libérale, la puissance publique doit exercer « *trois devoirs (...) clairs, simples et à la portée d'une intelligence ordinaire : (...) défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion (...), protéger autant qu'il est possible chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre (...), ériger et entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt privé d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait jamais les porter à ériger ou à entretenir* ».

2 Cf. *La démocratie contre les experts*, Paulin Isnard, Seuil, 2015.

Au cours et à la fin du XX^e siècle, pour les économistes dits néo-libéraux derrière les figures emblématiques de Milton Friedmann et Friedrich Hayek, le fonctionnement libre des marchés et l'allègement des contraintes normatives apportent le plus souvent de meilleures réponses aux enjeux collectifs que les politiques publiques volontaristes.

Pourtant dans le même temps, la réflexion sur les interventions de politique publique en matière environnementale et sociale s'approfondit : Arthur Cecil Pigou formalise dès les années 1930 les méthodes économiques de prise en compte des externalités environnementales pour corriger les « défaillances de marché ». John Rawls, joignant l'économie à la philosophie, réfléchit dans la « Théorie de la justice »³ à la démarche d'appréciation d'une décision juste au regard de la situation des plus pauvres. En 1979, le philosophe Hans Jonas, avec le « Principe Responsabilité »⁴, élargit l'utilitarisme classique fondé sur la maximisation du bien-être : il étend la responsabilité humaine à la prise en compte collective des conditions de vie des générations futures, telles qu'elles résultent de nos actions présentes. Les économistes Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Esther Duflo et Abhijit Banerjee relient étroitement la notion de développement à la lutte contre la pauvreté. L'ingénieur-économiste et philosophe Jean-Pierre Dupuy⁵ et le sociologue Ulrich Beck⁶ y ajoutent leurs réflexions sur la maîtrise du risque dans les sociétés modernes.

La mise en cohérence des objectifs économiques, écologiques et sociaux irrigue donc la réflexion des économistes, des philosophes, des écologues ou des sociologues depuis des décennies : l'émergence du concept de « développement durable » au début des années 1980 est le produit d'un courant profond, radical, et ancien, sur les besoins collectifs de la société contemporaine.

Ces évolutions ne se limitent pas au monde académique : coïncidant avec la fin des *Trente Glorieuses*, les premières crises de l'énergie et l'émergence dans le débat public des préoccupations environnementales⁷, la première « Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain » se tient à Stockholm en 1972. La création du GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) en 1988, la conférence de Rio en 1992 avec ses trois conventions sur le climat, la biodiversité et la désertification, les objectifs du millénaire pour le développement en 2000, les objectifs du développement durable et l'accord de Paris sur le climat en 2015, en sont les suites directes. Ces actions traduisent la préoccupation mondiale de répondre à des enjeux globaux, nécessitant des politiques publiques suivies à moyen et long terme. En situation d'urgence, les interventions publiques destinées à enrayer la crise financière de 2008, à limiter les effets sociaux des politiques d'assainissement financier dans certains pays, et à faire face aux crises géopolitiques et aux mutations majeures du début du XXI^e siècle confirment une demande forte de prise en compte publique d'enjeux collectifs lourds.

3 Harvard University Press 1971, Seuil, 1987 et Points Essais 1997, pour la traduction française.

4 Insel Verlag, Francfort, 1979, Éditions du Cerf, 1990 et Flammarion Champs 2008, pour la traduction française.

5 *Pour un catastrophisme éclairé*, Seuil, 2002 et Points Essais 2004.

6 *La société du risque*, Suhrkamp Verlag Francfort 1986, Flammarion Paris 2001 et Champs essais 2008, pour la traduction française.

7 Notamment avec le « rapport au Club de Rome » : *The Limits to growth*, New York, Universe Books, 1972, aussi appelé « rapport Meadows » du nom de ses auteurs principaux Donella et Dennis Meadows.

La réflexion sur la fonction publique, bras séculier des États pour la prise en compte de l'intérêt général, suit elle aussi des évolutions significatives au cours des deux derniers siècles.

La tradition initiale de la fonction publique française au début du XIX^e siècle, comme celle de l'administration fédérale américaine naissante, est celle d'une stricte dépendance au pouvoir politique. Aucune autonomie n'est laissée à l'administration, même dans les tâches les plus subalternes : selon un auteur de l'époque, « *ce sont les délégués de la souveraineté qui nettoient nos rues et qui allument nos réverbères* »⁸.

Au cours et à la fin du XIX^e siècle émerge pourtant peu à peu l'idée d'une légitimité propre de la fonction publique, disposant d'une certaine autonomie par rapport au pouvoir politique. Le juriste Léon Duguit, initiateur d'une réflexion juridique et sociologique poussée sur la fonction publique, conçoit ainsi l'État comme « *une fédération de services publics ayant pour objet d'organiser la société et d'assurer son fonctionnement pour le bien commun* »⁹. Les agent.e.s de l'État n'y sont pas de simples exécutant.e.s mais « *participent à l'accomplissement d'un service rentrant dans la mission obligatoire de l'État* »¹⁰. Limitant la tentation technocratique de ce propos, il développe l'idée que « *s'il y a une puissance publique, elle est un devoir, une fonction, et non point un droit* » : elle trouve sa légitimité seulement dans les services qu'elle rend. La fin du XIX^e siècle est marquée par le recrutement massif d'enseignant.e.s, disposant logiquement dans l'exercice de leur métier d'une autonomie de fonctionnement plus grande que les allumeurs de réverbère : il n'est sûrement pas étranger à cette évolution conceptuelle de la mission du fonctionnaire. Il marque aussi l'importance stratégique donnée par l'État à la fonction publique, avec ses « *hussards noirs de la République* », dans le progrès social.

Cette réflexion nouvelle sur la légitimité propre de la fonction publique par rapport au pouvoir politique est complétée, d'abord outre-Atlantique au début du XX^e siècle¹¹ puis en Europe, par l'idée d'un pouvoir administratif supposé rationnel, objectif, nécessaire à l'exercice de politiques publiques fortes. Ce mouvement conduira à la constitution des équipes techniques puissantes de l'administration américaine sous les présidences de Franklin Roosevelt pour le *New Deal*, ou de John Kennedy pour la Nouvelle Frontière. En France, les dérives de l'administration de Vichy montreront les limites d'un assujettissement excessif de l'administration au pouvoir en place, d'où qu'il vienne. En réaction, les équipes du Commissariat général au Plan ou de la DATAR et les grands corps de l'État se considéreront comme co-responsables avec le pouvoir politique d'assurer l'intérêt général, grâce à la rationalité des choix publics et à leur continuité, dans la période des *Trente Glorieuses*. Contemporaine du statut général des fonctionnaires de 1946, la création de la sécurité sociale moderne dans l'immédiat après-guerre démontre l'importance prise par les questions sociales dans les politiques publiques.

C'est donc l'idée d'une fonction publique sous le contrôle du pouvoir politique, mais bénéficiant d'une capacité de réflexion et d'une relative autonomie de jugement

8 Royer Collard, 1820, cité par Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique*, Seuil 2008, p. 61.

9 Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 70.

10 Léon Duguit, *L'État les gouvernants et les agents*, Paris 1903 p. 413.

11 Notamment sous l'impulsion de Woodrow Wilson, futur président des États-Unis de 1913 à 1920.

caractérisant le « fonctionnaire-citoyen » plus que le « fonctionnaire-sujet »¹², qui prévaut lors de l'élaboration du statut général des fonctionnaires, d'abord en 1946 puis lors des lois de 1983, 1984 et 1986.

2. La fonction publique, une spécificité française en Europe ?

L'organisation de la fonction publique dans chaque pays dépend de son histoire et de son organisation politique plus ou moins centralisée. En particulier, la distinction entre les trois versants de la fonction publique française (fonction publique de l'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière) ne peut être comparée à celle des autres pays qu'en prenant en compte des formes différentes d'organisation et de mise en œuvre des actions publiques. Ces différences affectent aussi les comparaisons chiffrées sur le poids de la fonction publique (cf. § I-C-1 ci-après).

Le rapport Pêcheur¹³ classe les différents pays de l'Union européenne en 2013 selon la part donnée à l'emploi sous statut unilatéral ou à l'emploi sous contrat de droit commun, dans les emplois publics des différents pays.

Tableau 1 Organisation des emplois publics, par pays

Régime unilatéral pur (statut d'emploi public)	France/ Espagne/ Portugal/ Chypre/ Croatie
Régime unilatéral prédominant	Pays-Bas/ Allemagne/ Luxembourg/ Autriche/ Belgique/ Bulgarie/ Estonie/ Grèce/ Hongrie/ Roumanie
Régime mixte	Finlande/ Irlande/ Slovaquie
Droit commun des contrats de travail prédominant	Danemark/ Italie/ Pologne/ Suède/ Lituanie/ Lettonie/ Royaume-Uni
Droit commun pur	Malte/ République tchèque/ Slovénie

Le rapport donne des indications plus détaillées correspondant notamment à l'organisation décentralisée ou fédérale de certains pays (Allemagne, Autriche, Espagne), à des conditions particulières pour certains emplois, ou aux conditions de recrutement dans les emplois publics.

Cette comparaison fait apparaître que, parmi les pays les plus importants en population ou les plus proches géographiquement et culturellement de la France, certains (l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède) ont adopté un régime de l'emploi public peu différent voire identique à celui des emplois privés, alors que d'autres (l'Espagne, l'Allemagne, l'Autriche) disposent comme la France d'un dispositif statutaire, unilatéral, pour la totalité ou la majorité de leurs emplois publics, distincts en cela des emplois privés relevant de contrats.

¹² Cf. Anicet Le Pors, ancien ministre de la fonction publique, dans « *Moments d'histoire de la fonction publique* », p. 25.

¹³ *Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique*, Bernard Pêcheur, octobre 2013, p. 195 et suivantes.

3. Les trois versants de la fonction publique

Le rapprochement, avec la définition de leurs spécificités, des trois versants de la fonction publique - fonction publique d'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière - s'est établi progressivement, à partir d'origines historiques et fonctionnelles différentes. Dans sa forme actuelle, il résulte de quatre lois : la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires constitue le titre I du statut général des fonctionnaires, et s'applique aux trois versants ; les trois lois du 11 janvier 1984, du 18 janvier 1984 et du 9 janvier 1986 constituent les titres II, III et IV du même statut, et portent sur les dispositions statutaires applicables respectivement à la fonction publique de l'État, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. Leurs spécificités sont liées aux enjeux de société propres à chaque versant, à la nature des missions qui en résultent, et à des responsabilités différentes en matière de gouvernance. L'examen des enjeux contemporains, au chapitre I-C, et les préconisations d'évolution de la fonction publique, dans toute la partie II, feront référence à ces spécificités chaque fois que cela semblera nécessaire.

B. Les principes juridiques sous tendant le modèle français de la fonction publique

1. Les principes généraux applicables au service public : continuité, adaptabilité, égalité, neutralité, laïcité

S'inspirant de l'héritage de la Révolution française, le service public s'est structuré autour de principes démocratiques de portée générale¹⁴.

À la suite des travaux de Léon Duguit cités plus haut, ces principes ont été formalisés par Louis Rolland, juriste puis député à la fin de la III^e République, dans les « lois de Rolland ». L'exploitation d'un service public y est fondée sur les principes suivants :

- **la continuité** du service fourni, qui ne doit pas être pénalisé par des interruptions gênantes du service. La compatibilité de ce principe avec le droit de grève a été à l'origine des obligations de service minimum imposées plus tard à certains secteurs ;
- **l'adaptabilité**, qui doit permettre l'adaptation continue du service à l'évolution des besoins collectifs et à celle des techniques : ce principe explique en contrepartie l'absence de droits acquis au maintien d'un service devenu obsolète ;
- **l'égalité**, qui interdit toute discrimination sur le service rendu comme sur ses charges, à situation identique.

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a complété et précisé ces principes, pour ce qui concerne la qualité du service public. Elle rappelle en effet que le la fonctionnaire est tenu.e à « l'obligation de neutralité », et

¹⁴ Cf. communication de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, conférence dans le cadre des Rencontres des acteurs Publics au CESE, le 3 juillet 2012.

« exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité : à ce titre, il ou elle s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses », et « traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité ».

Ces principes propres au service public s'inscrivent dans le cadre général de tous les principes constitutionnels contenus dans des textes divers de portée générale : la Déclaration des droits de l'homme, la Constitution de 1958, la charte constitutionnelle de l'environnement qui lui est adossée, ou les décisions du Conseil constitutionnel. Ce dernier a en effet reconnu une valeur constitutionnelle à certains principes qualifiés de « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ». Tous ces principes de portée générale s'appliquent bien entendu aux usager.e.s du service public comme aux personnes chargées de sa mise en œuvre, mais sortent du cadre du présent avis.

La législation communautaire, sans se prononcer sur les règles applicables aux agent.e.s public.que.s de chaque État membre, introduit quant à elle une distinction entre deux catégories de services publics :

- les « Services d'intérêt général » (SIG), assimilables à ce que la législation et la jurisprudence françaises qualifient de « services publics administratifs », financés par l'impôt ;
- les « Services d'intérêt économique général » (SIEG), assimilables à nos « Services publics industriels et commerciaux », principalement financés par des redevances et soumis à des obligations de mise en concurrence entre prestataires.

Cette distinction, et la volonté fréquemment manifestée par la Commission européenne de restreindre le champ d'application des SIG, peuvent faire débat. Mais elles ne semblent pas de nature à modifier les principes de base applicables à la fonction publique de chacun des États, examinés ici.

2. Les principes spécifiques applicables à la fonction publique

Le statut général des fonctionnaires, tel qu'il a été redéfini à partir du statut de 1946 et de l'ordonnance du 4 février 1959 par les quatre lois du 13 juillet 1983, 11 et 26 janvier 1984 et 9 janvier 1986, complété par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, comporte un titre 1^{er} commun aux trois versants (loi de 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires), et trois titres spécialisés relatifs respectivement à la fonction publique de l'État, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. L'ensemble statutaire constitué par les lois de 1983-1984-1986 a fait en trente ans l'objet de plus de 200 modifications législatives, les plus nombreuses portant sur le titre II (fonction publique territoriale).

Ces lois font plus précisément référence à quatre principes¹⁵ applicables aux fonctionnaires, issus de l'expérience et de la tradition du service public, et destinés à la définition de normes juridiques spécifiques à la fonction publique. Ils diffèrent en cela de « valeurs », par définition plus contingentes et sans portée normative, et complètent les principes de portée générale énoncés plus haut.

Le principe statutaire

Contrairement à la situation des autres salarié.e.s lié.e.s à leur employeur.euse par un contrat de travail individuel ou collectif se référant au code du travail, celle du.de la fonctionnaire est réglée par une décision administrative unilatérale, qui s'applique dès sa nomination ou sa titularisation. Des textes législatifs ou réglementaires fixent ensuite, dans le cadre garanti par la Constitution, les dispositions applicables à l'ensemble de la carrière des fonctionnaires. L'ensemble ainsi défini, échappant dans son principe à la négociation contractuelle individuelle et confiant au Parlement et à l'exécutif la responsabilité de fixer ou de modifier les conditions d'emploi des fonctionnaires, est justifié par l'intérêt général associé à la notion de service public. Il place le.la fonctionnaire dans une situation de subordination hiérarchique, en contrepartie de garanties statutaires issues des mêmes textes.

On notera que cette définition d'une fonction publique « statutaire » et non « contractuelle » n'est pas spécifique à la France, comme on l'a vu plus haut.

Le principe d'égalité

Ce principe est issu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel tous les citoyens, égaux devant la loi, « *sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

C'est ce principe qui conduit à la règle générale de recrutement dans la fonction publique par concours, traduisant dans l'accès aux emplois publics le principe de non-discrimination. La loi peut prévoir des dérogations à cette pratique du concours dans des cas particuliers, si elles ne remettent pas en cause le principe général d'égalité.

Ce même principe s'applique au déroulement de carrière, et renvoie à la délicate question de l'appréciation de la qualité du service rendu par les fonctionnaires : si l'avancement de grade ne doit pas résulter d'une autre considération que l'appréciation de « leurs vertus et leurs talents », celle-ci peut poser des questions délicates : c'est en effet l'équilibre entre le principe de dépendance hiérarchique évoqué à propos du principe statutaire, et l'autonomie d'initiative du.de la fonctionnaire qui peut être en jeu ici.

Le principe d'indépendance

Il exprime la distinction entre le grade et l'emploi. Introduit dès 1834 par une loi dite « loi Gouvion Saint-Cyr », ce principe est destiné à protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire de décisions individuelles relatives à leur déroulement de carrière, tout en permettant à

15 Cf. *La fonction publique du XXI^e siècle*, Anicet Le Pors et Gérard Aschieri, Éditions de l'Atelier 2015, ouvrage dont est tirée l'analyse de ces quatre principes spécifiques à la fonction publique française, et auquel on se reportera pour plus de détails.

l'administration d'avoir la maîtrise des nominations à chaque emploi à pourvoir. La loi¹⁶ l'exprime en affirmant que « *Le grade est distinct de l'emploi. Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent* ». Ce principe, qui conduit souvent à parler d'une « fonction publique de carrière », par opposition à une « fonction publique d'emploi » qui ne ferait référence qu'à l'emploi et pas au déroulement de carrière, est destiné à assurer l'impartialité des fonctionnaires et leur indépendance, sans pour autant empêcher l'administration d'exercer sa capacité de choix des titulaires les mieux adaptés à chaque emploi.

Le principe de responsabilité

Ce sont ici les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui sont visés : « *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 « *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Rendre des comptes suppose d'être responsable de l'exécution de ses missions. Ce principe renvoie à ce qui est évoqué plus haut à propos de l'évolution de la fonction publique depuis le XIX^e siècle, passant d'une stricte mise en œuvre de décisions politiques sans aucun degré de latitude, à une autonomie d'action plus grande destinée à assurer un meilleur service au public.

3. La mise en œuvre de ces principes

S'interrogeant, en octobre 2013, sur la robustesse de ces principes au bout de trente ans d'application, Bernard Pêcheur relève notamment les points suivants¹⁷ :

- « *le législateur n'a jamais remis en cause, en dépit des alternances politiques, le parti initial : un statut général unique, une grille unique, et un principe de mobilité entre fonctions publiques, (...)* »
- *l'objectif de « décloisonnement » de la fonction publique territoriale qui était mis en avant par le gouvernement (...) a été atteint,*
- *la distinction que le législateur de 1987 entendait consacrer entre la fonction publique de l'État, régie par le modèle de la carrière, et la fonction publique territoriale, réformée et transformée en « fonction publique d'emploi », n'a guère eu de suite. En dépit des terminologies (...) les deux fonctions publiques, comme d'ailleurs la fonction publique hospitalière, sont des fonctions publiques de carrière (...).*
- *(...) Le statut général a rempli son office en permettant des réformes institutionnelles d'importance [notamment celle de la décentralisation] sans que les statuts des personnels ne viennent y faire obstacle ».*

Au-delà de ces appréciations de Bernard Pêcheur, et à l'épreuve des faits, ces principes donnent des fonctionnaires une image échappant au simplisme : dépendant de l'autorité hiérarchique unilatérale de l'administration mais bénéficiant de garanties statutaires concernant leurs carrières et la protection contre les discriminations de toute sorte, assurés.

¹⁶ Article 12 du titre 1 du statut général.

¹⁷ Cf. *Rapport au Premier ministre sur la fonction publique* par Bernard Pêcheur, octobre 2013, p. 2 à 24.

de conserver leur grade mais susceptibles d'être affecté.e.s à un emploi dans l'intérêt du service, responsables de leurs actions mais dans un cadre défini par le pouvoir politique, les fonctionnaires sont avant tout au service de l'intérêt général : lui seul justifie ce dispositif dérogeant au droit commun du travail, par les garanties qu'il leur apporte comme par les exigences, indissociables, qu'il leur fixe. Hegel¹⁸, « maître d'Iéna » auquel le CESE ne peut qu'être attentif, définit les fonctionnaires comme un groupe « *ayant immédiatement pour destination d'avoir l'universel comme but de son activité essentielle* ». On verra dans la suite que les principes fondateurs de cet idéal élevé, confirmés par la loi jusqu'ici, peuvent servir de cadre aux adaptations à conduire face aux évolutions actuelles et à venir des attentes de la société.

C. Les enjeux contemporains

1. Les principaux enjeux de société

Le principe d'adaptabilité de la fonction publique impose de s'interroger en permanence sur les enjeux de société auxquels elle est confrontée.

Pour cerner ces enjeux, la commission temporaire du CESE chargée de préparer le présent avis s'est livrée à un exercice collégial d'analyse des principaux facteurs d'évolution de la société, actuellement et à moyen terme. Cette réflexion collective a été menée avec l'appui méthodologique du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM). La méthode et ses résultats en sont décrits en annexe.

Cette analyse collégiale au sein de la commission, réunissant des représentant.e.s de tous les groupes constituant le CESE, a conduit à examiner plus en détail les enjeux suivants.

Assurer la cohérence entre le coût de la fonction publique et les services qu'elle rend à la société

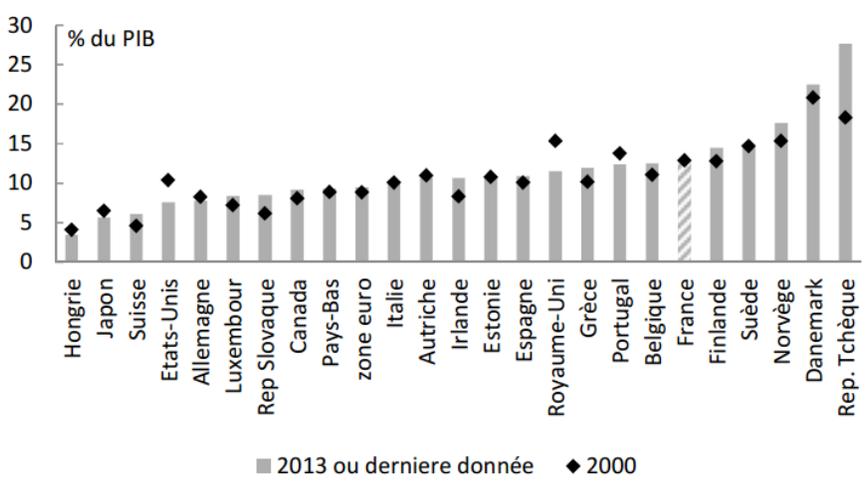
L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « *la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », a été évoqué plus haut à propos du principe de responsabilité de la fonction publique. Sur cette base, la rigueur s'impose en tout temps dans la gestion de ressources financières issues de la fiscalité ou de prélèvements sociaux et destinées à répondre à des besoins collectifs.

Les niveaux de déficit des budgets publics et donc d'endettement atteints en France font de leur maîtrise, comme dans d'autres pays, un enjeu de société.

La question des effectifs de la fonction publique fait l'objet à ce propos d'une attention particulière. Les deux diagrammes ci-dessous situent la réalité des chiffres, d'une part en matière de coût de la fonction publique rapporté au PIB, et d'autre part en matière d'effectifs de fonctionnaires rapportés à la population, dans quelques pays.

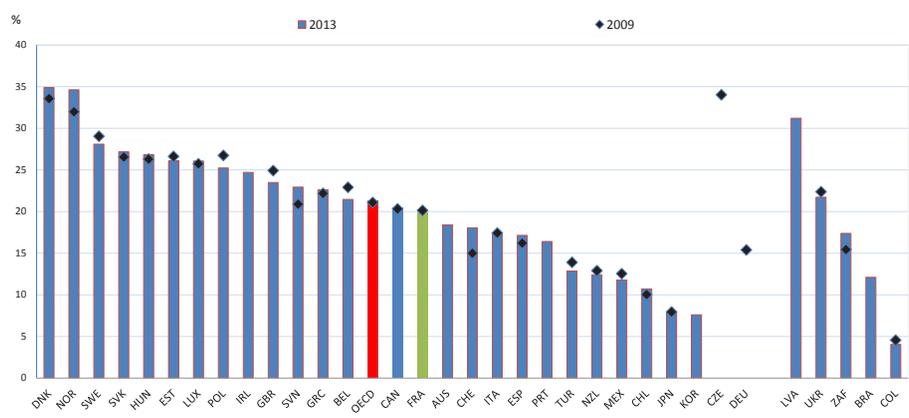
18 Cité par Pierre Rosanvallon, *op.cit.*, p 75.

Graphique 1 Masse salariale publique dans les pays de l'OCDE



Source : rapport de la Cour des comptes 2015 sur la masse salariale de l'État.
 Commentaire : pour être complet, il conviendrait de prendre en compte également pays par pays, le coût de l'externalisation de certaines missions.

Graphique 2 Emploi dans le secteur public en pourcentage de la population active (2009 et 2013)



Légende : moyenne OCDE en couleur rouge, France en couleur verte.
 Source : panorama des administrations publiques 2015 (OCDE 2016).
 Données non disponibles pour l'Allemagne (DEU).

Cette question des effectifs ne figure pas dans la saisine gouvernementale à laquelle répond le présent avis : en l'absence d'expertise ou de scénario de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences disponible auprès des services de l'État, à mettre en relation avec les missions assignées à la fonction publique dans ses trois versants, le CESE ne serait d'ailleurs pas en mesure de donner un avis éclairé de la société civile organisée, qu'il représente, sur cette question complexe.

Les décisions à prendre à ce sujet renvoient à des visions différentes, voire opposées, sur la hiérarchie des priorités économiques, sociales et environnementales à retenir, à court ou à long terme : il s'agit de choix politiques de fond, à arrêter après les débats nécessaires pour les éclairer, notamment sur les missions à remplir. En effet, le niveau optimal des effectifs de la fonction publique n'est pas une donnée objective, qui pourrait être définie sans référence au service rendu à la société. Sa détermination renvoie donc à la définition des missions assignées à la fonction publique dans ses trois versants, à leur niveau de qualité attendu, et à l'organisation optimale du service public pour y répondre.

L'importance de l'enjeu conduit à souligner trois points qui, pour le CESE, méritent attention dans ce débat :

- une démarche budgétaire rigoureuse en matière d'effectifs de la fonction publique relève, dans son principe et ses méthodes, d'une analyse coût/bénéfice complète, et pas du seul examen des dépenses de personnel. En matière d'investissements dans des infrastructures publiques, cette démarche de comparaison des coûts et des bénéfices est habituelle. Elle pose pourtant des questions complexes, et controversées, sur l'évaluation et l'actualisation de bénéfices non monétaires à long terme. Ces questions, classiques en matière d'investissements, se posent en termes voisins à propos de la masse salariale de la fonction publique : les effets des décisions à prendre sur l'éducation ou la santé publique, sur le maintien ou la restauration de la cohésion sociale, ou sur une meilleure réponse aux défis environnementaux de long terme doivent être traités avec l'attention qu'ils méritent ;
- la période de transition entre l'état actuel des effectifs et un état futur différent doit être examinée avec soin : les irrégularités dans le rythme des départs et des recrutements, plus ou moins accentuées selon les décisions prises, les secteurs d'emploi et les périodes, se répercutent directement sur l'exécution des missions, sur les conditions de travail et sur la réponse à apporter aux besoins de qualifications nouvelles, présents dans tous les secteurs. La hausse des besoins en qualifications qui traverse tous les secteurs d'activité concerne également la fonction publique : les durées de formation s'allongent en conséquence et nécessitent de l'anticipation, incompatible avec des décisions brutales, si l'on souhaite éviter des crises de recrutement comme certains secteurs en connaissent ;
- enfin, les aspects de gestion de la fonction publique ne peuvent faire abstraction de la motivation de ses personnels ni du sens donné à leur mission : un message politique axé surtout sur les suppressions d'effectifs, et un flux de recrutements nul ou très faible par rapport aux départs pendant plusieurs années, poseraient à ce titre des problèmes délicats dans une partie du corps social regroupant plus

de cinq millions de personnes. La restriction, voire l'absence de débouchés offerts aux jeunes en formation spécialisée, parfois longue, débouchant sur des métiers de la fonction publique mérite également attention.

Les préconisations citées dans la partie II du présent avis visent à améliorer l'efficacité du service rendu par la fonction publique, une fois ses missions définies. L'assainissement des finances publiques constitue un élément de contexte majeur dans les choix politiques nécessaires à la définition de ces missions, mais il est à confronter aux autres enjeux de société identifiables actuellement notamment ceux décrits ci-dessous.

Faire face aux ruptures et aux contraintes en matière de cohésion sociale (démographie, emploi, logement, santé, précarité, inégalités sociales et environnementales...)

De multiples travaux du CESE¹⁹ et le rapport de France Stratégie publié en 2016²⁰, identifient des lignes de faille qui fracturent notre société, au point de mettre en cause la capacité de la société française à avoir une vision commune de ce qu'est pour elle le bien commun. Ces lignes de faille divisent la société :

- entre femmes et hommes ;
- entre riches et pauvres ;
- entre ascension et déclin social ;
- entre France de l'emploi et France du chômage ;
- entre les jeunes générations et les autres ;
- entre territoires prospères et territoires en déshérence ;
- entre personnes de différentes origines.

La perception de ces fractures par la société diffère parfois de leur réalité chiffrée, notamment quand on la compare à d'autres pays, mais leur existence est de nature à mettre en cause la vision partagée de ce que doit être le contrat social. Elle est source de craintes pour l'avenir, et de difficultés objectives majeures dès maintenant pour une part importante de la population en matière d'emploi, d'accès au logement, de santé et d'accès aux soins médicaux, de conditions de vie décentes.

La capacité d'action de la fonction publique est affectée en profondeur par ces enjeux, en particulier dans les domaines suivants :

- le maintien ou la restauration de la capacité du service public français à être un facteur d'égalité, d'intégration et de cohésion sociale, conformément à sa tradition ;
- les difficultés de l'École, soumise à des objectifs contradictoires ;
- le doute envers les institutions de la solidarité, prises en défaut par l'accroissement des besoins ;
- la capacité de l'État à assurer la sécurité.

19 Avis adoptés par le CESE le 14 juin 2016, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2016* présenté par Pierre-Antoine Gailly et Benedict Donnelly au nom de la section de l'économie et des finances ; le 11 janvier 2017, *Place de la jeunesse dans les territoires ruraux* présenté par Danielle Even et Bertrand Coly au nom de la section de l'aménagement durable des territoires et de la section de l'éducation, de la culture et de la communication.

20 *Lignes de faille, une société à réunifier*, France Stratégie, octobre 2016.

Il s'agit là d'enjeux lourds pour l'adaptation future des politiques publiques, et de la fonction publique mobilisée pour leur mise en œuvre.

Accompagner la transition écologique

La première conférence des Nations Unies sur « l'environnement humain », à Stockholm, comme le rapport au Club de Rome sur l'analyse des limites de la croissance, ont 44 ans. L'expression « développement durable » en a 36, et le mot « biodiversité » 30. Le GIEC a été créé il y a 28 ans, les conventions climat et biodiversité ont été signées à Rio il y a 24 ans.

Cette très longue période de maturation des idées a eu des effets positifs. Le consensus scientifique mondial sur la nature du réchauffement climatique, ses origines et ses enjeux est maintenant général. Les risques majeurs, y compris économiques, liés à la perte de biodiversité sont eux aussi reconnus. Les objectifs nécessaires à la maîtrise de ces risques ont fait l'objet d'engagements solennels, sinon précis, à tous les niveaux : division par deux au niveau mondial et par quatre dans les pays développés des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, arrêt de la perte de biodiversité à échéance proche.

Cependant, les tendances lourdes du passé se prolongent dans la quasi-totalité des pays y compris la France, comme si aucun de ces engagements n'avait été pris, ou comme si les échéances étaient si lointaines que rien ne presse.

Les conséquences sociales très graves des déséquilibres environnementaux constatés sont pourtant bien connues : les populations les plus défavorisées sont dans tous les pays celles qui sont les plus menacées par les changements à venir. C'est pour elles que les mesures d'adaptation à des conditions nouvelles différentes seront les plus difficiles et les plus coûteuses, par exemple par l'obligation de quitter des zones littorales ou désertifiées, ou de modifier en profondeur des modes de vie liés à l'usage de l'eau, à la valorisation actuelle de la biodiversité, ou aux modes de transport existants. C'est le rôle de la puissance publique d'éviter, par des mesures adaptées, que les personnes les plus défavorisées subissent en premier les conséquences des mesures économiques de correction des « défaillances de marché » prises pour atténuer les changements prévus, par exemple la mise en place d'un prix du carbone. Un récent avis du CESE sur la justice climatique²¹ a décrit ces impacts prévisibles du changement climatique sur la société, et proposé des mesures pour limiter leurs effets négatifs.

Si les mesures à prendre relèvent pour partie d'actions individuelles ou d'initiatives privées locales, dont certaines sont heureusement déjà engagées, elles doivent s'accompagner de politiques publiques déterminées, en matière de transition écologique et de prise en compte de leurs aspects sociaux. Mises en œuvre avec efficacité et dans une perspective de long terme, ces politiques publiques seront indispensables pour maintenir à moyen terme des conditions de vie et de cohésion sociale satisfaisantes.

21 Avis adopté par le CESE le 27 septembre 2016, *La justice climatique, enjeux et perspectives pour la France*, présenté par Jean Jouzel et Agnès Michelot au nom de la section de l'environnement.

Accompagner la transformation numérique de l'économie et de la société

Chacun ou chacune imagine ou connaît déjà par expérience directe les modifications très importantes apportées aux pratiques administratives par l'arrivée des outils numériques, et en particulier par le réseau Internet. Les conséquences en sont fortes, notamment dans les relations entre l'administration et l'utilisateur et la dématérialisation des procédures, depuis les demandes de renseignements et les formalités administratives qui peuvent maintenant être satisfaites sans déplacement à un guichet, jusqu'aux déclarations fiscales et à leur traitement.

Mais la « révolution numérique » a pour la société dans son ensemble des conséquences qui vont bien au-delà de ces aspects matériels : il s'agit dans bien des domaines d'une transformation de modèle de société. On citera ainsi les changements apportés par l'accès individuel quasi instantané et illimité à des informations de toute nature et les bouleversements des télécommunications individuelles : la géolocalisation, l'accès à des logiciels ou des œuvres de l'esprit en code source « ouvert », l'apparition de nouveaux services tels que la réservation de taxis ou le covoiturage, les locations d'appartements de particulier.ère à particulier.ère n'en sont que quelques exemples. Un récent avis du CESE sur la co-production à l'ère du numérique²² a identifié les principaux enjeux de ces évolutions, et les pistes pour y faire face.

Les luttes de pouvoir entre les géants hégémoniques du secteur et les promoteurs de développements entièrement décentralisés des logiciels en accès libre montrent que l'évolution stratégique de ce secteur est loin d'être écrite à l'avance. L'incidence de ces mouvements stratégiques sur l'évitement fiscal, et donc sur l'équilibre des budgets publics, a aussi été mise en évidence récemment.

La gestion des données informatiques, qu'elles soient collectives comme les données cartographiques territorialisées ou individuelles comme les données collectées par les services fiscaux, et l'accès libre ou non à tout ou partie de ces données pose aussi des questions très sensibles : elle démultiplie les possibilités de gestion de données complexes, pour les particulier.ère.s comme pour les entreprises et les administrations, mais pose en contrepartie des questions complexes en matière de libertés publiques.

Derrière ces innovations, c'est une part importante des régulations sur lesquelles est fondé le fonctionnement collectif de la société qui se trouve ébranlée : relations commerciales entre client.e.s et fournisseurs de service, règles de défense des consommateur.rice.s, mécanismes fiscaux²³, lien social etc.

C'est aussi l'apparition de nouveaux métiers ou la transformation en profondeur de métiers existants qui est en cause ici, bien au-delà du besoin de recrutement de spécialistes des nouvelles technologies dans les services directement affectés par des changements de procédure : on peut, par exemple, estimer que les métiers de l'enseignement devront rapidement s'adapter à un monde dans lequel les élèves ont accès individuellement à des

22 Avis adopté par le CESE le 25 octobre 2016, *La coproduction à l'heure du numérique. Risques et opportunités pour le consommateur.rice et l'emploi*, présenté par Martine Derobert-Masure au nom de la section des activités économiques.

23 Avis adopté par le CESE le 13 décembre 2016, *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale* présenté par Antoine Dulin au nom de la section de l'économie et des finances.

connaissances bien plus abondantes en quantité, sinon en hiérarchisation et en valeur certifiée, que celles qui leur sont accessibles actuellement par les méthodes d'enseignement éprouvées.

Il faut enfin signaler que, dès maintenant, les inégalités d'accès au numérique, qu'elles soient générationnelles, sociales ou territoriales, sont importantes : cette « fracture numérique » est bien identifiée mais pas toujours comblée. Le principe d'égalité d'accès au service public, mis à mal par cette fracture, impose de chercher à la réduire. Il nécessite aussi de comprendre et d'accepter les limites de l'utilisation du numérique, qui ne doit pas devenir exclusif, face à la nécessité de maintenir des liens humains : le vieillissement de la population, et les fractures territoriales ou sociales constatées dans notre société, imposent dans l'organisation des services publics une vigilance particulière sur cette question.

Selon les termes d'Henri Verdier²⁴, directeur interministériel du numérique et du système d'information de l'État français, « *c'est une révolution industrielle qui se dessine actuellement, et les révolutions industrielles ne réussissent que si le cadre sociopolitique s'y prête* ».

L'enjeu est donc de savoir quel cadre créé par la puissance publique sera disponible pour que cette mutation très profonde améliore la vie de notre société, au lieu d'en creuser les lignes de fracture.

Contribuer à la compétitivité du pays et au développement économique

La tradition d'excellence de la fonction publique française et la qualité des services publics sont des atouts pour le développement économique, la compétitivité et l'attractivité du pays, qu'il faut consolider dans un monde marqué par des mutations profondes et accélérées (démographie, numérique, concurrence mondiale, etc.). Les sphères publiques et privées y contribuent, chacune avec leurs spécificités. L'efficacité de l'État et l'efficience de la fonction publique sont essentielles pour améliorer les performances de l'économie française, dont dépend notamment l'évolution de l'emploi. La performance est devenue un défi majeur, et l'adaptation aux changements un élément clé. À cet effet, la sphère publique pour ce qui la concerne doit continuer d'évoluer et de se réformer, notamment pour simplifier ses pratiques et améliorer sa capacité d'adaptation.

L'interdépendance des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, et l'ouverture des échanges mondiaux, conduisent à identifier comme enjeux de société, influant sur le développement économique, la compétitivité du pays et donc sur ses emplois, des questions telles que l'environnement réglementaire et administratif, les performances du système éducatif et la qualité des formations délivrées, les avancées technologiques prises ou à prendre dans les domaines liés au numérique ou aux transitions écologiques et énergétiques, par exemple. Le niveau et la structure des prélèvements fiscaux et sociaux effectués pour financer les politiques publiques dédiées à ces questions constituent eux-mêmes des enjeux de société. Le cadre de régulation publique fixé pour ces transitions majeures peut par lui-même contribuer à faciliter la compétitivité du pays et donc le maintien ou le développement d'emplois pérennes. À l'inverse, un cadre de régulation défini

²⁴ Lors d'une conférence sur l'impact du numérique dans la fonction publique, le 25 octobre 2016 au ministère de la Fonction publique.

au regard d'un contexte révolu peut freiner la capacité d'adaptation de la société aux enjeux contemporains.

La complexité objective de ces dispositifs de régulation nécessaires ne doit pas être méconnue : la simplification des pratiques administratives publiques souhaitée par les usager.ère.s – particulier.ère.s ou entreprises – et par les fonctionnaires ne doit pas masquer la nécessité de prendre en compte des questions délicates d'interdépendance temporelle, géographique ou thématique ignorées sans dommage dans le passé : elles s'imposent maintenant dans un monde plus ouvert et plus réactif à très court terme. La question des traités internationaux et de la subsidiarité entre les régulations européennes, nationales et locales nécessite à elle seule un travail complexe et indispensable.

Le chantier, essentiel et permanent de simplification des règles administratives publiques et des normes, répond au triple objectif de compétitivité améliorée, de régulation et d'égalité d'accès au service public pour les particulier.ère.s comme pour les entreprises. Il est donc à poursuivre avec une forte exigence de rigueur et d'ouverture sur tous les enjeux contemporains, auxquels l'absence ou l'iniquité des règles du jeu empêcherait souvent plus sûrement de répondre.

Les mutations dans le domaine de la santé

Les transformations sociales en cours, affectant plus lourdement certains territoires ou certaines catégories de population, portent en particulier sur la fonction publique hospitalière.

Il a été fait état plusieurs fois devant les rapporteur.e.s et les membres de la commission temporaire du CESE des deux « virages » qui se présentaient devant le monde hospitalier public :

- le « virage numérique », lié au développement de nouvelles technologies pour les diagnostics, les soins et leur suivi, bouleversant les pratiques des acteur.rices de santé ;
- le « virage ambulatoire » : autant pour répondre aux souhaits de certain.e.s patient.e.s qu'aux contraintes propres des hôpitaux, l'hospitalisation de jour se développe très rapidement, avec les conséquences multiples que cela implique sur l'exercice des professions médicales, sur la qualité et le suivi des soins, sur les modalités d'intervention des personnels hospitaliers en soins ambulatoires, et sur la relation entre médecine hospitalière et autres personnels soignants hors hôpital.

Cette double évolution est évidemment génératrice de changements importants dans l'exercice des métiers de la fonction publique hospitalière. L'accès aux soins hospitaliers de personnes en situation sociale très difficile est par ailleurs une exigence de plus en plus forte qui a été soulignée lors de certaines auditions²⁵, et que le service public hospitalier doit être mis en mesure de prendre en charge, en adaptant son organisation à cette demande.

La liste, ébauchée ci-dessus, d'enjeux et de mutations auxquels est confrontée la fonction publique n'est évidemment pas exhaustive : l'examen des missions, préconisé dans

²⁵ Audition devant la commission temporaire d'Isabelle Marin, praticienne hospitalière, le 3 novembre 2016.

la deuxième partie du présent avis, permettra de l'élargir, notamment sur des thèmes tels que la sécurité sanitaire et alimentaire en sus de la sécurité des personnes et des biens, la gestion des risques ou l'accès à la culture pour toutes et tous. Cette liste ne vise qu'à donner une clé de lecture sur les enjeux économiques, écologiques et sociaux constituant le contexte des missions susceptibles de relever de politiques publiques dans la société française contemporaine.

2. La fonction publique et les territoires

Services déconcentrés de l'État et de la fonction publique territoriale : vers une nouvelle complémentarité

Les lois de décentralisation successives en France depuis les années 1980 ont profondément modifié l'organisation des compétences en matière de services rendus à la population, principalement dans trois domaines très sensibles en matière d'équilibre des territoires :

- les politiques sociales destinées aux publics en difficulté, maintenant principalement assurées par les départements ;
- l'éducation, avec les compétences réparties entre les communes pour les écoles primaires, les départements pour les collèges et les régions pour les lycées en ce qui concerne les dépenses d'investissement et d'entretien ;
- les politiques de transport public routier et ferroviaire, avec le transfert de l'essentiel de l'ancien réseau routier national aux départements, et la compétence donnée aux régions en matière d'organisation des transports ferroviaires locaux et régionaux.

Ces transferts de compétence se sont accompagnés de transferts de personnels importants de la fonction publique de l'État vers la fonction publique territoriale. Ils ont amené les collectivités territoriales à organiser leurs services en conséquence, selon des schémas relevant de leur initiative : par exemple, tous les départements ont mis en place des services dédiés aux politiques sociales ou des services de gestion de leur réseau routier. De nouvelles structures ont été créées (métropoles par exemple) modifiant sensiblement la répartition des responsabilités et des personnels entre les collectivités.

L'État a réorganisé en conséquence ses services déconcentrés dans les régions et les départements, de façon homogène. Les structures en ont été très allégées et les effectifs réduits dans la démarche dite de « réorganisation de l'administration territoriale de l'État » (RÉATE) :

- au niveau régional, six directions assurent le pilotage (et parfois l'intervention directe) de toutes les actions de l'État : elles sont chargées respectivement des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), des affaires culturelles (DRAC), de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des finances publiques (DRFiP) ; compte tenu des particularités de leurs domaines,

le rectorat et l'agence régionale de la santé conservent une organisation spécifique et autonome ;

- au niveau départemental, ne subsistent sous l'autorité du préfet que deux directions départementales interministérielles (DDI) : la direction des territoires (DDT(M)) et la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), scindée en deux dans les plus gros départements.

Ces organisations nouvelles visent à assurer l'efficacité et la complémentarité des actions de l'État et des collectivités, en préservant leurs compétences propres. Pour le CESE, cette organisation justifierait maintenant, après 6 ans de mise en œuvre, un examen objectif et complet des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés, y compris en termes d'effets sur le travail des fonctionnaires concerné.e.s et en tenant compte des conditions de travail.

Outre ses interventions dans les champs de compétence ainsi couverts, l'État intervient aussi dans certaines missions de services en contact avec le public par l'intermédiaire d'autres acteurs à présence territoriale forte : établissements publics placés sous sa tutelle (SNCF, ONF), ou sociétés nationales dont il est actionnaire unique (La Poste) ou principal (EDF). Des groupements d'intérêt public (GIP) ou des entreprises privées délégataires de service public interviennent également pour le compte de l'État ou de collectivités.

Les trois versants de la fonction publique et leur présence dans tous les territoires

Le principe d'égalité d'accès au service public avait conduit à partir du XIX^e siècle à vouloir organiser un accès général, sur tout le territoire, à des services d'une qualité homogène. Ces services devaient être gratuits ou rémunérés par des redevances instituant une péréquation pour préserver le principe d'égalité. Les infrastructures de transport et de communication mais aussi l'éducation nationale et la santé publique ont été développées sur cette base, visant à la cohésion nationale autant qu'au support de l'activité économique et sociale.

Le juriste Léon Duguit déjà cité plus haut définissait ainsi le service public comme « *l'institution chargée d'assurer les interdépendances sociales* ».

Les enjeux actuels de cette « interdépendance sociale » apparaissent de plus en plus forts, mais relèvent de deux types de situations très différentes :

- les territoires urbains en situation économique et sociale difficile : avec les forces de l'ordre, ce sont ici l'éducation nationale, les établissements hospitaliers et les services sociaux des collectivités qui se trouvent en première ligne, dans des conditions souvent très difficiles ;
- les territoires ruraux en voie de désertification²⁶ : les services au public contribuant à une meilleure cohésion territoriale sont maintenant répartis, comme on l'a vu, entre l'État, les collectivités territoriales, et plusieurs établissements publics ou sociétés nationales à implantations territoriales fortes.

26 Avis adopté par le CESE le 11 janvier 2017, *Place des jeunes dans les territoires ruraux* présenté par Danielle Even et Bertrand Coly au nom de la section de l'éducation, de la culture et de la communication et de la section de l'aménagement durable des territoires.

Cette dispersion entre des structures multiples de la contribution aux « interdépendances sociales » évoquée plus haut pose deux questions, liées :

- chacune de ces structures répond à un mode de gouvernance propre, définissant les compétences en matière d'orientations des actions à mener : les services de l'État, les établissements hospitaliers, les diverses collectivités territoriales, chaque agence (établissement public de l'État ou de collectivités), chaque délégataire de mission de service public a ses objectifs et ses missions, définies dans ce cadre ;
- le financement des actions de chaque structure est aligné sur la définition de son domaine de spécialité, les financements dédiés à une mission ne pouvant être utilisés à une autre.

Ce dispositif dispersé et hétérogène est difficilement lisible pour le public. Mais surtout, en l'absence de coordination instituée, une mission transversale telle que celle d'assurer la cohésion sociale dans tous les territoires, pourtant essentielle, risque de rester orpheline : il s'agit là d'un enjeu majeur.

3. La fonction publique face à l'évolution des mentalités

Une perception ambivalente des fonctionnaires

La critique de la fonction publique est depuis Courteline un sport national. Les tensions internes de la société paraissent souvent la renforcer, alors même que les enquêtes d'opinion sur la plupart des catégories de fonctionnaires donnent des résultats très positifs, et que les attentats de 2015 ont montré l'attachement de la société à des services publics tels que les forces de l'ordre et les services hospitaliers, à un point qui n'était pas perçu jusque-là.

La situation est ambivalente : alors que l'opinion générale de la société française à l'égard de l'action de l'État est mitigée (37 % de bonnes opinions), la satisfaction exprimée par les usager.e.s des services publics est élevée : 69 % de bonnes opinions²⁷. Par ailleurs, le regard porté sur les services est souvent plus critique que celui porté sur les personnes qui les assurent.

Sur ce plan, la question de la situation comparée des fonctionnaires et des salarié.e.s du privé mérite un débat argumenté et serein pour lutter contre la tendance à opposer les deux catégories. En outre, l'exemplarité de la fonction publique et les devoirs des fonctionnaires et, notamment, de la haute fonction publique ont été renforcés par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits des fonctionnaires. Cette exemplarité est au cœur du service public.

On ne peut non plus faire abstraction des tensions révélées par d'autres indications chiffrées : alors que la population française plébiscite les sapeurs-pompiers, jugeant positive à 98 % la qualité du service rendu²⁸, 1 603 agressions contre des pompier.e.s ont été recensées en 2014, en progression de 48 % en 5 ans²⁹. On a également recensé 17 500

27 Source : baromètre des services publics publié par l'Institut Paul Delouvrier, 2016.

28 GfK Verein, Trust in Professions 2014, mai 2014 ; Ifop pour l'Observatoire des politiques publiques (Acteurs publics/Ernst & Young), octobre 2014.

29 Valzer M. (2015), « Les agressions déclarées par les sapeurs-pompiers volontaires et professionnels en 2014 », La criminalité en France, rapport annuel 2015 de l'ONDRP.

victimes d'atteintes aux personnes en milieu hospitalier en 2013, dont 78 % aux professionnels³⁰, et chaque année 12 % des personnels de l'Éducation nationale sont menacés ou insultés dans l'exercice de leur métier. Au-delà même de leur niveau et même si elles sont inégalement réparties géographiquement, c'est la progression de ces chiffres qui est préoccupante.

Les attentes de la société

« L'individuation » croissante de la société, conduisant chaque personne à vouloir être reconnue dans ses droits particuliers et à se distinguer de toutes les autres dans ses comportements de consommation, est soulignée par toutes les études sociologiques récentes. Accentuée par l'ouverture des « lignes de faille » de la société, elle renforce les tensions entre des approches différentes dans la relation entre le service public et la société.

L'image traditionnelle de « l'usager.ère » des services publics, dont le nom renvoie aux anciens « droits d'usage », est souvent remplacée par une terminologie plus commerciale, impliquant une relation client.e-fournisseur entre les services publics et leurs bénéficiaires.

Cette image plus à la page est assez largement et logiquement diffusée par les services publics dits « industriels et commerciaux » tels que les transports publics ou le service postal, dans lesquels le service fourni est au moins en partie financé par une redevance payée par le.bénéficiaire et assimilable à un prix de vente. L'existence de mécanismes de péréquation et celle de subventions publiques parfois très significatives (presque toujours plus de la moitié du coût du service, pour les transports publics urbains par exemple) doivent cependant rappeler à tou.te.s qu'il s'agit bien d'un service auquel la collectivité participe, et non d'une prestation commerciale classique. Ce mode de financement complexe renvoie aussi à l'idée d'une co-construction du service public entre la puissance publique et les usager.ère.s.

L'image d'une relation commerciale véhiculée par le vocabulaire paraît beaucoup plus discutable pour des services collectifs financés par l'impôt : même si le terme « usager.ère » paraît controversé, peut-on dire que des personnes en recherche d'emploi, malades ou en randonnée le dimanche sont des « client.e.s » consommateur.ice.s de prestations sociales, de soins hospitaliers ou de nature protégée ? Sans se prononcer ici sur le vocabulaire le plus adapté, on retiendra seulement qu'il ne doit pas réduire la nature du service public à une dimension qui n'en traduit pas toute la complexité.

L'identité professionnelle des fonctionnaires : du.de la fonctionnaire « sujet » au.à la fonctionnaire « citoyen.ne »

La distinction entre « fonctionnaire sujet » et « fonctionnaire-citoyen.ne » s'est construite pendant les deux derniers siècles. La soumission de la fonction publique au pouvoir politique va de soi, sauf à tomber dans la « technocratie », au sens étymologique du mot : le gouvernement par des responsables techniques sans légitimité politique. Mais on a vu plus haut, en évoquant l'histoire récente de la fonction publique en France et aux États-Unis, que la question était plus complexe. Le.la fonctionnaire doit bien sûr refuser d'exécuter un ordre qui ne serait pas légal, ou contraire à l'éthique. Mais au-delà de ce « devoir de désobéissance » dans des cas exceptionnels, trois questions différentes sont posées à propos de la libre expression des fonctionnaires, en situation courante :

³⁰ Source : Observatoire national des violences en milieu de santé.

- la relation entre le pouvoir politique, l'expertise professionnelle des fonctionnaires dans leur domaine et l'expression de la volonté de la société. Les fonctionnaires n'ont pas à se substituer à la volonté politique, ni à prétendre s'exprimer au nom de la société, mais doivent exprimer clairement et complètement l'avis issu de leur expertise du sujet traité : sans se limiter à la question spécifique du lancement d'alerte à laquelle on la réduit souvent, cette réflexion devrait être approfondie : elle éclaire pour les fonctionnaires le devoir d'exercer une parole libre et qualifiée à l'égard des responsables politiques, représentant.e.s de la société au service de laquelle ils.elles sont placé.e.s ;
- la liberté d'action dans l'exercice de leur métier, à l'intérieur du cadre de responsabilité qui est le leur : cette question est liée à la définition des marges de responsabilité de chaque fonctionnaire, qui doit être aussi claire que possible ;
- leur droit d'expression : celui-ci s'exprime dans le cadre des droits garantis à tou.te.s par la Constitution et des principes définis par le statut général des fonctionnaires et la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

La relation entre les fonctionnaires et le pouvoir politique pose par ailleurs deux questions spécifiques à la fonction publique territoriale :

- celle de la confiance entre les responsables politiques des exécutifs locaux et les cadres dirigeant.e.s : si cela peut conduire à des changements dans les postes de direction générale des services, se pose le problème de la traduction du principe statutaire entre le grade et la fonction ;
- celle des conditions de recrutement dans la fonction publique territoriale, en particulier pour les personnels de catégorie C, qui méritent par ailleurs une attention particulière : sans imposer une lourdeur excessive à ces recrutements, le respect du principe d'égalité d'accès doit être la règle pour ces postes comme pour les autres.

Le recours aux contrats à durée déterminé (CDD) doit être diminué en mettant en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) car il n'est pas sans conséquence sur la précarité des agent.e.s, l'exercice des missions et éventuellement le rapport à la hiérarchie.

4. Confirmer les principes et adapter les missions

Les développements qui précèdent conduisent à identifier des enjeux majeurs de politiques publiques, portant sur le maintien ou parfois le rétablissement de la cohésion nationale dans un monde en transformation profonde.

Aucun des domaines examinés ne fait apparaître que les principes fondateurs de la fonction publique ou du service public, tels qu'ils sont définis à ce jour, constitueraient des freins à la résolution des questions très complexes posées en matière d'action publique.

Cela va de soi pour le principe d'adaptabilité du service public, dont personne ne conteste l'absolue nécessité.

Les principes d'égalité, d'indépendance, de responsabilité des fonctionnaires apparaissent de nature à apporter des garanties indispensables, face à une société de plus en plus complexe, de plus en plus fracturée, et de plus en plus individualiste. Leur abandon ne ferait qu'ouvrir la porte à une dégradation du sens donné à la fonction publique et de la confiance qu'elle doit inspirer.

Il n'est pas surprenant que le principe d'une fonction publique statutaire, ou de carrière, fasse débat dans une société marquée par le chômage et la précarité. Le CESE estime que l'abandon de ce principe statutaire mettrait en cause les trois autres principes fondateurs, qui lui sont liés. C'est en effet le statut et la séparation entre la carrière et l'emploi qui permettent de garantir la responsabilité, l'indépendance et le traitement équitable du fonctionnaire-citoyen, tout en permettant à l'administration de maîtriser les affectations sur les emplois à pourvoir. Cela ne préjuge pas d'un examen particulier portant sur les emplois très spécifiques qui justifient l'appel à des contractuels, comme cela se pratique déjà.

Mais ce principe statutaire n'a de sens que s'il est appliqué par les fonctionnaires comme par les services qui les emploient avec la rigueur nécessaire, associant les exigences qu'il impose et les garanties qu'il apporte.

Autant la stabilité des principes fondateurs apparaît nécessaire et justifiée, autant le principe d'adaptabilité, qui fait partie de ce socle, conduit par lui-même à envisager des modifications significatives dans leur mise en œuvre : les enjeux identifiés sont en effet d'une complexité croissante, et feront appel à des politiques publiques de plus en plus larges et exigeantes. Les modifications proposées à ce stade par le CESE seront examinées dans la suite de l'avis.

II. DÉVELOPPER UNE APPROCHE AMBITIEUSE DE L'ADAPTATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Soigner des malades à l'hôpital, répondre aux demandes de particulier.ère.s ou d'entreprises dans une mairie, une préfecture ou un consulat lointain, enseigner dans une école primaire ou dans une université, instruire un dossier de police des eaux, collecter les impôts, participer à des opérations de maintien de l'ordre, préparer la rédaction d'un décret ou d'un arrêté : cette liste, est le reflet très partiel de la diversité des missions de la fonction publique.

Comment trouver un fil conducteur commun à la conduite d'activités aussi diverses, faisant appel à des compétences et des métiers aussi variés ? Comment aussi éviter d'empiler les réformes ponctuelles que chaque activité particulière nécessite ou que chaque analyse sectorielle justifie, au risque de faire perdre le sens de l'ensemble ?

Les enjeux de société actuels, évoqués dans la première partie de cet avis, sont majeurs. La plupart d'entre eux font appel à des politiques publiques prenant en compte l'intérêt général de la société, même si certains relèvent pour partie d'initiatives privées. La fonction publique a tous les atouts pour apporter une contribution déterminante à ces politiques :

ses principes fondateurs sont solides et sa vocation fondamentale à servir l'intérêt général est indiscutée.

Il faut donner du sens et de la cohérence à son action, consolider sa confiance en elle-même, et la confiance de la société envers elle, à partir d'actions concrètes.

Recommandation 1

Le CESE propose que le pouvoir politique, dont c'est la responsabilité, construite pour la fonction publique une feuille de route dans le dialogue et la concertation, à partir des réponses à quatre questions :

- Quelles missions assigner à la fonction publique, pour quelles finalités, avec quels moyens ?
- Quels fonctionnaires, pour remplir ces missions ?
- Comment conduire les changements d'organisation ?
- Comment s'adapter aux besoins nouveaux de la société et prendre en compte les innovations ?

A. Quelles missions pour la fonction publique, pour quelles finalités ?

Les enjeux auxquels est confrontée la société, et par elle la fonction publique, concernent aussi bien la situation économique, notamment industrielle et financière du pays que les enjeux sociaux de cohésion et de sécurité dans tous ses aspects, la justice et les priorités environnementales : rendre notre modèle de société durable et soutenable, c'est accepter de traiter ces questions dans leur interdépendance, et non une par une.

C'est pourquoi, le CESE considère comme prioritaire la question des missions assignées par le pouvoir politique à la fonction publique, dans ses trois versants. La définition de chacune de ces missions doit intégrer les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, dans le respect de la subsidiarité nécessaire en prenant en compte la complémentarité, et sans en privilégier ni en sacrifier aucun. Les choix qui seront faits dans la définition des missions confiées à la fonction publique devront être pris en compte pour déterminer les moyens à consacrer à leur exécution.

Recommandation 2

Le CESE recommande de mettre en tête de la feuille de route pour la fonction publique la définition de ses missions et de ses objectifs à horizon 2025.

À cet effet, il préconise de conduire un exercice de prospective stratégique portant sur le contexte socio-économique et démographique, les attentes de la société, les évolutions technologiques, sociétales et environnementales prévisibles, les dispositions résultant d'engagements nationaux, européens ou internationaux de la France. Les perspectives d'évolution des missions de la fonction publique, correspondant à ces enjeux et les rôles respectifs de l'État et des différentes collectivités doivent être pris en compte.

Cet exercice prospectif intégrera le numérique et le « big data », tout particulièrement en ce qui concerne leur impact sur la structure des qualifications et des emplois sur l'organisation du travail et des services. Il devra envisager les dispositions notamment budgétaires à prévoir en termes d'accompagnement de ces transformations dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Le Conseil considère que cet exercice n'aura de portée que s'il est réalisé dans le cadre de démarches de co-construction associant toutes les parties prenantes.

À cet effet, le CESE recommande la réunion « d'assises nationales et territoriales du service public » : celles-ci permettront de conduire les concertations avec tous les partenaires concernés en entendant les orientations gouvernementales sur les politiques publiques, avant d'arrêter les décisions à prendre.

Le CESE et les CESER, eu égard à leurs compétences, pourront y apporter leur contribution.

1. Comment définir les missions ?

La définition des missions est un travail complexe, nécessitant une approche adaptée à chaque versant et à chaque niveau de responsabilité : le degré de précision à retenir à chaque niveau, à partir du cadrage relevant de la politique nationale, devra être précisé.

Il est indispensable d'assurer une stabilité suffisante des décisions de politiques publiques pour pouvoir en apprécier les effets : les inconvénients internes et externes de changements trop fréquents dans les missions ou dans l'organisation des services ont été souvent relevés lors de la préparation de cet avis. Une stabilité des politiques publiques est nécessaire pour assurer leur cohérence dans le temps et la réalité de leur mise en œuvre³¹.

Par ailleurs, une expertise de haut niveau, reconnue comme telle, dans les services publics pour permettre à l'État d'assurer pleinement son rôle, est indispensable.

La définition des missions devrait pour le CESE prendre en compte les principes méthodologiques suivants :

- donner sa place à la concertation citoyenne et à l'expertise de la société civile organisée, notamment aux CESE et CESER ;
- garantir la prise en compte du long terme dans la définition des politiques publiques, quel qu'en soit le champ, économique, social ou environnemental : les services publics produisent en effet de la valeur sur le long terme, alors que leur efficacité est souvent appréciée à court terme ;
- appliquer la subsidiarité et l'articuler avec la complémentarité : il s'agit de ne confier une compétence à un niveau d'organisation qu'après vérification de l'absence d'un niveau de proximité plus pertinent ;
- donner toute sa place au dialogue social interne à la fonction publique selon les modalités examinées plus loin ;
- reconnaître la capacité d'appréciation des agent.e.s des services publics, dans la définition des missions comme dans leurs modalités de mise en œuvre.

Le Conseil national des services publics a été créé en 2014 comme « un espace de débat nécessaire sur l'ensemble des questions concernant le service public et son évolution ». Associant toutes les parties intéressées, il devrait être un lieu adapté pour la concertation préalable à la définition des missions.

31 Les « hauts conseils » ou « conseils supérieurs » présents dans différents champs des missions de la fonction publique, doivent être confortés dans leur mission visant à garantir la stabilité et la cohérence des politiques publiques.

Recommandation 3

Le CESE considère que la place donnée à la concertation citoyenne, la prise en compte du long terme, la subsidiarité et son articulation avec la complémentarité, le dialogue social et la capacité d'appréciation des personnels sur leurs missions doivent constituer le cadre méthodologique de la réflexion menée pour définir les missions.

Il propose que le Conseil national des services publics mis en place en 2014 soit constitué en une instance adaptée pour vérifier l'adéquation des missions aux besoins et aux réalités des territoires. Une réflexion sur une déclinaison régionale de cette instance mériterait d'être menée.

2. Comment évaluer les missions, et les adapter si nécessaire ?

L'évaluation des politiques publiques relève notamment des missions du CESE et des CESER. Elle a fait l'objet d'une abondante littérature méthodologique. En particulier, le CESE a produit un rapport et rendu un avis³² sur le sujet en 2015. Il souligne les différences entre l'évaluation *a priori* (dite aussi *ex ante*), l'évaluation en cours (dite aussi *in itinere*), et l'évaluation *a posteriori* (dite aussi *ex post*), qui ne relèvent pas des mêmes démarches.

L'évaluation *ex ante* est largement pratiquée pour les investissements publics, sur la base d'analyse coûts-bénéfices comparant les avantages attendus et les coûts ou autres impacts négatifs de la décision envisagée. Elle n'est pas transposable à l'identique pour des politiques publiques globales, dont les bénéfices à long terme échappent en général à une évaluation quantifiée, et encore plus à une monétarisation. Le CESE recommande toutefois que l'évaluation qualitative et argumentée des bénéfices attendus des politiques publiques examinées soit systématiquement pratiquée et mise en regard de leur coût, ainsi que du coût de l'inaction si elles ne sont pas mises en œuvre. À défaut, une évaluation limitée aux seuls moyens mis en œuvre, au motif que les bénéfices attendus sont lointains et non chiffrables, ne peut suffire à éclairer les décisions. L'évaluation *ex post*, destinée à rendre compte à la société et à adapter les politiques si nécessaire, est plus familière aux services publics : elle est pratiquée sous des formes diverses par la Cour des comptes, par les corps d'inspection des ministères ou à l'occasion d'opérations spécifiques. Plusieurs points, évoqués dans l'avis précité du CESE, méritent une attention particulière en cette matière :

- l'objectivité et l'impartialité de l'expertise ainsi que la pluralité des approches sont indispensables. Le développement des outils numériques incite déjà dans certains domaines à une prolifération de dispositifs de recueil d'avis spontanés, supposés représentatifs de l'avis de la société civile, sans aucune garantie déontologique ou méthodologique ;
- les évaluations spontanées visées ci-dessus peuvent conduire à mettre en cause indûment des agents du service public, auxquels leur hiérarchie doit alors apporter sa protection ;

³² Avis adopté par le CESE le 8 septembre 2015, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques* présenté par Nasser Mansouri-Guilani au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques.

- le choix des indicateurs retenus dans les évaluations a toujours une grande importance, notamment par les effets qu'il provoque en retour dans les priorités et le comportement des organismes ou services évalués. Plusieurs auditions ont mis en évidence les effets potentiellement négatifs des « logiques de curseur »³³ ou de la « politique du chiffre ». Ils invitent à porter une grande attention au choix de critères quantifiés, et à donner une place suffisante aux évaluations qualitatives ;
- la crédibilité du dispositif d'évaluation est directement liée au suivi qui en est fait et à son intégration dans le processus de décision, qui sont donc essentiels.

L'évaluation des actions mises en œuvre par la fonction publique pourrait par ailleurs être améliorée par une meilleure coordination des corps d'inspection entre eux et une meilleure articulation avec les missions d'inspection que le parlement demande. Un droit de saisine des corps d'inspection pourrait être ouvert, selon des modalités à définir, par les organisations syndicales ou les associations représentatives.

Recommandation 4

Le CESE recommande de consolider le dispositif d'évaluation *a priori* et *a posteriori* des actions de la fonction publique. Cette évaluation des résultats en relation avec les objectifs visés nécessite un approfondissement méthodologique afin de prendre en compte les effets qualitatifs à long terme des nombreuses politiques mises en œuvre par les services publics : éducation, santé, politiques environnementales et sociales...

Recommandation 5

Afin de garantir aux politiques publiques une stabilité suffisante et une cohérence nécessaire, le Conseil considère qu'une large concertation devra avoir lieu en amont de toute réforme de manière à éviter que celle-ci ne soit remise en cause avant même que ses effets aient pu être évalués. En matière d'organisation, le CESE encourage le recours à l'expérimentation, avec un pilotage et une évaluation adaptée et rendue publique, avant toute mise en œuvre généralisée de réformes de structures.

3. Les responsabilités : le rôle de l'encadrement dans la mise en œuvre des missions et des objectifs

Le rôle premier de l'encadrement, à tous les niveaux, est d'assurer le pilotage et l'animation des services dans la définition comme, ensuite, dans la mise en œuvre des missions, notamment par la bonne organisation des services et par la conduite du dialogue social.

La définition des objectifs de chaque structure d'organisation et des marges de responsabilité confiées à chaque personne est nécessaire : c'est un préalable à la bonne définition puis au bon exercice des missions, ainsi qu'à l'initiative et à la sécurité, y compris juridique, de chaque agent.e.

³³ Entretien des rapporteur.e.s avec Laurent Bigorgne, directeur de l'Institut Montaigne, le 28 novembre 2016.

Par leur position hiérarchique, les responsables de l'encadrement supérieur ont la responsabilité particulière d'assurer le lien, dans les deux sens, entre les responsables politiques et l'ensemble des personnels situés sous leur autorité : leur qualité de fonctionnaire-citoyen.ne analysée plus haut prend toute sa signification, autant dans l'exercice de la responsabilité nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques par des personnels nombreux, que dans l'information complète et objective à donner au pouvoir politique pour éclairer les décisions à prendre. La réponse à la « quête de sens »³⁴ de la fonction publique en dépend pour une grande part. L'encadrement de proximité constitue l'échelon opérationnel de la mise en œuvre des actions et le garant de la mobilisation des collectifs de travail autour de projets communs. Cette fonction de « relais » implique l'information préalable, et le cas échéant la formation des cadres qui doivent l'assumer. Elle nécessite aussi, à tous les niveaux d'encadrement, le maintien ou le développement des capacités techniques dans le domaine de compétence du service encadré. Elle nécessite enfin le développement et la reconnaissance des compétences en termes de gestion des ressources humaines, et notamment dans le dialogue social de proximité.

L'encadrement a une fonction particulièrement importante à l'égard des fonctionnaires situé.e.s en contact direct avec le public, en particulier dans les fonctions ou dans les secteurs où peuvent apparaître des tensions avec le public. Un appui devrait être apporté aux personnels en situation d'encadrement, pour faciliter la confiance interne nécessaire au bon exercice des missions, et la confiance externe de la société. Cet appui pourrait être apporté par exemple par des cadres expérimenté.e.s en fin de carrière, en position non hiérarchique, susceptible d'exercer grâce à leur expérience et leur recul un rôle d'accompagnement dans les situations locales complexes. La question de la prise de poste par des fonctionnaires, souvent en début de carrière dans des situations difficiles, devrait faire l'objet d'une mission d'expertise visant à prévenir ces situations et d'un appui renforcé à leur intention. L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)³⁵ pourrait être sollicitée pour la formation et la diffusion des bonnes pratiques en la matière.

La mobilisation des collectifs de travail autour de projets communs, notamment dans le cadre des réformes et transformations auxquels doivent être associés les agent.e.s, nécessite des moyens spécifiques rendant possibles les adaptations nécessaires pour répondre aux attentes de la société.

34 Cf. Rapport Pêcheur, *op.cit.*, p. 34 et suivantes.

35 Audition devant la commission temporaire du CESE d'Hervé Lanouzière, directeur général de l'ANACT, le 10 novembre 2016.

Recommandation 6

Le CESE recommande que l'encadrement, à tous les niveaux, soit associé à la conception des réformes et des transformations dont il aura à assurer le pilotage, et qu'il dispose ensuite des marges d'initiative clairement définies, nécessaires à la conduite de ces transformations dans une démarche de dialogue social. Ces marges devront permettre, à chaque niveau d'encadrement, la prise en compte nécessaire des particularités locales, en matière de gestion interne comme pour répondre aux attentes de la société sur la qualité du service.

Il préconise le renforcement et la reconnaissance des missions de gestion de ressources humaines, et la mise en place de dispositifs d'appui à l'encadrement dans les situations de contact difficile avec le public.

B. Quel.le.s fonctionnaires, pour remplir ces missions ?

La question du statut des fonctionnaires, dans son principe et ses modalités, a été examinée dans la première partie. Il apporte aux fonctionnaires des garanties, et des exigences. Il apporte en même temps à la société des garanties, liées aux principes républicains fondateurs de continuité et d'égalité de traitement. On a vu que certains pays d'Europe, avec une histoire et une culture politique différentes, ont fait d'autres choix de principe sur la gestion de leurs services publics, alors que d'autres ont fait les mêmes que nous. Les auditions et entretiens menés dans le cadre de la préparation de cet avis ont conforté le principe statutaire. Ce dernier, et le principe d'adaptabilité qui en est le corollaire obligé, ont montré leur capacité à faire face à des enjeux d'évolution importants. Il n'est pas démontré qu'une remise en cause du principe statutaire apporterait un quelconque avantage, y compris en matière de dépenses publiques.

Recommandation 7

Le CESE recommande de confirmer la validité du cadre statutaire pour l'emploi dans la fonction publique.

Le CESE considère en effet que le statut a jusqu'ici permis la mise en œuvre des principes fondamentaux du service public : l'égalité de traitement de tous les publics, la continuité et l'adaptabilité des missions.

Le statut, comme les personnels qui lui sont soumis, est également porteur de valeurs : probité, dignité, impartialité, neutralité, laïcité, sens de l'intérêt général.

Toutes les recommandations qui suivent s'inscrivent donc dans le cadre de l'application du statut général des fonctionnaires, tel qu'il est défini actuellement par la loi. Elles imposent une politique des ressources humaines dynamique et innovante.

Seront examinés en particulier les questions de recrutement et de mobilité, de formation, et le cas particulier des personnels sous contrat.

1. Les recrutements et les carrières

La confiance dont bénéficie la fonction publique nécessite que sa composition reflète celle de la société, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes comme en matière de diversité.

Force est de constater qu'on en est assez loin.

Par ailleurs, considérant l'élévation générale du niveau de qualification des générations entrant sur le marché du travail, il convient de mener une réflexion sur la structure des qualifications dans la fonction publique.

Égalité entre les femmes et les hommes

La part des femmes en emploi dans la fonction publique³⁶ est de 61,5 % mais les différences selon les secteurs d'emploi sont très fortes, et leur part dans les emplois supérieurs (catégorie A+) n'est que de 37,6 % pour l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. Par ailleurs les différences de rémunération et de déroulement de carrière, quelles qu'en soient les raisons, restent significatives tout en étant plus faibles que dans le secteur privé : les écarts de rémunération à temps de travail égal entre les femmes et les hommes sont encore de 12 % en moyenne, contre 19 % dans le privé. 83 % des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes, et 28 % des femmes sont à temps partiel, contre 10 % seulement des hommes. Certaines de ces inégalités constatées relèvent de causes très profondes, liées au fonctionnement général de notre société et à l'image des rôles masculins et féminins, dont l'évolution dépasse le cadre du présent avis. Mais l'exemplarité de la fonction publique devrait contribuer à faire évoluer cette image, par des mesures applicables dès maintenant notamment en matière de discrimination indirecte. C'est le cas aux deux extrémités de la hiérarchie administrative, pour les postes à la diligence du gouvernement (il n'y a que 16 % d'ambassadrices³⁷ et 11 % de préfètes dans leurs corps respectifs), et les recrutements au 1^{er} grade de la catégorie C : dans ce cas, le mode de recrutement sans concours devrait permettre de modifier des situations anormalement déséquilibrées en faveur soit des hommes, soit des femmes, selon les métiers concernés. Dans son avis relatif à la mixité³⁸ des métiers, le CESE constatait en effet que certaines filières professionnelles, aux nombreux effectifs, accusaient un fort déséquilibre de genre, notamment certains métiers de la fonction publique hospitalière, très majoritairement féminisée.

36 Audition devant la commission temporaire du CESE de Françoise Milewski, économiste, OFCE - Sciences Po, le 17 novembre 2016.

37 On peut toutefois noter, dans les ambassades, une initiative intéressante de partage de postes entre conjoints.

38 Avis adopté par le CESE le 25 novembre 2014, *Agir pour la mixité des métiers* présenté par Patrick Liébus au nom de la section du travail et de l'emploi.

Recommandation 8

Dans un souci d'égalité entre les femmes et les hommes, le Conseil économique, social et environnemental recommande la réalisation d'un bilan des dispositions relatives aux primo nominations aux emplois supérieurs de direction de la loi dite « Sauvadet » du 12 mars 2012, en vue de leur extension à d'autres niveaux de postes au-delà des emplois à la décision du gouvernement. Dans le même temps, il recommande l'instauration de politiques d'égalité de genre dans l'ensemble des services et pour toutes les catégories de fonctionnaires. Dans un souci de justice sociale, le CESE préconise également l'élaboration d'une organisation du travail qui permette une meilleure prise en compte des enjeux d'égalité de genre.

Le Conseil suggère que le Conseil commun de la fonction publique (CCFP) et les autres instances représentatives des trois versants de la fonction publique soient associés à cette démarche.

Le CESE préconise également que la constitution des viviers de cadres susceptibles d'accéder à des emplois de direction, évoquée plus loin, tienne compte dans leur composition des objectifs de nomination de femmes à ces emplois.

Diversité sociale

La représentation de la diversité sociale reste très insuffisante et cela d'autant plus qu'on monte dans la hiérarchie des catégories de la fonction publique³⁹. Là aussi, certains phénomènes de reproduction des inégalités sociales dépassent le cadre de cet avis. Mais des actions ciblées donnant une meilleure connaissance des emplois offerts permettrait de rééquilibrer la représentativité des candidatures aux concours. Des mesures incitatives, sous forme d'aide financière ou dans le cadre de classes préparatoires intégrées (CPI) pour la préparation des concours de l'État (ENA, IRA, École nationale de la magistrature, concours du ministère de l'Économie ou de l'enseignement...) devraient être étendues, pour offrir un accompagnement à des élèves sélectionné.e.s sur dossier et sous conditions de ressources. Les programmes et épreuves des concours doivent également intégrer dans leur conception et leur organisation la reconnaissance de la diversité sociale des candidat.e.s. Il peut en aller de même avec des formes adaptées de pré recrutements. La possibilité de recrutements par concours externe de personnes ayant déjà une expérience, traitée plus loin, limiterait l'effet d'éviction de candidat.e.s potentiel.le.s par l'effet d'une information insuffisante en fin de scolarité.

À cet égard, le CESE se félicite de l'adoption récente dans le cadre de l'article 167 de la loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté d'un dispositif de « pré-recrutements contractuels », pour les jeunes de 25 à 28 ans issu.e.s des quartiers prioritaires et aux plus de 45 ans bénéficiaires de minima sociaux, pour les trois versants de la fonction publique.

39 Audition devant la commission temporaire du CESE de Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS, chercheur au CEVIPOF et à Sciences Po, le 20 octobre 2016.

Il constate cependant que le label diversité bénéficie encore à peu de structures publiques alors qu'il permet de certifier des processus de management garants de pratiques non discriminantes.

Recommandation 9

Le CESE préconise un bilan du PACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État) engagé depuis 2006.

Le CESE incite l'employeur public à conduire des actions exemplaires en matière de lutte contre les discriminations et d'égalité des chances. Le CESE recommande d'engager une stratégie volontariste de labellisation des politiques et processus de ressources humaines, qui permettra une mobilisation de l'encadrement à tous les niveaux des personnels et des organisations syndicales.

Il préconise en particulier d'amplifier les mesures incitatives visant à favoriser la diversité sociale dans les concours, y compris des aides financières sous conditions de ressource accordées sur dossier et les pré-recrutements, facilitant la préparation aux concours de recrutement de la fonction publique à des candidat.e.s ne disposant pas des moyens financiers nécessaires.

La diversification du recrutement dans la haute fonction publique

Les recrutements et la gestion de carrière dans les postes de la haute fonction publique justifient une attention particulière, tant pour des raisons d'exemplarité que pour des raisons d'efficacité globale.

Les recrutements actuels sur des emplois de direction se font très majoritairement à partir de filières de formation exigeantes et réputées. Quels que soient les mérites de ces formations et de ces filières de sélection, elles se caractérisent dans les faits par une grande insuffisance de diversité sociale. Cette situation est dommageable dans la mesure où elle est susceptible d'affecter les relations entre l'encadrement supérieur et les autres personnels de la fonction publique et la société dans son ensemble.

Cette situation peut être améliorée d'une part en diversifiant les voies d'accès aux corps et cadres d'emploi de catégorie supérieure de la fonction publique, ayant vocation à permettre de postuler aux emplois de direction, et d'autre part en prévoyant des modalités de sélection plus ouvertes pour les nominations à ces emplois.

La formation initiale des écoles de l'encadrement supérieur doit plus largement s'ouvrir sur l'enseignement supérieur et la recherche. Leurs liens avec les grands ensembles universitaires en phase de constitution mériteraient d'être renforcés.

Recommandation 10

Le CESE préconise d'ouvrir les pratiques de recrutement initial dans les catégories supérieures de la fonction publique, et de nomination aux emplois de direction, pour en améliorer la diversité.

Concernant les recrutements dans les corps de catégorie supérieure, il recommande :

- de développer les dispositifs de pré-recrutements dans le cadre de formations permettant d'accéder à ces catégories ;
- de développer la promotion interne par concours ;
- de faciliter les recrutements à partir du secteur privé par concours externes et par reconnaissance des acquis de l'expérience ;
- de renforcer les possibilités d'accès des titulaires d'un doctorat aux corps de la fonction publique.

Concernant les procédures de nomination aux emplois de direction dans la haute fonction publique, le Conseil recommande :

- de supprimer, là où il subsiste en droit ou en fait, le monopole d'accès de certains corps à des emplois de direction ;
- d'étendre les dispositifs de sélection, par un jury, de candidatures proposées à une nomination par l'autorité compétente ;
- de développer les « viviers » de personnes susceptibles d'être nommées à des emplois supérieurs ;
- de mieux valoriser les parcours variés notamment les expériences hors fonction publique et les mobilités interministérielles ;
- d'offrir des parcours de carrière et des emplois valorisants aux fonctionnaires disposant d'un haut degré d'expertise ;
- de concevoir l'organisation et le pilotage des parcours croisés entre la sphère privée et la sphère publique.

S'agissant de la formation de viviers et de recrutements aux emplois supérieurs, les bonnes pratiques observées dans certaines entreprises publiques ou privées pourraient inspirer les processus de sélection garants d'équité et de transparence dans la fonction publique.

Les mobilités, passerelles, reconversions en cours de carrière

La mobilité à l'intérieur d'une même structure de gestion (ministère, collectivité territoriale, établissement hospitalier) est organisée selon des règles connues de tous les personnels concernés, sinon toujours parfaitement transparentes⁴⁰. Les mobilités entre les divers versants de la fonction publique sont possibles par la voie du détachement mais

⁴⁰ Dans le but de favoriser la mobilité des agents publics à l'intérieur de chaque versant de la fonction publique et entre les trois versants, une ordonnance est actuellement en cours de préparation sur le fondement de l'habilitation donnée au gouvernement par la loi du 20 avril 2016.

les pratiques de gestion les rendent plus difficiles. Les retours dans la structure d'origine après une telle mobilité sont souvent encore plus complexes, malgré l'intérêt qu'ils peuvent présenter pour la structure d'accueil : le contexte de transformations fortes résultant de la révolution numérique ou des évolutions de la demande de services publics renforce la nécessité de lever ces blocages.

Une question est posée autour des démarches de fusion de corps, notamment interministériels, et de la constitution de cadres professionnels communs entre versants, qui ne font pas consensus au CESE. En tout état de cause, un bilan des fusions de corps déjà effectuées et du corps interministériel des attaché.e.s devrait être réalisé.

Pour autant, le CESE considère qu'un certain nombre d'améliorations peuvent d'ores et déjà être apportées.

Recommandation 11

Le CESE préconise de mettre en place des mesures facilitant les mobilités en cours de carrière, entre structures et versants de la fonction publique, en particulier :

- renforcer et faire connaître le portail unique, en accès libre, recensant tous les postes en appel de candidature, toutes structures et tous versants confondus ;
- assurer la transparence des régimes de prime des différents ministères et des structures d'emploi des trois versants, afin de poursuivre une harmonisation à niveau de responsabilité comparable ;
- systématiser dans les épreuves de concours interne la reconnaissance des acquis de l'expérience ;
- mettre en place dans chaque structure de gestion, pour toutes les catégories, une fonction d'accompagnement à la mobilité ;
- dans le cas de réorganisation importante entraînant des mobilités contraintes nombreuses, mettre en place une structure d'appui à la mobilité^(A), dans tous ses aspects (reconversion, réaffectation, reconversion ou accompagnement à l'emploi, déménagements, recherche d'emploi du conjoint ou de la conjointe, scolarisation des enfants, etc.).

(A) Cf. par exemple l'expérience du ministère de la Défense présentée lors de l'entretien des rapporteur.e.s avec Anne-Sophie Avé, DRH de ce ministère, le 18 novembre 2016.

Les deuxièmes parties de carrière

La mise en valeur de leurs compétences, tout au long de leur carrière, est à la fois une source de motivation pour les fonctionnaires et un atout pour la fonction publique. Elle doit donc constituer un élément important de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en tenant compte des attentes et des besoins d'adaptation permanente des personnes à leur emploi.

Deux situations particulières justifient, pour le CESE, un examen allant au-delà des mesures générales de gestion des ressources humaines :

- la pénibilité de certains emplois. Cela peut concerner des effectifs importants en particulier dans les filières techniques de la fonction publique territoriale et hospitalière, mais aussi d'autres emplois dont l'exercice prolongé est de nature à provoquer des difficultés physiques ou psychiques particulières. Outre les mesures de prévention ou d'accompagnement qui s'imposent, des mesures spécifiques de reconversion en cours de carrière, avec les moyens correspondants (aide à la formation, à la mobilité géographique ou professionnelle, bilan de compétences, etc.), sont alors à envisager ;
- l'effet de changement d'organisation, privant certaines catégories de personnels de possibilités de débouchés valorisants pour elles comme pour la fonction publique qui les emploie. Là aussi, des mesures adaptées à chaque structure et chaque personne devraient conduire à valoriser au mieux l'expérience acquise par ces personnels.

Le dispositif « seconde carrière » mis en place par la loi de 2003 sur les retraites pour les enseignant.e.s consistait à offrir aux fonctionnaires de plus de 45 ans ayant 15 ans de service d'être détaché.e.s pour une année renouvelable dans les administrations de l'état ou des collectivités locales, ainsi que dans des établissements publics. Le faible nombre de postes offerts a conduit à abandonner le dispositif.

Recommandation 12

Les discussions ouvertes avec les organisations syndicales sur la question de la pénibilité dans la fonction publique doivent se poursuivre afin de construire notamment les critères et dispositifs qui en permettent une meilleure prise en compte pour les personnels, qu'ils relèvent ou non statutairement à ce jour du service actif.

Au vu des situations de pénibilité physique ou psychique dans certains métiers de la fonction publique, le CESE appelle à mettre en place pour les trois versants des dispositifs collectifs et individualisés de prévention et de remédiation de la pénibilité, et d'appui à la mobilité des personnels. Ces dispositifs devront être systématisés en deuxième partie de carrière. Fondés sur un entretien professionnel approfondi mené par la direction des ressources humaines, ces dispositifs devraient intégrer toutes les possibilités de reconversion tenant compte au mieux des compétences acquises, et le cas échéant des possibilités de formation nécessaires et de la valorisation des acquis de l'expérience.

Le rôle de la DGAFP et des DRH ministérielles

Le ministre en charge de la fonction publique⁴¹, et le directeur général de l'administration de la fonction publique (DGAFP)⁴², ont fait état de l'évolution des missions de la DGAFP, précisée par un décret en date du 22 décembre 2016. Cette réorganisation interne à

41 Audition devant la commission temporaire du CESE d'Annick Girardin, ministre de la Fonction publique le 3 novembre 2016.

42 Entretien des rapporteur.e.s avec Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) le 8 novembre 2016.

l'administration de l'État, donnant à la DGAFP une compétence transversale plus élargie sur l'ensemble de la fonction publique en respectant les responsabilités spécifiques des divers ministères et versants, devrait permettre de faciliter les mobilités entre ministères, entre structures d'emploi et entre versants de la fonction publique. Elle suppose⁴³ que soit assurée la transparence des informations relatives à chaque structure d'emploi, en matière d'emplois offerts et de conditions de rémunération, et l'harmonisation de ces dernières à conditions d'emploi équivalente : cette harmonisation nécessite des mesures précises.

Recommandation 13

Le Conseil économique, social et environnemental recommande que la DRH centrale, instance de pilotage :

- se centre sur la définition à long et moyen terme des évolutions à conduire en terme de politique RH pour adapter les ressources aux évolutions des besoins et la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) transverse ;
- mette en place des actions favorisant la mobilité et la fluidité des parcours, notamment en donnant une plus grande visibilité aux régimes indemnitaires ;
- s'attache à définir les règles constitutives de politiques nationales découlant du statut général des fonctionnaires, notamment en matière de recrutement et de conditions d'emploi des contractuel.le.s.

Elle devra être un lieu de diffusion de bonnes pratiques.

Pour leur part, les DRH ministérielles doivent pleinement exercer leur rôle au regard de la spécificité des métiers et des conditions de leur exercice. Elles doivent particulièrement veiller à l'attractivité des métiers et maintenir des relations fortes avec le système de formation, afin d'assurer l'adaptation des formations à l'évolution des besoins, et une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Les contractuel.le.s et agent.e.s non titulaires

Si le statut général de la fonction publique prévoit que la qualité de fonctionnaire est la position normale des personnels, des dérogations sont prévues pour quelques cas spécifiques.

Ces situations peuvent concerner des emplois et métiers spécifiques sur des missions non prévues au statut ou qui ne s'intègrent pas dans la grille hiérarchique ou encore pour remplacer des fonctionnaires temporairement absent.e.s (maladie par exemple) lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen de remplacement.

Force est de constater la multiplication de ces emplois dérogatoires bien au-delà des cas prévus ou pour des durées n'ayant aucun rapport avec le remplacement de titulaires. Cette multiplication en effectifs et en règles de gestion différentes a conduit le législateur à régulariser à sept reprises la situation en titularisant massivement les intéressé.e.s par des procédures *ad hoc*. Toutefois, la loi du 20 avril 2016 soumet les contractuel.le.s aux mêmes droits et obligations que les fonctionnaires, hors déroulement de carrière.

⁴³ Entretien des rapporteur.e.s avec Anne-Sophie Avé, DRH du ministère de la Défense, le 18 novembre 2016.

Recommandation 14

Afin d'éviter le renouvellement de ces situations, le CESE recommande de définir plus précisément dans la réglementation les cas dérogatoires. Les recrutements de contractuel.le.s devraient faire l'objet d'orientations politiques pérennes et mises en œuvre après négociation avec les partenaires sociaux et consultation des instances compétentes.

Le Conseil recommande de définir une politique d'emploi des contractuel.le.s en fixant un *corpus* de principes portant notamment sur les conditions de recrutement (appel à candidature, jury...), les fonctions techniques, la position hiérarchique, la protection sociale, la durée du contrat ainsi que les modalités de dénonciation et les conditions de fin de contrat. Cette politique pourra faire l'objet de déclinaisons locales. Le CESE recommande de présenter aux instances compétentes à périodicité annuelle la mise en œuvre de ces politiques.

2. La formation

La formation initiale et continue

La formation est un élément clé d'une gestion efficace de la fonction publique et de son adaptabilité. Elle recouvre deux dimensions : d'une part la formation initiale, d'autre part la formation continue. Si ces deux dimensions doivent s'articuler, il importe de distinguer aussi bien les méthodes que les moyens alloués à chacune d'entre elles.

Les dispositifs de formation de chaque ministère, structure d'emploi ou versant répondent à des besoins spécifiques et sont donc actuellement différents. Les facilités d'accès à la formation continue sont cependant loin d'être homogènes et peuvent varier considérablement selon la structure d'emploi et le métier considéré.

Dans un certain nombre de cas, la formation continue apparaît insuffisante au regard des besoins et des défis.

Or l'existence de dispositifs ambitieux de formation continue sur le temps de travail est indispensable pour répondre à une triple finalité : favoriser et fluidifier les carrières en facilitant la mobilité fonctionnelle et les promotions ; assurer à tous.les agent.e.s le droit à une formation personnelle ; garantir l'adaptation de la fonction publique en particulier aux besoins de la société, aux nouvelles technologies et aux éventuelles restructurations décidées par les pouvoirs publics.

Les écoles et divers centres de formation de la fonction publique, souvent en lien avec le milieu universitaire, sont essentiels en termes de formation initiale et de formation continue. Leur rôle de promotion sociale est à souligner, puisqu'ils offrent aussi la possibilité à des jeunes, notamment pour celles et ceux en difficultés financières, de poursuivre des études. Enfin, certains d'entre eux sont des pôles de recherche importants. Leur maintien et leur développement, en leur donnant les moyens nécessaires, constituent un enjeu majeur pour l'évolution de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain dans sa réponse aux besoins de la société.

Recommandation 15

Le CESE recommande que des moyens clairement identifiés soient dévolus à la formation continue et que ses contenus et modalités fassent l'objet d'une planification négociée prenant en compte les attentes des personnels, en lien avec les transformations des métiers, des emplois et des compétences. Ce doit être un élément incontournable de toute politique de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, la formation des fonctionnaires assurée par les écoles spécifiques peut être un levier puissant pour la transmission des valeurs attachées au service public. Toutefois, l'ensemble des agent.e.s public.que.s ne sont pas nécessairement formé.e.s dans ces écoles. La formation continue devrait prendre en charge leur sensibilisation aux valeurs du service public comme la laïcité.

D'après les auditions menées, le CESE tient à souligner les points suivants :

- la formation étant un outil privilégié de la sécurisation des parcours professionnels, les concertations en cours sur la transposition du compte personnel de formation revêtent une importance particulière ;
- dans la fonction publique territoriale⁴⁴, comme dans la fonction publique hospitalière⁴⁵, l'existence d'un organisme de formation mutualisé constitue, de fait, un facteur déterminant de réflexion commune à l'ensemble des personnels concernés.

S'agissant de la formation initiale la question se pose d'une évaluation des modalités actuellement en vigueur, de l'articulation entre formation pratique et formation théorique ainsi que du lien entre les diverses écoles du service public et les établissements d'enseignement supérieur du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou d'autres ministères. Se pose également la question de l'articulation et des synergies possibles entre écoles de formation des trois versants de la fonction publique. Un bilan doit être fait en la matière afin de mieux répondre aux besoins en qualifications et en recrutement dans le cadre d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : l'ampleur de l'impact des transformations auxquelles la fonction publique sera confrontée nécessite une politique de formation renforcée.

La contribution de la fonction publique à la formation par l'apprentissage

L'apprentissage mérite une attention particulière, compte tenu de son importance pour la société et de son apport pour l'insertion des jeunes dans le monde du travail, dans la mesure où il peut constituer une voie permettant de recruter sur des profils différents de ceux issus des formations seulement académiques du niveau CAP au niveau master : à cet égard, il peut contribuer à une plus grande diversité des recrutements. Possible dans la fonction publique depuis 1992, l'accueil de jeunes en formation par l'apprentissage ne concernait encore, en 2015, que moins de 12 000 personnes, presque toutes dans la fonction publique territoriale. Plus de 4 000 jeunes en apprentissage ont été accueilli.e.s en 2015 dans la fonction publique de l'État, 10 000 devant l'être à partir de septembre 2016. Cette possibilité,

⁴⁴ Entretien des rapporteur.e.s avec François Deluga, président du CNFPT, le 26 octobre 2016.

⁴⁵ Entretien des rapporteur.e.s avec Jean Debeaupuis, inspecteur général de l'IGAS, le 16 novembre 2016.

contribuant à l'égalité des chances, devrait faire l'objet d'une évaluation en concertation avec les organisations syndicales pour à la fois en mesurer les résultats effectifs, repérer les obstacles à son développement et si nécessaire rechercher des réponses adaptées.

L'apprentissage comme toute formation initiale ne préjuge pas de l'intégration des personnes concernées à une préparation des concours de la fonction publique, cette intégration étant possible comme dans d'autres formations scolaires ou universitaires, ni de leur accès à la fonction publique, par concours, à l'issue de leur formation. La qualification acquise dans le cadre de cet apprentissage peut aussi correspondre nationalement ou localement à des besoins du marché du travail dans le secteur privé. En ce sens, la fonction publique en accueillant des jeunes en apprentissage contribue à la construction de parcours professionnels et à une augmentation des qualifications dans les bassins d'emplois.

Recommandation 16

L'apprentissage contribue à l'élévation professionnelle des qualifications des jeunes dans les territoires et un renforcement de l'image des services publics dans le monde économique et l'ensemble de la société. C'est pourquoi le CESE considère que la contribution de la fonction publique à la formation des jeunes en apprentissage, qui participe de l'intérêt collectif, doit continuer de se développer en améliorant les conditions d'accueil et d'encadrement.

C. Comment conduire les changements d'organisation ?

1. La place du dialogue social

Le statut général des fonctionnaires de 1946 a établi des conditions d'emploi relevant de dispositions législatives et réglementaires et non d'accords contractuels, ce qui a donné au dialogue social dans la fonction publique un cadre spécifique. Ce statut a toutefois établi des droits collectifs, prévoyant la consultation de représentant.e.s élu.e.s des personnels sur la gestion des carrières et sur l'organisation et le fonctionnement des services⁴⁶.

Recommandation 17

Le CESE recommande qu'un bilan (champ de compétence, moyens, fonctionnement, etc.) de l'ensemble des instances représentatives des personnels soit effectué.

La loi du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social, faisant suite à un relevé de conclusions de discussions avec les organisations syndicales connu sous le nom d'« accords de Bercy » en date du 2 juin 2008, a introduit la notion d'accord et leur validation, a élargi le champ de la négociation avec les organisations syndicales dont la représentativité est désormais assise sur les résultats des élections aux comités techniques, et a créé le Conseil commun de la fonction publique. À la différence du secteur privé, la mesure d'audience ainsi retenue n'impose pas d'atteindre un pourcentage de représentativité au niveau

⁴⁶ Cf. annexe 6.

interministériel et commun aux trois versants de la fonction publique⁴⁷. Elle a aussi défini les conditions de validité des accords conclus, et la hiérarchie entre dispositions conclues au niveau national et au niveau local.

Une série d'accords ont ainsi été négociés depuis 2008, sur la santé et la sécurité au travail, la sécurisation des parcours professionnels des agent.e.s contractuel.le.s, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la prévention des risques psychosociaux. Un projet d'accord sur la qualité de vie au travail n'a pu aboutir (*cf. infra*).

Contrairement aux dispositions applicables en droit du travail privé, où un accord signé dans les conditions de validité prévues par le code du travail fait la loi des parties, l'employeur public a disposé de son droit à appliquer des dispositions qui n'avaient pas fait l'objet d'accord majoritaire signé. Ce point précis, qui fait l'objet d'appréciations divergentes de la part des organisations syndicales, renvoie à la question des différences entre emploi statutaire et emploi par contrat. Le CESE estime que ce point, ne devrait pas entraver le développement d'un dialogue plus poussé dans la fonction publique.

Recommandation 18

Le CESE recommande de réaliser un bilan des principales dispositions de la loi de 2010 et de l'évolution des formes de dialogue social qui s'en sont suivies (espaces de discussions, concertation, négociation, accords, droits et moyens des organisations syndicales).

Ce bilan pourrait servir de base à un débat avec les organisations syndicales sur d'éventuelles évolutions ou adaptations du cadre législatif et réglementaire.

D'ores et déjà, le CESE considère qu'il est possible et nécessaire de développer à tous les niveaux le dialogue social dans la fonction publique et de faire progresser une véritable culture du dialogue social. Celui-ci est indispensable aussi bien à l'efficacité et à l'adaptabilité de la fonction publique qu'à une amélioration des carrières, de la rémunération et de la qualité de la vie au travail des personnels⁴⁸.

La sensibilisation, la préparation, l'accompagnement et la formation des acteur.rice.s, personnels d'encadrement tout comme responsables syndicaux.ales, sont susceptibles de favoriser ce dialogue. L'observation des pratiques en ce domaine et l'information sur ces pratiques peuvent être des facteurs favorables.

47 En effet, la participation à la négociation à un niveau donné est subordonnée à l'obtention d'au moins un siège dans le comité technique ou le conseil correspondant.

48 *Cf. avis adopté par le CESE le 24 mai 2016, Le développement de la culture du dialogue social en France* présenté par Luc Bérille et Jean-François Piliard au nom de la section du travail et de l'emploi.

Recommandation 19

Le CESE préconise que les écoles de formation des cadres publics (ENA, INET, IRA, CNFPT, Ecole des hautes études en santé publique, écoles de formation des cadres techniques de la fonction publique,...) consacrent dans leur enseignement une plus large place aux relations professionnelles dans la fonction publique. Ces modules de formation devraient être conçus dans une orientation pratique, comportant des mises en situation en lien avec la conduite du dialogue social. Ils devraient être également intégrés dans les modules de formation continue de ces écoles et des instituts de formation.

Le dialogue social local, à des échelons variables, a été évoqué à plusieurs reprises lors des auditions. Le CESE considère que le dialogue social de proximité offre des espaces de concertation voire de négociation qu'il est indispensable d'utiliser.

Recommandation 20

Le CESE constate la richesse de certaines initiatives prises sur le terrain en matière de dialogue social. Ces démarches restent insuffisamment valorisées. Le CESE recommande que le rapport annuel sur l'état de la fonction publique s'efforce de retracer ces expériences en les contextualisant.

Il recommande que le dialogue social soit entre autre utilisé comme un levier de l'adaptation de la fonction publique aux enjeux de la société et il encourage particulièrement son développement pour accompagner les transformations de l'organisation du travail.

Au regard de l'évolution des lieux de décision, le CESE préconise la création d'instances de concertation là où c'est nécessaire.

2. La qualité de vie au travail (QVT)

En application de la loi du 5 juillet 2010 et comme indiqué ci-dessus, un projet d'accord-cadre sur la qualité de vie au travail a fait l'objet de négociations, mais n'a pu aboutir.

Destiné à s'appliquer aux trois versants, ce projet non abouti comporte des dispositions relatives à l'organisation des collectifs de travail, au droit d'expression des agent.e.s notamment par la mise en place d'espaces d'expression, à l'anticipation des évolutions d'organisation, à la prévention des situations de tension, aux missions des personnels en position d'encadrement, au télétravail et à l'utilisation des techniques de l'information et de la communication (TIC).

Recommandation 21

Sans préjuger des conditions de la négociation, le CESE préconise de poursuivre les discussions entre les employeurs publics et les organisations syndicales sur les questions de qualité de vie au travail, essentielles au bon fonctionnement des services.

En outre, le CESE considère que dans le champ de l'amélioration des conditions de travail et de la qualité de vie au travail, des marges de manœuvre existent au plus près du terrain et de la réalité du travail. Des actions et des initiatives de dialogue professionnel peuvent être initiées à ce niveau dans le cadre d'espaces de discussion à l'initiative des personnels ou de la direction.

Le CESE considère que ces espaces d'expression sur le travail pourraient permettre de mieux reconnaître l'expertise individuelle et collective des personnels, mais également de leur donner les moyens d'agir sur les évolutions nécessaires. Il convient également de permettre une meilleure articulation entre les temps de la vie professionnelle et de la vie personnelle.

3. La participation et l'écoute citoyenne, outils d'adaptation permanente de la fonction publique

Si la définition de l'intérêt général et la détermination des choix en matière de politiques publiques revient au pouvoir politique et si leur mise en œuvre relève de la responsabilité des agents publics, il est indispensable de prendre en compte l'aspiration de plus en plus forte des usagers à donner leur avis et faire entendre leurs attentes. Cette aspiration peut être illustrée par une demande accrue de co-construction (ex. budgets participatifs...) de politiques ou d'actions. Cette prise en compte est sans aucun doute une condition de l'efficacité des choix et des politiques mises en œuvre. Des formes de consultation voire de participation à un certain nombre de décisions existent d'ores et déjà (par exemple les conseils d'administration des établissements publics locaux d'enseignement, EPLE) et le développement du numérique accroît les possibilités autant que les aspirations en ce domaine. Il entre dans les missions du Conseil national des services publics d'intégrer une meilleure prise en compte des attentes de la société.

Recommandation 22

Le CESE propose que soit réalisé un bilan du fonctionnement du Conseil national des services publics (CNSP). Il recommande de confier à ce dernier une mission d'observation des attentes de la société vis-à-vis des services publics et de la fonction publique en particulier.

L'attente de simplification de la part du public, qu'il s'agisse de personnes physiques individuelles ou d'entreprises, est fréquemment exprimée. La complexité des réglementations et des normes est souvent l'image directe de la complexité du monde, qui rend illusoire un « grand soir » de la simplification, dans tous les domaines.

En revanche, l'écoute attentive de toutes les suggestions faites, favorisée par la mise en place de moyens dédiés (boîte à idées, sites de consultation du public, etc.), pourrait y contribuer largement. Le programme « dites-le-nous une fois » mis en place pour simplifier les démarches administratives est un exemple de bonne pratique, l'administration française paraissant d'ailleurs plutôt en avance sur d'autres en matières d'utilisation des moyens numériques concernant les démarches du public.

Recommandation 23

Le CESE recommande de poursuivre à tous les niveaux, l'effort de simplification des démarches administratives demandées au public et une réponse à ses attentes. Il préconise que l'expertise des personnels en place soit mobilisée à l'occasion de l'examen systématique des procédures dans lesquelles le numérique peut apporter une simplification et que des objectifs de progrès social et environnemental soient également systématiquement recherchés.

Le temps et les moyens dégagés doivent permettre d'accroître l'attention effective portée au public et une amélioration des conditions de travail des personnels. Une réduction du coût global des procédures doit être accompagnée par une meilleure qualité du service rendu au public.

D. Comment favoriser l'innovation ?

Il y a lieu de remarquer en préalable que l'administration française est généralement considérée au plan international comme plutôt en avance en matière d'utilisation des outils modernes de communication dans ses relations avec le public.

Mais le développement rapide dans la société d'une « culture numérique » a été évoquée dans la première partie parmi les enjeux de transformation forts de la fonction publique : elle va très au-delà de la seule utilisation d'outils, puisqu'elle bouleverse les pratiques d'accès aux informations, à la connaissance, aux services quotidiennement disponibles.

Restant dans le domaine concret de l'organisation à court terme, le CESE souligne à ce stade trois questions méritant pour lui de figurer dans une feuille de route de la fonction publique :

- les innovations d'outil et de méthode sont nombreuses, dans beaucoup de services ou de structures d'emploi. Les mutualiser, permettre l'extension des bonnes pratiques, disposer au bon endroit des qualifications nécessaires pour anticiper puis conduire les innovations sont des nécessités : c'est la gouvernance de l'innovation qui doit être prioritaire, plus que l'innovation elle-même ; la capacité d'expérimentation doit être reconnue et encouragée à condition que le cadre et les finalités en soient clairement définis, que ces expérimentations fassent l'objet d'une évaluation, et que celle-ci puisse être discutée avant toute extension ;

- le partage des informations pose des questions très sensibles⁴⁹. L'accès à des bases de données très abondantes donne des possibilités démultipliées, mais pose par la même occasion des questions liées aux libertés publiques, lorsqu'elles portent sur des données individuelles. Ce point nécessite un cadre de régulation solide, relevant de l'État, mais dans un contexte très ouvert sur l'international ;
- enfin, il convient de se rappeler que l'accès au numérique ne doit pas conduire à abandonner toute autre forme de contact possible entre les fonctionnaires et les particulier.ère.s ou entreprises en attente de service public : la « fracture numérique » peut être physique, faute de connexions faciles en tout lieu et en tout temps, générationnelle ou sociale faute de facilité à utiliser ces outils. Mais même en dehors de ces situations, la vocation de la fonction publique à contribuer à la cohésion sociale lui rappellera que la parole et l'écoute répondent à d'autres besoins que l'échange par voie informatique, ou la conversation parfois frustrante avec un répondeur téléphonique.

Recommandation 24

Le CESE rappelle une recommandation de son avis sur les réseaux sociaux tendant à développer dans tous les services publics de proximité, les fonctions de médiation numérique, notamment en formant les personnels qui devraient pouvoir assurer une aide de premier secours aux utilisateurs et utilisatrices.

L'organisation des services publics, y compris avec des formes nouvelles, doit permettre d'assurer un service public de pleine compétence et de proximité sur l'ensemble du territoire national. Toutefois la mise en œuvre des maisons de service au public et des maisons de l'État ne fait pas consensus.

Recommandation 25

Le CESE recommande qu'un bilan soit dressé quant aux conséquences de ces nouvelles formes d'organisation des services publics sur l'effectivité et la qualité du service public, l'accueil des administré.e.s, ainsi que les conditions de travail des personnels.

Les transformations ont toujours existé au sein de l'administration. Aujourd'hui, dans un contexte nouveau, les démarches d'innovation essaient mais de façon non homogène. Elles contribuent au renouveau de l'action publique par des expérimentations fondées sur les besoins de la société.

⁴⁹ Conférence d'Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information de l'État, le 25 octobre 2016 au ministère de la Fonction publique.

Recommandation 26

Le CESE recommande de veiller à la gouvernance des innovations, à la question sensible de la préservation des libertés publiques dans l'accès aux données informatisées.

Il recommande aussi de veiller à ce que le développement du numérique et l'accessibilité aux services par le public soient accompagnés dans chaque administration par une réflexion et des plans d'action sur le maintien d'une relation directe à l'utilisateur et sur les modalités d'une assistance de proximité.

Recommandation 27

Le CESE considère que la fonction publique doit porter un regard ambitieux et volontaire sur les transformations en cours et à venir en lien avec le développement des technologies et du numérique. Elles doivent être anticipées et accompagnées afin de construire le futur des missions et des emplois de la fonction publique.

Le CESE considère que les démarches d'innovation au sein de la fonction publique doivent être évaluées, soutenues et amplifiées (appels à projets, création de « lab » fédérant les acteurs de l'innovation, démarches d'innovations au sein des services...). Elles devront être porteuses de transformation et de reconnaissance pour les personnels.

Ce mouvement d'innovation et son amplification permettra d'apporter un meilleur service à la société.

Déclarations des groupes

Agriculture

Notre assemblée a été saisie sur un sujet qui nous concerne tous, en tant que citoyens et par conséquent et en tant que représentants de la société civile. Pour les représentants d'une profession, comme le sont les membres du groupe de l'agriculture, il était plus difficile de se positionner, d'autant plus que la question du service à l'utilisateur n'était pas prévue par la lettre de saisine.

L'objectif de cet avis était d'identifier des pistes permettant d'améliorer le fonctionnement de la fonction publique et par conséquent d'améliorer les services que peuvent en attendre nos concitoyens.

Pour cela, l'avis propose que le gouvernement élabore une feuille de route identifiant clairement les grands enjeux de la fonction publique de demain. Nous partageons cet objectif et il nous semble pertinent de mettre en place des groupes de travail réunissant les différents représentants de la société civile. Il nous semble en effet essentiel que tous les partenaires concernés soient invités à y participer.

Lorsque cette mission verra le jour, les représentants de l'agriculture, avec l'ensemble des habitants du monde rural, auront à cœur de mettre en avant les difficultés que peuvent rencontrer les territoires ruraux. Certaines zones du territoire sont de plus en plus délaissées par les services publics contribuant plus encore à leur abandon.

Nous approuvons également les propositions tendant à améliorer l'intégration des outils numériques dans la fonction publique. C'est un changement important qui nécessite un accompagnement solide, tant des agents que des usagers.

Nous avons entendu, lors des auditions, les intervenants nous exposer les efforts engagés par les fonctionnaires pour améliorer leur travail d'une manière générale.

Nous regrettons toutefois que malgré les appels incessants à une simplification des procédures, on n'aboutisse le plus souvent qu'à une complexification. Les processus sont sans doute eux-mêmes de plus en plus complexes dans la gestion de la fonction publique. C'est un défaut qu'il faudrait corriger et pour lequel nous devrions tous, à tous les niveaux, nous engager. Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Artisanat

La nécessité d'assainir les finances publiques appelle à s'interroger sur le coût du fonctionnement de nos services publics.

Pour le groupe de l'artisanat, cette question n'est pas taboue mais elle est mal posée ; en effet, la fonction publique doit d'abord être examinée à l'aune des missions dont elle a la charge et des services qu'elle dispense aux citoyens.

C'est avant tout son efficacité qu'il faut rechercher et cela, au regard de son adaptation aux enjeux contemporains auxquels est confrontée notre société : transitions écologique

et numérique, fractures socio-économiques comme territoriales, ou encore objectifs de compétitivité et de développement durable.

Répondre à ces enjeux implique tout d'abord de questionner la capacité de la fonction publique à continuer d'être facteur de cohésion sociale et garante de la présence de l'État sans laisser de côté aucun territoire.

Il s'agit à la fois d'assurer l'égalité d'accès de tous les citoyens aux services publics (éducation, santé, sécurité notamment) mais aussi de garantir, sur l'ensemble du territoire, le respect des valeurs républicaines et du travail des agents qui incarnent l'action de l'État.

Les enjeux contemporains questionnent également la capacité de la fonction publique à prendre toute la mesure des mutations numériques et écologiques, en adaptant ses activités et ses services aux défis du XXI^e siècle.

Il s'agit par exemple d'accélérer les démarches de dématérialisation des procédures, sans omettre toutefois d'accompagner les personnes n'ayant pas accès à ces évolutions.

Enfin, la recherche de qualité et d'efficacité, voire de performance, des services publics nous semble un objectif primordial.

Cela exige d'une part, de porter une attention accrue aux attentes des usagers, que ceux-ci soient des particuliers ou des entreprises, en amplifiant par exemple les efforts de simplification administrative.

Cela implique d'autre part, de renforcer la prise en compte des impacts des procédures et des normes.

Mais ceci renvoie également à la définition des politiques publiques mises en œuvre par l'Administration, et donc aux évaluations dont ces politiques devraient systématiquement faire l'objet – tant au niveau de leur élaboration que de leur suivi – afin d'en mesurer tous les effets économiques et sociaux.

Pour le groupe de l'artisanat, l'enjeu d'efficacité doit en outre conduire à examiner le fonctionnement et l'organisation des services publics mais aussi les conditions d'emploi de leurs personnels, avec le souci d'articuler gestion plus économe de l'argent public et qualité de service.

Au final, il nous semble essentiel que la fonction publique - par-delà la diversité de ses activités - puisse s'inscrire pleinement dans les évolutions qui traversent notre société, en cohérence avec l'un de ses principes fondateurs tenant à l'adaptabilité des services publics aux besoins des citoyens.

Pour y répondre, l'avis propose de mener un exercice prospectif autant sur les politiques publiques à conduire que sur les missions à assigner à chaque versant de la fonction publique, en y associant l'ensemble des parties prenantes dont les usagers.

Pour le groupe de l'artisanat, l'avis a permis globalement d'identifier les grands axes autour desquels il convenait d'engager la réflexion sur l'avenir de la fonction publique et donc de nos services publics. Il a voté l'avis.

Associations

Le groupe des associations a voté l'avis, avec conviction, pour trois raisons principales : ce texte rappelle les principes fondateurs de notre fonction publique et leur robustesse au regard des enjeux actuels ;

il n'appelle à aucun « grand soir de la simplification ou de l'évaluation », mais préconise des évolutions souhaitables, concrètes et de bon aloi, pensées dans une perspective de long terme ;

il est volontairement non conclusif et présente de nombreux points d'appui pour l'élaboration d'une feuille de route, feuille de route qui doit être conçue par les élus du peuple dont c'est la responsabilité, dans le cadre d'une démarche de « co-construction » avec l'ensemble des acteurs, au plan national et sur les territoires.

Le troisième point est essentiel pour notre groupe.

S'il appartient au pouvoir législatif de définir les missions de la fonction publique, à l'exécutif d'en assurer le fonctionnement, le texte affirme le rôle indispensable des agents et du dialogue social interne pour penser son adaptation aux besoins de notre société.

Il reconnaît aussi l'expertise d'usage des citoyens et recommande d'associer l'ensemble des parties prenantes à cette noble ambition.

Le groupe des associations soutient donc toutes les recommandations formulées dans l'avis, en particulier celles qui accordent une juste place à la société civile dans le processus de conception et d'évaluation des politiques publiques : exercices de prospective stratégique, Assises nationales et territoriales de la fonction publique, bilan du Conseil national des services publics avec prise en compte des attentes de la société, saisine des corps d'inspection par les organisations syndicales ou par les associations représentatives, et surtout, mobilisation du CESE et des CESER en amont et en aval.

Enfin, nous tenons à rappeler que les associations et les fondations agissent librement aux côtés des agents de l'État, des collectivités et de l'hôpital pour faire vivre l'intérêt général. Intérêt général dont la puissance publique est bien évidemment la seule garante.

CFDT

L'avis de cette commission temporaire est rendu suite à la saisine du Premier ministre dans le contexte de l'élection présidentielle, ce qui est loin d'être anodin dans le contexte actuel de notre pays.

La fonction publique, sujet aux contours et périmètres flous pour beaucoup de nos concitoyens, est devenue un objet de surenchères, caricaturée à l'extrême et utilisée en variable d'ajustement économique strictement comptable et budgétaire. Décriée à l'excès pour son coût, elle est devenue moins reconnue dans sa dimension fondamentale de

garante des principes républicains dont le principal est de servir exclusivement l'intérêt général.

Investir dans la fonction publique pour colmater les fractures sociales qui fissurent notre société relève pour certains de la naïveté, voire de la gabegie. Elle constitue pourtant l'instrument essentiel de nombreuses politiques publiques qui par définition s'inscrivent dans le moyen et long terme et constituent un investissement pour l'avenir. Alors oui ! La Fonction Publique a un coût mais elle n'a pas de prix pour consolider les fondations du vivre-ensemble.

Son assise et son maillage territorial sont des leviers puissants pour encourager, soutenir et mettre en synergie les différentes initiatives visant à répondre aux multiples besoins et demandes citoyennes ainsi qu'aux profondes mutations de notre société.

Elle a démontré sa capacité à s'adapter au fil du temps, même si des évolutions peuvent être encore nécessaires pour réduire la lourdeur de son organisation et améliorer sa réactivité et la lisibilité de sa nécessaire cohérence d'actions.

La CFDT est convaincue que la fonction publique dans toutes ses configurations et dimensions est évidemment perfectible et les préconisations de cet avis vont dans ce sens :

- décloisonner, diversifier et fluidifier les parcours, encourager et valoriser l'innovation de ses acteurs, renforcer les capacités managériales de l'encadrement, instaurer une culture du dialogue social pour associer réellement les personnels aux enjeux et transformations en cours et à venir ;
- évaluer systématiquement et qualitativement la plus-value de son action propre ainsi que celle confiée aux divers opérateurs ;
- considérer enfin que l'ouverture à la participation citoyenne dans la définition, l'adaptation, la réalisation et l'évaluation de ses missions et des moyens qui lui sont dédiés, lui permettra de mieux accomplir ses missions et constitue un atout essentiel à la revalorisation de son image et au bout du compte à sa pérennisation.

Cet avis de la société civile organisée dans notre instance représente dans la période une parole à la fois singulière, nécessaire et bienvenue. La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Cet avis qui fait suite à une saisine gouvernementale dresse un tableau exhaustif de ce qu'est la fonction publique aujourd'hui dans notre pays. Je devrais plutôt dire les fonctions et services publics.

Ce projet a le mérite de faire des préconisations claires et précises ; utiles si les décideurs veulent bien en tenir compte.

Aujourd'hui, il est fréquent d'entendre tout et son contraire sur les fonctionnaires. Ils sont à la fois plébiscités et décriés. Parfois applaudis ou embrassés, comme les policiers après les attentats qui ont frappé notre Nation, ou simplement félicités comme les pompiers et les professeurs lorsqu'ils font leur travail quotidien. Mais ces mêmes serviteurs de l'État peuvent aussi être critiqués, malmenés ou agressés, y compris physiquement, lorsqu'ils interviennent au nom de l'autorité de l'État dans l'exercice de la mission qui leur est confiée

Déclarations des groupes

au nom de l'intérêt général. C'est là tout le paradoxe de cette fonction publique qui est autant valorisée que sujette à critique, mais qui reste pour la plupart des Français(e)s une nécessité quotidienne pour satisfaire leur besoin de service public de proximité.

Le présent avis montre bien toute cette ambivalence.

Il est important, comme le fait le texte proposé au vote aujourd'hui, d'affirmer que le statut du fonctionnaire est une garantie de qualité et d'indépendance pour le citoyen, au-delà des avantages réels ou supposés pour l'agent lui-même. Ce statut est porteur de valeurs républicaines et demeure le meilleur outil pour répondre à l'exigence d'exemplarité et d'indépendance souhaitée par nos concitoyen(ne)s.

Pour la CFE-CGC, les statuts particuliers demeurent aussi indispensables au regard des métiers exercés. S'il peut et doit être amendé, les récents textes sur la déontologie et les droits et obligations des fonctionnaires illustrent parfaitement cette évolution. Le maintien de ce statut est pour nous, CFE-CGC, un préalable à toute discussion ou préconisation sur des possibles réformes de notre fonction publique.

Pour le groupe CFE-CGC, il est souhaitable d'adapter la fonction publique à l'avenir, notamment par rapport au numérique ou encore aux questions environnementales. Mais il n'est certainement pas utile ni juste de « tout changer » comme semblent le préconiser certains (mensuel de l'ifrap juillet-août 2016 : « *Statut, primes, évaluations, temps de travail : tout changer !* »).

Par ailleurs, pour le groupe CFE-CGC, il est important d'intégrer la notion de qualité de vie au travail des agents et la question de la reconnaissance salariale dans toute discussion sur une évolution et une adaptation de la fonction publique aux défis de demain. La signature par la Fédération CFE-CGC des services publics du plan parcours carrières rémunérations répond en partie à cette exigence.

L'avis présenté aujourd'hui s'attache à placer la question de la gestion des ressources humaines (y compris au sein de chaque ministère) comme une question majeure qui accompagne celle du nécessaire dialogue social ministériel et interministériel et ceci est une bonne chose.

Pour la CFE-CGC, la question d'une fonction publique de métiers reste un point important qu'il convient d'intégrer à la réflexion.

Concernant les préconisations de l'avis, le groupe CFE-CGC s'associe aux propositions formulées et se trouve en accord avec la plupart des préconisations présentées, particulièrement sur la question de la redéfinition des missions et le retour des agents sur leur cœur de métier. Mais aussi sur la question d'une formation initiale adaptée plus en lien avec la réalité du terrain et une formation toute au long de la vie plus prégnante. Enfin, nous souhaitons évoquer la question des retraites et des spécificités de métiers au sein de la fonction publique d'État qui, selon nous, expliquent et justifient des schémas différents selon les activités exercées.

La question de la pénibilité est aussi une question importante et qui mérite une attention toute particulière concrètement évoquée dans cet avis. Permettez-moi de conclure en évoquant la question de l'encadrement qui, pour nous CFE-CGC est au cœur de l'action publique et de tous les projets d'évolution. Il ne peut y avoir de réforme sans

la prise en compte des idées des agents, et en particulier de celles de l'encadrement car aucune évolution ne peut se faire contre les personnels et aucune réforme, si utile soit-elle, ne peut être mise en œuvre sans l'engagement des agents concernés. Le service dû et rendu aux citoyen(ne)s dépend largement de l'engagement de ces femmes et de ces hommes qui composent le service public.

Au regard des préconisations effectuées et des orientations générales rapportées le groupe CFE-CGC votera le présent avis.

CFTC

« *Il faut que tout change pour que rien ne change* ».

Cette phrase, tirée du roman *Le guépard* est souvent citée pour justifier une démarche de transformations profondes en vue de préserver au final l'essentiel de ce à quoi l'on est attaché.

Précisément parce que notre fonction publique, structurée sur des principes fondateurs toujours actuels, rempli des missions essentielles au bon fonctionnement de notre société, il importe de la faire évoluer, de l'adapter, de la réformer même, au sens exigeant et constructif du terme.

La CFTC rend hommage aux deux rapporteurs de l'avis qui, avec compétence et doigté, ont conduit un exercice difficile dans un temps resserré.

Notre organisation syndicale souligne la pertinence des constats. Elle approuve la plupart des recommandations émises mais regrette que ces recommandations restent en deçà des exigences de notre temps, en particulier celles nées de la révolution numérique et des évolutions technologiques.

Si nous voulons éviter les critiques souvent virulentes et injustes qui accablent notre fonction publique et ses agents, il nous faut sans hésitation passer à la vitesse supérieure. C'est-à-dire lancer une réflexion sur l'évolution de l'emploi public, accélérer le passage - balbutiant à ce jour - d'une logique de corps à une logique de métier, moderniser les systèmes de rémunération et de retraites, repenser les conditions et la durée du travail, instaurer des concours de recrutement communs aux trois branches de la fonction publique, déployer une DRH centrale dotée de moyens humains importants et de prérogatives fortes. Pour installer une mobilité, une capacité à la formation et une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences digne de ce nom, il faut promouvoir le compte personnel d'activité.

L'avis que nous examinons contient des recommandations en ce sens, mais trop timides à nos yeux.

Notre organisation regrette que les réflexions sur le rôle de l'encadrement ne soient pas insérées dans le chapitre consacré à la conduite des changements et se trouvent curieusement placées dans le chapitre des responsabilités.

Or, que sont des responsabilités, des missions ou des compétences attribuées à des encadrants sans les moyens et la capacité d'agir ?

Déclarations des groupes

La CFTC aurait souhaité que la recommandation numéro 6 soit renforcée, pour donner aux cadres et encadrants un rôle fort dans la conduite des équipes et la gestion des ressources humaines et des carrières, dans l'organisation et le fonctionnement des services.

Plus qu'un débat sur la réduction du nombre de fonctionnaires, notre pays a besoin d'ouvrir sans tarder le chantier de la modernisation de sa fonction publique.

Il faut, assurément, que tout change pour que tout demeure. Et non pas tout conserver en l'état pour que rien ne change.

Le vote de la CFTC en faveur de l'avis se comprend comme une invitation à s'engager dans cette démarche.

CGT

Bâtie sur des principes structurants (égalité, continuité, neutralité, laïcité et adaptabilité), la fonction publique se caractérise par une indépendance du pouvoir politique, à laquelle la CGT est attachée. C'est cette notion forte de « fonctionnaire citoyen » qu'a rappelée Anicet Le Pors lors de son audition et qui est garantie par leur statut, si souvent décrié et caricaturé. L'avis montre que sa remise en cause aurait des effets négatifs, y compris en termes de finances publiques.

Mais on ne peut pas seulement réaffirmer la pertinence du statut en évacuant la question des moyens et des financements, ni l'extraire de la réalité des politiques d'austérité mises en œuvre.

La CGT se félicite que la fonction publique soit considérée comme un investissement et non pas comme un simple coût. Mais elle regrette que la question budgétaire ait été évacuée. Le CESE aurait pu explorer les financements ; d'autant que l'avis confirme que les moyens doivent être définis à partir des missions.

Principes, droits, devoirs et financement sont autant de garanties pour les usagers et citoyens d'avoir un service public de pleine compétence et de proximité sur tout le territoire. C'est pour ça que la CGT a contesté l'approche par la seule subsidiarité qui pourrait conduire à des choix en contradiction avec les principes et les missions.

Enfin, l'avis ne traite pas suffisamment des enjeux relatifs à la carrière des fonctionnaires et des agents publics qui mettent en œuvre au quotidien les politiques publiques, sans réelles reconnaissances.

Et si l'encadrement doit avoir un rôle réaffirmé dans la définition et l'exécution des missions, la CGT considère que c'est l'ensemble des personnels qu'il convient de prendre en compte.

Nous mesurons et nous félicitons de nombre de préconisations qui vont dans le bon sens : sur les conditions de travail, sur les questions d'égalité femme/homme, sur la diversité et les discriminations, sur la formation initiale et continue (et le rôle des écoles de service public), sur la nécessité du dialogue social, sur la prise en compte du long terme ou encore sur la politique d'emploi ou les contractuels...

Mais l'expérience quotidienne montre qu'au-delà des déclarations d'intention, si justes soient-elles, des mesures contraignantes sont nécessaires.

Quand le gouvernement a saisi le CESE sur l'avenir de la fonction publique, la CGT était interrogative sur les convergences possibles pour produire un avis pertinent et ambitieux. La contrainte de temps a accentué ces réserves.

Le travail produit par la commission temporaire et les rapporteurs, l'engagement des équipes administratives, doit être salué. Et l'avis qui en résulte réaffirme des principes fondateurs fortement remis en cause aujourd'hui.

Mais, dans ce contexte justement, les préconisations auxquelles on aboutit, restent en-deçà des enjeux pour une fonction publique, véritable outil de progrès.

C'est pourquoi la CGT s'est abstenue.

CGT-FO

En préambule, le groupe FO veut dénoncer les délais contraints imposés pour répondre à cette saisine du Premier Ministre sur un sujet d'importance pour notre pays. De même, en raison de cette contrainte de temps, le groupe FO considère que la méthode de travail employée en ouverture de cette saisine basée sur un travail dit de prospective oriente et enferme les conseillers sur des thèmes préemptés par cette méthode.

Malgré ces contraintes fortes, le groupe FO remercie le président de la commission, les deux rapporteurs et l'ensemble de l'administration pour leur écoute, et leur volonté de prendre en compte les idées de chacun avec une attention forte pour le meilleur consensus possible.

Concernant l'avis, le groupe FO approuve les recommandations du CESE prônant à maintes reprises la nécessité de réaliser un bilan des différentes réformes engagées ces dernières années. Que ce soit sur les réorganisations des services comme la RéATE, ou les fusions de corps et les corps interministériels (comme les attachés d'administration) avant d'engager d'autres évolutions.

De même, le groupe FO partage l'avis du CESE de la nécessité d'une stabilité des politiques publiques et des organisations tant pour favoriser l'égalité d'accès et de traitement des usagers et la qualité du service rendu que pour donner du sens aux fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs missions.

Le groupe FO soutient l'avis sur la nécessité de poursuivre l'égalité professionnelle femmes/hommes et de développer la formation professionnelle pour répondre notamment au défi du numérique.

Enfin, le groupe FO partage la recommandation numéro sept appelant à renforcer le statut général des fonctionnaires et reconnaissant ses capacités d'adaptabilité, de mutabilité et de continuité, ainsi que ses valeurs d'égalité, de neutralité et d'indépendance. Cette recommandation est essentielle et revêt une importance particulière quand elle est portée par la société civile représentée dans cette instance.

Déclarations des groupes

En revanche, le groupe FO maintient que certains disensus forts persistent et se félicite que l'avis les fasse apparaître. Le groupe FO rappelle son opposition aux comptes individuels dans la fonction publique et à la suppression des statuts particuliers et cadres d'emploi, et donc au compte personnel de formation, aux fusions des corps, aux corps communs aux trois versants de la fonction publique, volonté du protocole PPCR. Dans le même esprit, le groupe FO rappelle son attachement aux gestions ministérielles et son opposition à la transformation de la DGAFP en DRH de l'État.

De plus, au-delà du désaccord constaté sur les maisons de service au public, le groupe FO rappelle son attachement au service public de proximité et la nécessité d'établir un véritable bilan de la présence de ces services après les différentes réformes territoriales notamment.

Le groupe FO est opposé à la mise en place d'assises, à la régionalisation du dialogue social et reste prudent sur la concertation citoyenne et l'idée de co-construction du service public. À l'inverse, le groupe FO soutient le développement du dialogue social de portée nationale et rappelle sa volonté d'un débat de fond au sein du commissariat général à la stratégie et à la prospective sur les besoins en matière de services publics, leur organisation et les moyens nécessaires. Au final, au regard de l'ensemble des éléments indiqués, le groupe FO s'abstient sur ce texte.

Coopération

La saisine interroge l'adaptation de la fonction publique aux attentes de la société dans un monde en mutation : révolution numérique, simplification administrative, transition écologique, sécurité, vieillissement de la population, santé, etc. Ces attentes des citoyens sont multiples, parfois contradictoires et de plus en plus exigeantes notamment en termes de coût et de qualité du service rendu. Les acteurs économiques demandent plus d'efficacité, de stabilité et de lisibilité à l'action publique.

Dans un monde ouvert et complexe, les modalités de l'action publique ne peuvent rester immuables. Mais comment organiser et gérer ces transformations sans ébranler notre cohésion sociale, sans fragiliser la compétitivité de notre économie, sans renoncer à un développement plus durable ?

Pour y parvenir, le groupe de la coopération partage la volonté de mettre en tête de la feuille de route de la fonction publique, la définition de ses missions et de ses objectifs à l'horizon 2025. Quelles missions ? Quels fonctionnaires pour les remplir ? Comment conduire les changements d'organisation ?

Héritage de notre histoire, les principes généraux de la fonction publique restent pertinents pour répondre aux enjeux du monde moderne : continuité, adaptabilité, égalité, neutralité, laïcité. Les principes spécifiques, au premier rang desquels l'indépendance et la responsabilité, nous paraissent tout aussi essentiels. Le groupe de coopération partage l'approche pragmatique de l'avis qui vise à confirmer ces principes tout en adaptant les missions.

Concernant le statut, l'avis souligne qu'il « a permis jusqu'ici la mise en œuvre des principes fondamentaux du service public », il précise également que « le principe statutaire n'a de sens que s'il est appliqué par les fonctionnaires comme par les services qui les emploient avec la même rigueur nécessaire, associant les exigences qu'il impose et les garanties qu'il apporte ».

L'avis appelle à des « évolutions souhaitables » et qui nous paraissent en effet nécessaires. Parmi celles-ci, quelques axes nous paraissent prioritaires :

- la nécessaire modernisation d'une véritable gestion des ressources humaines de la fonction publique avec un double objectif de performance et d'une attention particulière portée à la place des femmes dans les postes d'encadrement, ainsi qu'à une plus grande diversité dans le recrutement de la haute fonction publique ;

- la complémentarité des actions de l'État et des collectivités locales à construire pour plus d'efficacité et de subsidiarité ;

- la consolidation d'un dispositif d'évaluation et de démarche de concertation en amont de toute réforme.

Pour le groupe de la coopération, l'évolution de la fonction publique doit être intégrée dans une réflexion plus générale et programmatique sur la redéfinition des missions de l'État, garant de l'intérêt général et qui, dans un monde complexe et mondialisé, doit être avant tout stratège et régulateur. Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Dès le début de cette saisine, le groupe des entreprises a tenu à avoir une attitude constructive et responsable. Contrairement à une opinion caricaturale largement répandue, les chefs d'entreprises considèrent qu'une fonction publique bien organisée et efficace est utile à la vie économique et aux entreprises, et donc à la compétitivité et à l'attractivité du pays.

Cependant, dans un contexte de transformations profondes, une métamorphose de la fonction publique est nécessaire.

La France enregistre en 2015 le deuxième ratio de dépenses des administrations publiques le plus élevé de l'Union européenne à 57 %, contre 48,9 % en moyenne pour les pays de la Zone Euro. Si le périmètre des « prestations publiques » offertes aux citoyens varie entre pays et justifie en partie des différences, cet écart de près de 8,1 points est reconnu par une très grande majorité des acteurs socio-économiques et politiques comme exagéré. Sans nuire au niveau de prestations et à la qualité de service apportée aux citoyens Français, et pour préserver notre modèle social, il devient indispensable de procéder à une diminution des dépenses publiques et à une amélioration mesurable et continue de la productivité de la sphère publique. Il s'agit d'un enjeu essentiel.

Pour notre section et pour notre assemblée, la bonne question à se poser, dans une réflexion collégiale prospective, n'était donc pas celle des effectifs de la fonction publique, mais plutôt de s'interroger sur ses missions (pour les 3 versants), et donc son adaptation dans un monde en mutations accélérés.

Déclarations des groupes

De notre point de vue, les enjeux sont denses et critiques, puisqu'il faut :

- optimiser l'allocation des ressources humaines au sein des trois fonctions publiques, en favorisant la mobilité des agents ;
- accompagner l'ensemble des agents et notamment les managers dans le développement d'une culture de l'efficacité ;
- instaurer de nouvelles méthodes de travail pour améliorer la productivité tout en améliorant la qualité du service ;
- intégrer la transformation numérique, tout en remettant l'humain au cœur de la démarche.

Les Français sont attachés à la fonction publique. Ils sont aussi les premiers à en constater les manques et les incohérences. Le groupe des entreprises croit profondément à la possibilité de la réforme de la fonction publique, au bénéfice de tous, y compris des agents eux même. Cette possibilité dépend, en partie, d'un véritable changement de culture et d'une évolution des mentalités. Il nous faut, par exemple, conforter le principe du statut tout en acceptant son adaptation nécessaire, ou encore rompre avec des pratiques managériales fondées sur une approche souvent très hiérarchique et peu participative, qui ne favorisent pas la recherche et l'appropriation par les agents de solutions opérationnelles réactives et efficaces, et qui conduisent dans certaines entités à un fort désengagement.

L'avis proposé, qui résulte de riches débats et de travaux de qualité, n'a pas vocation à apporter des réponses toutes faites. Il propose une méthode de travail qui permet de sortir des postures pour aborder les sujets de fond. Il donne des pistes pour que la fonction publique française soit plus à l'image de la société. Les recommandations relatives à la méthode de redéfinition des missions, à l'organisation et au développement de la mobilité (ouverture des concours, par exemple), à la formation (comme, par exemple, le recours à l'apprentissage), ou encore à l'évaluation des politiques publiques, nous conviennent.

Le groupe des entreprises a donc voté cet avis.

Environnement et nature

Le gouvernement a demandé au CESE de mener une réflexion prospective sur l'évolution de la fonction publique « *afin de dresser les pistes de ce qu'elle devra être à un horizon de moyen terme* ». Notre institution est ici pleinement dans son rôle. ». Parallèlement aux consultations nécessaires de la fonction publique, il était pertinent d'engager ce débat au sein de la société civile organisée, pour une fonction publique à même de répondre aux « *exigences en évolution constante des citoyens* », ainsi que le stipule la lettre qui nous mandate.

Le groupe environnement et nature approuve la démarche de définition préalable des missions de la fonction publique, fondée sur le caractère indissociable des « piliers » de la durabilité, en amont de toute décision politique sur les effectifs et les moyens.

En effet, les enjeux économiques et budgétaires, sociaux et environnementaux, tous essentiels, doivent être traités ensemble et non séparément, pour chaque grand domaine de politique publique. Traiter l'enjeu budgétaire seul en lui subordonnant les autres ne peut que conduire à de graves dégâts pour la cohésion sociale comme pour les politiques

de préservation de la biodiversité et du climat. Cette approche d'ensemble est une bonne occasion pour l'État et les collectivités, de prouver que leurs discours sur le développement durable dépasse le simple affichage, et qu'il permet bien de structurer les décisions publiques.

La double nécessité pour la fonction publique de prendre en compte les enjeux de long terme, et l'écoute des citoyens d'aujourd'hui, est citée, à juste titre, par l'avis. Mais l'articulation entre ces deux préoccupations, parfois contradictoires, justifierait d'améliorer les consultations de citoyens et d'acteurs de la société ainsi que la définition des objectifs assignés à la fonction publique. Le groupe environnement et nature aurait souhaité que l'avis aille plus loin sur ces questions.

La fonction publique, par son expertise propre, a un rôle important à jouer dans la continuité et la mise en œuvre des décisions de politique publique. Cette expertise doit contribuer à éclairer les débats de société au-delà du cas spécifique des lanceurs d'alerte.

Le groupe environnement et nature a voté cet avis et tient à saluer l'esprit de consensus des rapporteurs qui a permis de faire converger les positions sur les principes fondateurs de la fonction publique comme sur les démarches de définition de son action. Cette capacité à développer des approches communes est un signal encourageant qu'envoie le CESE pour la définition des politiques publiques de long terme, notamment celles touchant aux questions environnementales.

En cette période de débats sur l'avenir de notre pays, le groupe environnement et nature rappelle la nécessité de ne pas sacrifier l'intérêt général sur l'autel de visions de court terme.

Mutualité

Le présent avis définit clairement la fonction publique dans son environnement et replace ses bases et principes fondateurs : statutaires, d'égalité, d'indépendance et de responsabilité. Ce travail préalable permet de fixer les différents enjeux pour une fonction publique de demain. Le texte permet de sortir du débat sur les statuts et sur les éléments polémiques.

Les principes fondateurs sont toujours pertinents et doivent rester la base des adaptations nécessaires des trois fonctions publiques pour répondre aux besoins et attentes d'une société en constante évolution. Les exigences changent, avec une demande accrue par la mutation numérique, en termes de transparence, de résultats, d'explications sur les décisions prises, de qualité de service, de simplification, d'immédiateté de la réponse et d'information sur le suivi des dossiers. Gage de pérennité, la gestion doit être efficiente et rigoureuse.

Si le groupe de la mutualité est très sensible à l'ensemble des services apportés, nous souhaitons insister sur l'accompagnement des mutations dans le domaine de la santé, qui depuis plusieurs décennies est toujours dans le top trois des préoccupations de nos concitoyens. L'accès aux soins est une question primordiale pour laquelle le service public hospitalier est un élément fondamental. La qualité des soins dans les établissements

Déclarations des groupes

hospitaliers est source d'interrogations liées aux baisses des effectifs qui par ailleurs ont des conséquences sur les conditions de travail, les horaires et la santé des personnels soignants.

Il faut des lieux de concertation et d'échanges, et nous soutenons les propositions structurantes de construction d'une feuille de route dans le dialogue et la concertation, d'adaptation du conseil national des services publics, de consolidation du dispositif d'évaluation et de mise en place d'expérimentations.

La fonction publique se doit d'être exemplaire et ce notamment sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. Nous remercions les rapporteur.e.s et les membres de la commission temporaire d'avoir su placer cet enjeu de justice sociale et sociétale au sein de l'avis, décliné dans des recommandations pour lutter contre les phénomènes de ségrégation professionnelle dès la primo nomination (accès à tous les métiers, accès aux postes les mieux rémunérés, transparence des procédures de nomination, flexibilité et aménagements pour concilier la vie professionnelle avec la vie privée...)

Les valeurs portées par la fonction publique, nécessitant motivation et volontarisme, exigent d'être performant en termes de management. Au-delà de la qualité de vie au travail, facteur indispensable de réussite, cet avis traite des différents volets de ressources humaines: la diversité sociale, le déroulement de carrière, l'encadrement, la haute fonction publique, la mobilité, la pénibilité, la formation dont l'apprentissage, la politique d'emploi des contractuel.le.s. Sans déclinier ce panorama, nous insistons sur la contribution du dialogue social pour lequel le CESE a produit un avis remarquable.

L'accès aux multiples services publics doit être favorisé sous toutes ses formes et si le numérique est un outil indispensable, il n'en demeure pas moins que l'attention portée au public ne doit pas se faire par le tout numérique.

Nous partageons les recommandations de l'avis que nous avons voté.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Notre groupe a abordé les travaux relatifs aux avis que nous sommes en train de débattre avec le sentiment que, contrairement à ceux qui l'accuse de tous les maux et de tous les archaïsmes, la fonction publique est une idée moderne.

C'est une idée moderne car elle est, si les pouvoirs publics se donnent les moyens de la reconnaître comme tel, un point d'appui solide pour assurer l'égalité d'accès aux services répondant aux besoins fondamentaux des citoyens et cela dans un monde en profonde mutation.

C'est une idée moderne car, si nous nous penchons sur les enquêtes d'opinion, elle est encore, pour de nombreux jeunes, un cadre d'engagement considéré comme pertinent pour répondre aux aspirations citoyennes d'égalité et de démocratie, et qui redonne du sens à l'idée de vivre ensemble et de solidarité.

Enfin c'est une idée moderne car la fonction publique est, de part notre histoire et les débats qui l'ont traversée, la garantie démocratique indispensable au lien qui unit le citoyen et l'Etat, dans la recherche de cohésion sociale qui nous est chère.

Mais si l'idée est moderne, il n'en est pas moins vrai que l'efficacité de son action ne peut être assurée que par sa capacité d'une part à répondre aux besoins des citoyens et d'autre part, à s'adapter aux évolutions profondes de la société. Cela implique autant la responsabilité des pouvoirs publics de donner toute sa place et ses moyens (financiers et humains) à la fonction publique que la capacité de la fonction publique elle-même à pouvoir évoluer.

L'avis qu'il nous est proposé de voter tente de répondre en partie à cette question.

Sans remettre en cause les fondements qui constituent le socle solide de la stabilité de la fonction publique telle qu'elle a été façonnée par l'histoire, l'avis se veut ouvrir des portes vers de nouvelles réflexions qui pour nous sont nécessaires pour permettre aux générations qui viennent de s'y engager pleinement. À travers près de vingt-sept recommandations, ces ouvertures touchent autant à la mobilité, aux carrières, à la formation pour ce qui concerne les parcours individuels qu'à la relation citoyenne avec la fonction publique et l'implication de toutes les parties prenantes pour ce qui concerne les enjeux collectifs.

Pour les organisations étudiantes et mouvements de jeunesse, cet avis a été aussi loin que possible pour garantir le consensus de toutes les parties prenantes du CESE. Il n'en laisse pas moins de côté, c'est vrai, des débats importants, qui à notre sens peuvent donner le sentiment d'un avis encore incomplet pour atteindre ses ambitions. Cela laisse au CESE l'opportunité de continuer ses travaux, étape par étape, et dans l'esprit collectif qui le caractérise.

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse a voté cet avis.

Outre-mer

Les Outre-mer dans leur diversité partagent l'ensemble des problématiques et perspectives évoquées concernant la nécessaire évolution des services publics et de la Fonction Publique dans un monde dont nous ne cessons de répéter qu'il est en mutation.

Pour autant, comment dissimuler que ces problématiques générales semblent subir elles-mêmes une sorte de mutation lorsqu'on les aborde dans le cadre de nos sociétés, de nos économies, de nos territoires ?

Cela tient à divers facteurs : nos diversités institutionnelles, nos évolutions législatives différenciées, notre éloignement, les contraintes affectant notre développement et notre capacité à créer de l'emploi local dans la production marchande ce qui explique nos taux de chômage élevés, le régime dérogatoire... Ces diverses spécificités, parmi d'autres, expliquent le poids économique considérable de la fonction publique dans la plupart de nos territoires, avec quelques 30 %, et même plus de 40 % en Guyane, de l'emploi local.

Comment assurer l'égalité d'accès aux services publics prioritaires quand nos concitoyens sont dispersés ? Comment accompagner la transformation numérique ? Comment assurer les principes de continuité, d'adaptabilité et d'égalité du service public lorsque le coût des

Déclarations des groupes

télécommunications est autant élevé ? Comment appliquer intelligemment le principe de subsidiarité sans nuire à celui de la solidarité nationale sans lequel nos concitoyens ne pourraient accéder à l'égalité ?

Comment mieux représenter la diversité sociale de nos territoires dans la fonction publique, notamment dans l'encadrement, sans nuire aux principes de neutralité et de mobilité qui régissent le statut ? Comment tenir compte des droits acquis par les personnels et du rôle économique de la fonction publique, sans renoncer à un développement endogène créateur de richesses et d'emplois locaux mettant en œuvre une meilleure prise en compte de nos contraintes structurelles juridiquement reconnues ?

Ces questions parmi d'autres, qui sont complexes et délicates, montrent que s'interroger sur la fonction publique Outre-mer, c'est aussi s'interroger, au-delà d'une analyse coût-bénéfice évoqué dans le rapport, sur nos modèles de développement, territoire par territoire, sur la mise en cohérence de nos objectifs économiques et sociétaux de développement et de convergence. C'est la raison pour laquelle, le groupe de l'Outre-mer n'a pas cru possible, dans le délai imparti et compte tenu des termes généraux de la saisine, de les aborder dans le cadre du présent avis.

Mais puisque, cet avis préconise des « Assises nationales et régionales du service Public », nous pensons que de telles assises devront être couplées dans nos territoires avec l'élaboration des « plans de convergences » prévus par le projet de loi Égalité réelle pour les Outre-mer.

Et pour préparer ces échéances, le groupe de l'Outre-mer forme le voeu que le CESE puisse se saisir de ces questions concernant l'évolution du Service public et de la fonction publique dans nos régions et territoires d'Outre-mer. Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Gérard Aschieri : « Le travail de la commission temporaire a été marqué par le souci de débattre sérieusement sans caricature ni exclusive et de rechercher une forme de consensus qui permet d'avancer ensemble des idées fortes et utiles.

Et je prendrai le risque de l'auto congratulation en disant que ce travail a été de qualité.

Il débouche sur l'affirmation sans ambiguïté du lien entre d'une part le statut et les principes qui le régissent et l'intérêt général d'autre part; il rappelle clairement que si les fonctionnaires sont régis par des règles en partie dérogoires au droit commun c'est pour mieux répondre à des besoins fondamentaux de la société.

Il est important qu'il souligne la responsabilité des fonctionnaires dans l'exercice de leurs missions, qu'il appelle à la prise en compte de l'expertise des agents et des usagers et qu'il affirme clairement que la question des moyens doit dépendre d'abord du débat sur les besoins et être traitée dans une perspective de long terme.

Il est fondamental qu'il montre que la fonction publique s'inscrit dans une histoire longue sans pour autant être un monument figé. Et il ne se contente pas d'affirmer le principe d'adaptabilité de la Fonction Publique : il fait des propositions pour mieux traduire

ce principe dans les faits en mettant en avant des démarches qui reposent sur le dialogue, la formation, le développement d'une mobilité volontaire, l'innovation....

Je ne vais pas faire l'inventaire de tous les points qui dans ce texte rencontrent mon accord. Je ne vais pas non plus pointer les manques, les sujets qui ne font pas consensus: ils existent même si la balance penche fortement du côté du positif. Selon moi l'essentiel n'est pas là.

Cet avis en effet n'est pas une motion syndicale, encore moins un programme politique.

Il est le résultat du travail, de la réflexion et du débat au sein de notre assemblée, c'est à dire les représentants de la société civile dans sa diversité.

À un moment où certains se complaisent dans le « fonctionnaire bashing », les accusant tantôt d'être des budgétivores, tantôt leur reprochant d'être des privilégiés, tantôt leur opposant un prétendu immobilisme, le risque est grand que ceux-ci se découragent, perdent confiance et que leur investissement s'érode : il est essentiel de leur affirmer la confiance de la société et de leur redonner confiance dans leur mission. Ce n'est pas le moindre mérite de cet avis que de se placer dans cette perspective.

C'est pourquoi, représentant d'une organisation syndicale de fonctionnaires, la FSU, je le voterai sans hésitation et je remercie vivement les rapporteurs et toute l'équipe pour leur travail ».

Sylvie Castaigne : « je tiens tout d'abord à féliciter les conseillers de la commission temporaire et les rapporteur.e.s pour le travail accompli, afin de répondre dans les temps à la saisine du Premier ministre.

L'avis rappelle les principes généraux qui régissent les missions de la fonction publique et le travail des fonctionnaires : continuité de service, égalité, neutralité, laïcité, responsabilité.

Il y est affirmé, à juste titre, que ces principes fondateurs de la fonction publique et le statut particulier des fonctionnaires ne sont pas un obstacle à l'adaptabilité face aux enjeux sociétaux et économiques.

Cependant comme vous le savez, il est de bon ton de décrier l'efficience des fonctionnaires.

Mais permettez-moi, avec l'exemple de la fonction publique hospitalière que je connais bien, de dire que cette adaptabilité est bien réelle.

Quel secteur d'activité s'adapte plus vite que l'hôpital quand on sait que la moitié des connaissances médicales se renouvelle tous les 5 ans ? Depuis toujours l'hôpital s'est adapté au progrès médical.

Quelle entreprise est plus exposée que l'hôpital aux contraintes budgétaires quand on connaît d'un côté l'augmentation des coûts des techniques médico chirurgicales et des médicaments et de l'autre côté un financement, par définition contraint dans le cadre de l'ONDAM. Il en résulte la nécessité d'une efficience et d'une rentabilité de plus en plus importante de la part des fonctionnaires.

Quel secteur d'activité est plus exposé au public ? Il a été rappelé que le nombre d'agressions envers les fonctionnaires augmentaient régulièrement. L'hôpital public ne

Déclarations des groupes

sélectionne pas ses patients ni ses pathologies. L'égalité, la neutralité, la laïcité ne sont pas des vains mots mais des vertus respectées dans les services.

Que dire encore de la continuité de service ? Quand, et ce n'est pas un reproche que je leur fais, les médecins de ville harassés ferment leur cabinet, l'hôpital assure la permanence des soins. Actuellement vous le savez, en période d'épidémie hivernale, l'afflux des patients aux urgences met en danger l'hôpital. Jamais vous n'avez vu les fonctionnaires hospitaliers refuser d'assurer la continuité des soins.

Oui, l'hôpital s'est adapté et continue de s'adapter : 3 exemples parmi tant d'autres pour l'illustrer concrètement :

Il est actuellement demandé, en partie pour diminuer les coûts de l'hospitalisation, d'augmenter les prises en charge ambulatoire : ceci évidemment nécessite une réorganisation importante dans le parcours de soins des patients et au moment de la sortie à domicile, faute de quoi ce « virage ambulatoire » pourrait entraîner une baisse de la qualité des soins.

Autre virage : le numérique. Et oui, l'hôpital est moderne : à l'hôpital les courriers sont maintenant informatisés mais également toutes les prescriptions médicales. Les résultats des examens biologiques et l'imagerie sont disponibles sur nos serveurs en version numérique.

Enfin les process de qualité sont de plus en plus développés. Tous les 5 ans les hôpitaux subissent des visites d'accréditation sous l'égide de la Haute Autorité de Santé. Actuellement les laboratoires de biologie sont tour à tour certifiés et respectent des normes extrêmement contraignantes.

Oui les fonctionnaires hospitaliers répondent au quotidien à la demande du public, répondent du mieux possible aux injonctions parfois contradictoires venues des tutelles et modernisent le fonctionnement de l'hôpital malgré les contraintes budgétaires.

L'hôpital et ses fonctionnaires sont aimés du public. Prenons garde de ne pas abîmer ce bel outil. Vous l'aurez compris, je voterai ce projet d'avis ».

Professions libérales

Le groupe des professions libérales a voté cet avis.

Pourquoi l'affirmer d'emblée ?

Parce que le sens de cet avis dépasse ses développements techniques et peut-être même aussi ses nombreuses préconisations. Ce sens est la confiance que la société civile place dans la fonction publique.

Les professions libérales connaissent les fonctionnaires, qu'ils soient d'État, hospitaliers, ou territoriaux. Pas simplement parce que ceux-ci fréquentent leurs cabinets : cela pourrait suffire à procurer une assez bonne connaissance de ce que vivent intimement les membres de la fonction publique.

Mais surtout peut-être parce qu'ils travaillent chaque jour avec eux : nombreux sont les professionnels libéraux qui travaillent pour les collectivités territoriales ou à leurs côtés comme par exemple les architectes. L'étroitesse des liens entre la fonction publique hospitalière et les médecins libéraux est évidente. L'attribution aux professionnels de santé

libéraux de missions de service public est fréquente. Et les avocats sont des auxiliaires de justice aux côtés des magistrats et des personnels des juridictions. Ce ne sont que quelques exemples, mais ils permettent de souligner les liens étroits qui existent entre les professionnels libéraux et les fonctionnaires.

Dans sa très passionnante partie analytique, l'avis dresse l'inventaire des principaux défis auxquels le monde contemporain est confronté.

Leur identification conduit à s'interroger sur le fait que la saisine gouvernementale assigne à la fonction publique la mission de nous en « protéger ».

Avoir confiance permet de ne pas réduire la fonction publique à une simple fonction de protection face aux défis lancés à notre avenir social. On ne se protège pas de la transition énergétique, on la conduit.

L'avis souligne l'un des principes structurants du service public, aux côtés de la continuité, de l'égalité et de la neutralité : c'est son adaptabilité.

C'est bien en l'adaptabilité de la fonction publique que la société civile place sa confiance. C'est cette adaptabilité des fonctionnaires qui permettra au corps social non pas seulement, ce qui est bien trop réducteur, d'être « protégé » face aux nouveaux défis, mais davantage de les affronter pour y puiser les moyens d'augmenter le bien-être des populations.

La plus belle définition de la fonction publique n'est-elle pas l'une des plus anciennes, celle du professeur Léon Duguit : « *l'institution chargée d'assurer les interdépendances sociales* » ?

Or ces interdépendances sont en perpétuel mouvement. Et hétérogènes comme le souligne l'avis.

Oui, la fonction publique d'aujourd'hui n'est pas celle d'hier : il n'existe plus d'allumeurs de réverbères.

Oui, la fonction publique de demain ne sera pas celle d'aujourd'hui.

L'évolution ne pourra pas, bien-sûr se résumer à celle des effectifs. S'adapter n'est pas seulement se compter.

Non, ce n'est pas le statut de la fonction publique qui nécessairement devrait être modifié, et l'avis souligne à juste raison sa « robustesse », c'est-à-dire précisément sa modernité dans la notion de « fonctionnaire citoyen ».

Mais il faudra pourtant adapter la fonction publique aux temps nouveaux.

Comment ? En réservant son statut aux métiers pour lequel il est nécessaire d'échapper au simple lien contractuel.

Toutes les fonctions d'intérêt général ne requièrent pas l'indépendance et la carrière du grade qui caractérisent la fonction publique. Ce n'est pas affaiblir notre vision de la régulation étatique du marché que d'admettre que les métiers du service public ne nécessiteront pas tous que leurs titulaires dépendent de la fonction publique.

Le lien qui unit les fonctionnaires à l'ensemble de la société civile rendra nécessaire que soit périodiquement vérifiée l'adéquation du recours au statut de la fonction publique

Déclarations des groupes

à telle ou telle mission. On ne peut qu'approuver l'avis lorsqu'il exprime que « *le cadre de régulation défini au regard d'un contexte révolu peut freiner la capacité d'adaptation de la société aux enjeux contemporains.* » À juste titre encore l'avis souligne l'enjeu que représente le niveau de nos déficits publics.

Pourtant, ce n'est pas une logique du nombre qui doit guider cette vérification, mais une logique de la subsidiarité : là où le statut est indispensable, il est nécessaire ; là où il ne l'est pas, il contredit le principe d'adaptabilité.

Il faut remercier les auteurs de l'avis d'avoir ainsi favorisé l'expression renouvelée de la confiance que la société civile, incarnée dans le CESE, place dans la fonction publique. Cette confiance est le gage que les fonctionnaires n'ont rien à redouter des évolutions qu'ils sauront favoriser.

UNAF

La ministre de la fonction publique en remettant, le 26 octobre dernier, les insignes de Commandeur dans l'ordre national de la Légion d'honneur à Anicet Le Pors, père du statut des fonctionnaires, rappelait : « *La fonction publique telle que vous l'avez pensée à l'époque avait une vocation centrale : celle d'agir comme un puissant amortisseur social pour nos compatriotes. Je ne crois pas trahir votre approche en disant que la fonction publique est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas. En cela, elle est nécessaire à la survie de notre modèle social.* »

L'avis s'inscrit dans ce sillon creusé il y a 30 ans pour tracer les pistes d'un nouvel élan d'une fonction publique toujours moderne et capable de s'adapter au service de l'intérêt général. Le groupe de l'UNAF tient à saluer le choix des rapporteurs de partir de ses missions pour répondre aux besoins de la société, aux besoins des familles qui vivent dans l'ensemble des territoires plutôt que s'enfermer dans une bataille des chiffres sur le nombre des fonctionnaires.

Parmi les recommandations, le groupe de l'UNAF tient à mettre l'accent sur certaines d'entre elles pour leur proximité avec ce que vivent les familles.

Il nous semble important que le périmètre des services publics puisse évoluer et s'ajuster aux besoins de nos concitoyens. En matière d'accueil de la petite enfance, la mission d'observation du Conseil national des services publics devrait envisager l'accueil du jeune enfant comme un moteur de l'égalité réelle entre les territoires et les familles ; en explorant les voies de la définition d'un schéma décentralisé pour adapter sa mise en œuvre au plus près des besoins des bassins de vie éventuellement avec d'autres acteurs, il veillerait à une juste répartition entre les territoires.

S'agissant du développement du numérique et de l'accessibilité aux services par le public, le groupe de l'UNAF tient à rappeler la nécessité de renforcer l'inclusion numérique. La recommandation, qui prend le soin de penser le maintien d'une relation directe avec l'utilisateur pour une assistance de proximité est un point important pour que les services publics apportent une réponse de qualité tout particulièrement auprès des citoyens les plus éloignés du numérique. Mais il convient en parallèle et de façon urgente d'accélérer la généralisation du haut débit sur l'ensemble du territoire national.

Enfin, la conciliation des temps a été notée comme un point d'amélioration à rechercher. Pour le groupe de l'UNAF, toute mesure facilitant la conciliation vie professionnelle/vie familiale contribue certainement à la qualité de vie au travail. Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Il n'est pas si fréquent dans notre pays de pouvoir débattre d'un sujet autrement que par raccourcis, caricatures ou présupposés. C'est particulièrement le cas sur la fonction publique où les propos de « café du commerce » abondent dans certains médias ou dans les paroles de certains responsables politiques, soit pour en faire un bouc émissaire pratique, soit encore pour ne la réduire qu'à des chiffres et à un coût.

Cet avis a le mérite de débattre sérieusement sur le fond, avec méthode et de façon documentée sur le sujet.

Notre pays est soumis à des défis inédits avec les mutations radicales, notamment technologiques et environnementales, qui caractérisent la période. Celles-ci posent, et de façon renouvelée, des impératifs d'adaptation, de créativité pour nos concitoyens, pour notre économie et nos entreprises. Elles posent également des questions démocratiques et de cohésion sociale pour notre pays.

Pour les affronter, les canaliser et les optimiser au profit de l'intérêt général, la fonction publique n'est pas une entrave mais, tout au contraire, un outil irremplaçable grâce à ses principes fondateurs et à la robustesse qu'ils lui donnent. Cette approche constructive charpente l'ensemble du présent avis : c'est la première raison pour laquelle l'UNSA le soutient.

L'UNSA n'a jamais vu la fonction publique comme un monument historique classé et donc intouchable : elle est d'abord la traduction de principes républicains dont la vivacité implique précisément qu'elle s'adapte à la modernité.

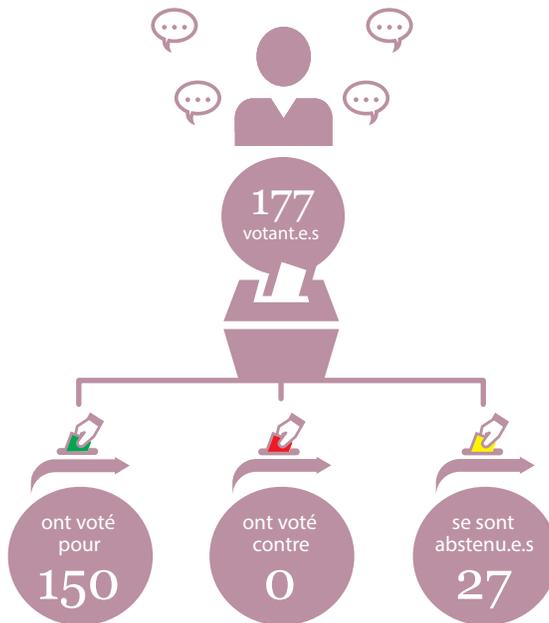
Le défi qui était lancé dans cet exercice prospectif à horizon 2025 était de réfléchir à la fois au contenu de ces adaptations et aux conditions pour y parvenir. Pour cela, il faut mettre au cœur la question des missions dont découle celle des moyens et non pas l'inverse. C'est résolument de cette méthode que l'avis procède et c'est la seconde raison pour laquelle l'UNSA le soutient. Toute politique a évidemment un coût et il est légitime de se soucier d'un usage rigoureux de l'argent des contribuables, a fortiori lorsque le déficit guette. Mais si la calculatrice sert la politique, elle ne saurait en tenir lieu.

L'UNSA juge globalement complètes et cohérentes les vingt-sept recommandations de l'avis. Nous apprécions tout particulièrement l'attention portée aux enjeux de formation, de dialogue social, mais aussi de qualité de vie au travail, thème sur lequel nous nous étions fortement mobilisés pour essayer d'obtenir un accord.

Au moment où la fonction publique apparaît comme l'un des thèmes du grand débat politique qui s'ouvre devant le pays, espérons que ses protagonistes s'inspirent de cet avis et comprennent que l'usage brutal de la tronçonneuse, voire de la dynamite, ne peuvent tenir lieu de projet politique pour la Nation. L'UNSA a voté l'avis.

Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Michel Badré et Nicole Verdier Naves



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental **le 24 janvier 2017**

Ont voté pour : 150

<i>Agriculture</i>	Mmes Beliard, Bonneau, M. Cochonneau, Mmes Cottier, Dutoit, MM. Ferey, Gangneron, Lainé, Roguet, Mmes Valentin, Vial.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, M. Le Lann, Mme Marteau, M. Quenet, Mme Teyssedre.
<i>Associations</i>	M. Deschamps, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trellu-Kane.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Château, Duboc, M. Duchemin, Mmes Esch, Hervé, Houbairi, MM. Mussot, Nau, Mmes Pajères y Sanchez, Prévost, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint Aubin.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artéro, Mme Biarnaix-Roche, MM. Delage, Dos Santos, Mme Roche.
<i>CFTC</i>	Mme Coton, MM. Sagez, Vivier.
<i>Coopération</i>	M. Argueyrolles, Mme Blin, M. Lenancker, Mmes Lexcellent, Roudil.

<i>Entreprises</i>	M. Bartholomé, Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, M. Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, M. Lejeune, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Badré, Beall, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Le Boulter-Le Quilliec, Mmes Martinie-Cousty, Popelin.
<i>Mutualité</i>	M. Junique, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Mmes Delair, Weber.
<i>Outre-mer</i>	Mmes Biaux-Altman, Bouchaut-Choisy, MM. Edmond-Mariette, Lobeau, Mme Mouhoussoune, MM. Rivière, Togna, Vernaudon.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Adom'Megaa, Amsalem, Aschieri, Mme Autissier, M. Bontems, Mmes Brunet, Castaigne, Claveirole, Collin, MM. Duval, Eledjam, Mmes Goujon, Grard, MM. Grosset, Guglielmi, Mmes Hurtis, Jaeger, MM. Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lechatellier, Le Floc'h, Levoux, Mathieu Houillon, MM. Molinoz, Pilliard, Roustan, Mmes Sehier, Thiéry, Verdier-Naves, M. Warnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bohe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

Se sont abstenus.e.s : 27

<i>CGT</i>	Mmes Chay, Farache, MM. Fourier, Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Lejeune, MM. Marie, Meyer, Naton, Rabhi, Mme Robert, M. Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	Mmes Chazaud, Derobert, Fauvel, Gillard, MM. Grolier, Homez, Kottelat, Legagnoa, Pérès, Mme Ragot, M. Techer.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, MM. Boccara, Pasquier.

N° 1 COMPOSITION DE LA COMMISSION TEMPORAIRE FONCTION PUBLIQUE

✓ **Présidente** : Jean GROSSET

Agriculture

✓ Marie-Thérèse BONNEAU

✓ Claude COCHONNEAU

Artisanat

✓ Catherine FOUCHER

Associations

✓ Delphine LALU

CFDT

✓ Marie-Odile ESCH

✓ Albert RITZENTHALER

CFE-CGC

✓ Jean-Claude DELAGE

CFTC

✓ Bernard VIVIER

CGT

✓ Fabienne CRU

✓ Benoît GARCIA

CGT-FO

✓ Christian GROLIER

✓ Serge LEGAGNOA

Coopération

✓ Isabelle ROUDIL

Entreprises

✓ Marie-Hélène BOIDIN-DUBRULE

✓ Geneviève ROY

✓ Anne-Marie COUDERC

Environnement et nature

✓ Anne de BETHENCOURT

✓ Michel BADRÉ

Mutualité

✓ Pascale VION

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

✓ Laure DELAIR

Outre-mer

✓ Dominique RIVIÈRE

Personnalités qualifiées

✓ Hélène ADAM

✓ Gérard ASCHIÉRI

✓ Sylvie CASTAIGNE

✓ Jean GROSSET

✓ Nicole VERDIER-NAVES

Professions libérales

✓ Pierre LAFONT

UNAF

✓ Antoine RENARD

UNSA

✓ Martine VIGNAU

Personnalités associées

✓ Jean-Marc PLANTADE

✓ Michel REGEREAU

N° 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET RENCONTRÉES

En vue de parfaire son information, la commission temporaire a successivement entendu :

- ✓ **Bernard Pêcheur**
président de la section de l'administration du Conseil d'État ;
- ✓ **Jean-Ludovic Silicani**
président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État ;
- ✓ **Nasser Mansouri-Guilani**
rapporteur de l'avis du CESE sur « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques » ;
- ✓ **Philippe Durance**
titulaire de la chaire prospective et développement durable du Conservatoire national des arts et des métiers (CNAM) ;
- ✓ **Anicet Le Pors**
ancien ministre de la fonction publique et des réformes administratives ;
- ✓ **Luc Rouban**
directeur de recherche au CNRS, chercheur au CEVIPOF et à Sciences Po ;
- ✓ **Laure de La Bretèche**
secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) ;
- ✓ **Isabelle Marin**
praticienne hospitalière ;
- ✓ **Annick Girardin**
ministre de la Fonction publique ;
- ✓ **Michèle Pappalardo**
présidente de section, 2^e chambre de la Cour des comptes ;
- ✓ **Christiane Barret**
préfète de la région Bourgogne – Franche-Comté ;
- ✓ **Hervé Lanouzière**
directeur général de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) ;
- ✓ **Nadja Salson**
European Public Service Union (EPSU) ;

Table ronde des organisations syndicales représentées dans la fonction publique :

- ✓ **Mylène Jacquot** pour la CFDT ;
- ✓ **Jean-Claude Delage** pour la CFE-CGC ;
- ✓ **Gilles Oberrieder** pour la CGT ;
- ✓ **Philippe Soubirous** pour la CGT-FO ;

- ✓ **Bernadette Groison** pour la FSU ;
- ✓ **Luc Farre** pour l'UNSA ;
- ✓ **Denis Turbet-Delof** pour l'Union syndicale Solidaires ;
- ✓ **Philippe Laurent**
président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ;
- ✓ **Françoise Milewski**
économiste, OFCE-Science Po ;
- ✓ **Anne-Marie Armanteras de Saxcé**
directrice générale de l'offre de soins (DGOS) ;
- ✓ **Xavier Fontanet**
ancien directeur général d'Essilor, président du comité d'éthique du MEDEF.

La commission temporaire a également rencontré :

- ✓ **Anne-Sophie Avé**
directrice des ressources humaines, ministère de la Défense ;
- ✓ **Laurent Bigorgne**
directeur de l'institut Montaigne ;
- ✓ **Stanislas Bourron**
directeur des ressources humaines, ministère de l'Intérieur ;
- ✓ **Jean Debeaupuis**
inspecteur général de l'IGAS, président du Conseil d'administration de l'École pratique des hautes-études en santé publique (EHESP) ;
- ✓ **François Deluga**
président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;
- ✓ **Philippe Durance**
titulaire de la chaire Prospective et développement durable du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ;
- ✓ **Catherine Gaudy**
directrice générale des ressources humaines, ministère de l'Éducation nationale ;
- ✓ **Jacques Goubin**
directeur de cabinet du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;
- ✓ **André Grimaldi**
professeur de médecine, Hôpital de la Salpêtrière ;
- ✓ **Thierry Le Goff**
directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ;
- ✓ **Carine Soulay**
directrice-adjointe au directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

N° 3 LETTRE DE SAISINE DU PREMIER MINISTRE

Le Premier Ministre
0 0 3 2 5 8

25 JUL. 2016
152

Paris, le 25 JUL. 2016

Monsieur le Président,

Depuis trente ans, le service public s'est profondément transformé sous l'effet combiné du mouvement de décentralisation, de l'ouverture à la concurrence de nombreux secteurs et de l'impact de la construction européenne. La réforme territoriale conduite par mon Gouvernement va conduire à de nouvelles évolutions. De même, la loi de modernisation du système de santé va induire une profonde transformation de l'organisation de l'offre de soins hospitalière.

La fonction publique, dont les principes fondateurs ont été établis par les lois de 1983, 1984 et 1986, a su accompagner ces bouleversements. Le Gouvernement a souhaité consolider ces principes fondateurs par la loi sur la déontologie du 20 avril 2016. Les contraintes spécifiques qui s'appliquent aux fonctionnaires en matière de continuité et d'adaptabilité du service public ont ainsi été aujourd'hui réaffirmées. Ces acquis doivent être préservés car le service public apparaît comme une protection en réponse aux nombreux défis de notre société : sécurité, environnement, enjeux démographiques et sociaux ainsi que développement du numérique. Il doit répondre aux exigences en évolution constante des citoyens. La fonction publique reste un outil pertinent et adapté pour atteindre ces objectifs.

A ce titre, je souhaite que vous meniez une réflexion prospective sur l'évolution de notre fonction publique afin de dresser les pistes de ce qu'elle devra être à un horizon de moyen terme. Vous veillerez à définir le cadre conceptuel de la fonction publique de demain, c'est-à-dire les principes qui doivent régir son fonctionnement. Vous vous attacherez, pour les trois versants de la fonction publique, à déterminer les évolutions souhaitables en prêtant une attention particulière à la question des relations hiérarchiques, à la place de l'innovation managériale, à la promotion d'un environnement de travail épanouissant pour les agents ainsi qu'à l'impact de la révolution numérique.

Dans un second temps, vous identifierez les étapes nécessaires de mise en œuvre ainsi que les mesures d'accompagnement souhaitables.

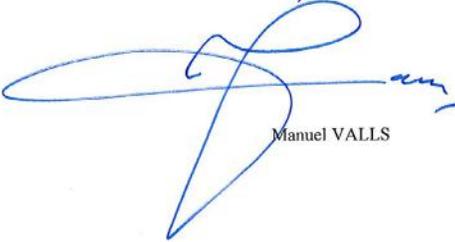
Je vous demande de mener une réflexion large, pour me faire part de votre analyse et de vos propositions avant la fin du mois de décembre 2016.

Monsieur Patrick BERNASCONI
Président du Conseil Economique,
Social et Environnemental (CESE)
9, Place d'Iéna
75016 PARIS

Pour mener à bien vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations et services qu'il vous semblera bon de consulter, en particulier la direction générale de l'administration et de la fonction publique et le secrétariat général à la modernisation de l'action publique.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

et en plus...



Manuel VALLS

N° 4 LES CHIFFRES CLÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE

5,448

millions d'agents publics

34,2 %

de catégorie A

20,1 %

de catégorie B

45,7 %

de catégorie C

70,6 %

de fonctionnaires
civils

17,3 %

de contractuels

72

agents civils
pour 1 000 habitants

20 %

de l'emploi total
en France



+ 24 000

bénéficiaires
de contrats aidés
par rapport à 2013

* Chiffres DGAFP sur la base
des données 2014

La Fonction publique par versants



La Fonction publique
de l'État

2,393
millions d'agents

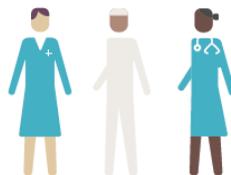
- 8 000 agents
par rapport à 2013



La Fonction publique
territoriale

1,895
million d'agents

+ 15 900 agents
par rapport à 2013



La Fonction publique
hospitalière

1,161
million d'agents

+ 8 400 agents
par rapport à 2013

La mobilité

8,5%
des agents ont connu
une mobilité en 2014



À l'occasion de cette mobilité

47%

ont changé
d'employeur

46%

ont changé
de zone d'emploi

38%

ont changé de statut
ou de situation d'emploi

La féminisation des catégories hiérarchiques supérieures

Les femmes
représentent
62 %
des agents publics



Représentation des femmes à des postes de cadre,
d'enseignement supérieur ou de direction de catégorie A+

45,6 %
dans la Fonction publique
hospitalière

44,7 % en 2013

31,2 %
dans la Fonction publique
de l'État

30,2 % en 2013

28,3 %
dans la Fonction publique
territoriale

27,8 % en 2013

Les départs à la retraite*



- 6,4 %

Fonctionnaires
civils

- 4,9 %

Militaires

- 3,3 %

Fonctionnaires
hospitaliers

+ 1,2 %

Fonctionnaires
territoriaux

* Par rapport à 2014

La rémunération

2 205 €

Salaire net mensuel moyen
y compris les bénéficiaires de contrats aidés

[2 202 € dans le privé]

1 957 €

Salaire net médian

[1 783 € dans le privé]

Les écarts
de salaires

2,35
le rapport

entre le salaire net
des 10 % les mieux rémunérés
et celui des 10 % les moins bien rémunérés

[2,99 dans le privé]

La part des primes
et indemnités

22,8 %

en moyenne
dans le salaire brut

L'augmentation
du salaire net moyen*

+ 0,7 %

[1,1 % dans le privé]

* Par rapport à 2013
En euros courants

SIRCOM — 11.2016

N° 5 SYNTHÈSE DES ATELIERS DE PROSPECTIVE

I - ELÉMENTS DE MÉTHODE

La saisine gouvernementale sur « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent » comporte une dimension prospective expressément mentionnée par le Premier ministre : « *Je souhaite que vous meniez une réflexion prospective sur l'évolution de notre fonction publique afin de dresser les pistes de ce qu'elle devra être à un horizon de moyen terme* ». Pour répondre à cette demande, la commission temporaire a bénéficié de l'appui méthodologique de Philippe Durance⁵⁰ qui a fourni, dans un premier temps, des éléments de cadrage relatifs à la démarche prospective et ses trois composantes :

- la prospective est une attitude - l'avenir n'est pas prédéterminé ;
- il est un prétexte à agir pour l'inventer (les futurs possibles) et le soumettre à la volonté humaine (un futur souhaitable) ;
- la prospective est une méthode s'appuyant sur trois principes d'action (voir loin, voir large, analyser en profondeur) ;
- la prospective est un discours (prenant souvent la forme de scénarios et/ou de plan stratégique).

Après avoir rappelé qu'une démarche prospective classique prend 8 à 12 mois, Philippe Durance a proposé un cadre méthodologique simplifié et plus rapide organisé autour de deux temps forts :

- un premier atelier de prospective pour identifier les facteurs considérés comme critiques⁵¹ pour l'évolution de la fonction publique ;
- un second atelier pour analyser chacun de ces facteurs en termes d'enjeux-clés, et de proposer des orientations et pistes d'action possibles.

Ces deux ateliers se sont intercalés entre le début et la fin du cycle des auditions, ces dernières ayant été orientées pour alimenter la réflexion sur les facteurs externes qui impacteront la fonction publique dans les 10 ans à venir, ses principaux enjeux d'avenir, etc.

De même, l'organisation des travaux de prospective s'est articulée autour des 4 grands domaines d'analyse soulevés par la saisine, à savoir : les principes de la fonction publique ; les relations hiérarchiques et le management ; l'environnement de travail, la qualité de vie au travail ; les métiers. Le périmètre de chacun de ces domaines a été précisé par la commission lors des ateliers, dont le détail figure en page 90.

50 Titulaire de la chaire prospective et développement durable du CNAM.

51 Un facteur critique pour l'avenir est un facteur à impact fort, à vraisemblance forte et peu ou pas maîtrisé aujourd'hui.

Le premier atelier de prospective a donc permis d'identifier sept facteurs critiques classés par ordre de priorité :

- l'accroissement des disparités territoriales et environnementales ;
- les risques de dégradation des facteurs de cohésion nationale ;
- les nouvelles attentes et les nouvelles pratiques des usager.ère.s et des organisations ;
- les exigences de plus en plus fortes pour atteindre les objectifs du développement durable ;
- l'impact fort des nouvelles technologies sur les méthodes de travail dans tous les secteurs ;
- la multiplication des risques de crise ;
- le choix politique.

Le second atelier a ensuite permis de déterminer pour chacun de ces sept facteurs, les enjeux-clés pour l'évolution de la fonction publique et de formuler des orientations stratégiques par rapport au quatre domaines d'analyse de la saisine (cf. page 90). Le document présente les résultats « bruts » de cette réflexion prospective (cf. pages 90 à 96).

II - LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POSSIBLES

Une double lecture des travaux réalisés lors du second atelier peut être envisagée, dans la mesure où l'analyse peut se faire, soit par facteur critique, soit par domaine d'analyse. En l'espèce, une approche transversale a été privilégiée car elle permet de dégager une vision globale des principales orientations stratégiques.

1. Maintenir un service public de proximité sur l'ensemble du territoire, à l'écoute des usager.ère.s et réactif

Pour y parvenir divers outils peuvent être déployés comme la mise en place d'instances de dialogue avec les agent.e.s et les usager.ère.s, l'objectif étant d'éviter que les sentiments d'injustice et d'abandon des territoires se répandent dans la société. Ces lieux d'échange peuvent prendre diverses formes y compris une rencontre « physique » entre les interlocuteur.ice.s. Le principe d'égalité de traitement des usager.ère.s doit être réaffirmé pour mieux tenir compte de leur diversité en adaptant, par exemple, l'accueil et la prise en charge des publics difficiles. Cette exigence va de pair avec celle consistant à développer un traitement individualisé des situations conformément aux attentes des usager.ère.s. Le souhait d'une simplification des procédures est également largement partagé en tenant compte des potentiels offerts par la numérisation et des critères d'efficience qui guident le choix politique en matière de budgets publics.

Améliorer la réactivité des services publics pour répondre aux demandes des usager.ère.s dans un délai raisonnable est fondamental car c'est l'un des critères privilégiés par la population pour évaluer la qualité du service rendu. La dématérialisation des procédures y contribue mais ce n'est pas la seule voie à suivre : s'appuyer sur la déontologie des agent.e.s

et répartir de façon plus horizontale les niveaux de responsabilité constituent deux pistes opérationnelles.

Une réflexion prospective doit également être menée sur le lien existant entre les missions de service public, leur valeur ajoutée pour la société et leur coût pour la collectivité. L'objectif est de parvenir à une optimisation de l'organisation territoriale des services publics et de la répartition des effectifs des trois versants de la fonction publique.

Cette orientation est à la base des recommandations relatives à la définition des missions de la fonction publique, et à la prise en compte de l'innovation.

2. Assurer un encadrement de qualité pour accompagner et soutenir les agent.e.s face aux évolutions de la fonction publique

Cette montée en puissance d'un management qualitatif plus à l'écoute et réactif induit de mettre en place des instances de dialogue social de proximité qui pourraient s'affranchir du contexte hiérarchique pour libérer la parole des agent.e.s.

Face aux diverses formes de violences, d'incivilités, etc., dont peuvent être victimes les agents, améliorer leur sécurité et les préserver est possible en rendant effectif le droit à la protection fonctionnelle. L'encadrement peut, à cette fin, organiser des sessions de formation pour sensibiliser les agent.e.s à ces risques mais également mettre en place des instances de médiation.

Ces orientations sont reprises dans les recommandations sur le rôle de l'encadrement supérieur et de proximité, et sur le dialogue social et la qualité de vie au travail.

3. Mettre en place une gestion prospective des emplois et des compétences au sein des 3 versants de la fonction publique

Face aux attentes exprimées par les usager.ère.s, à la réorganisation territoriale de l'État, à l'impact des nouvelles technologies, aux objectifs du développement durable, etc., de nouveaux métiers apparaissent ainsi que de nouvelles missions. Cette évolution impacte les modes de recrutement et de formation des agent.e.s.

En termes de recrutement, un sentiment d'inégalité d'accès à la fonction publique est de plus en plus ressenti mettant en lumière des formes de discriminations semblables à celles vécues au sein de la société. De même, la fonction publique manque d'attractivité auprès de la jeunesse. Les modes de recrutement doivent donc évoluer en conséquence, en favorisant, par exemple, les procédures de pré-recrutement et en objectivant les critères de sélection.

Afin de mieux accomplir les nouvelles missions, l'offre de formation initiale et continue doit être adaptée, plusieurs pistes sont envisageables via la mise en place : de filières « métiers » et de qualifications appropriées ; d'un cursus de formation numérique ; du suivi individualisé des formations ; de modules spécifiques pour soutenir l'encadrement et former les formateur.rice.s ; etc.

Ces questions relèvent des recommandations sur les recrutements et la formation.

4. Faire du numérique un atout pour la fonction publique et un outil d'accompagnement

Le premier objectif est de lutter contre la triple fracture numérique au regard de la couverture du territoire, des différences d'utilisation des TIC par les usager.ère.s et de la maîtrise de ces technologies par les agent.e.s.

Le champ des possibles ouvert par le numérique est immense, il se traduit à la fois par des progrès mais également par de nouvelles formes de risques aussi bien pour les agent.e.s que pour les usager.ère.s. Si le développement des téléprocédures (télétravail, télé médecine, télépaiement, etc.) est souhaitable, il nécessite en contrepartie la mise en place de cadres normatifs garantissant, par exemple, le droit à la déconnexion effective, la protection de la vie privée et des données personnelles (création d'un coffre-fort numérique), etc.

Le développement du numérique ne peut se faire qu'en concertation avec les agent.e.s et les usager.ère.s, en garantissant une utilisation appropriée des nouvelles technologies, en proposant un accompagnement adapté dans le cadre de la formation, etc.

Ces points sont intégrés dans les recommandations sur l'innovation.

Domaines analysés dans le cadre de deux ateliers de prospective

Domaines	Périmètre
Les principes de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> - Sens et cohérence de l'action publique, évaluation des politiques publiques - Qualité et excellence du service rendu et son efficacité/ efficacité - Neutralité, égalité/équité (dont lutte contre la fracture numérique), adaptabilité/innovation/reconversion, responsabilité, continuité - Identités métiers et valeurs - Prise en charge de l'intérêt général
Les relations du/au travail et le management	<ul style="list-style-type: none"> - Encadrement, management - Relations hiérarchiques au travail, évaluation et reconnaissance - Diversité (recrutements, attractivité), égalité hommes/femmes - Dialogue social (interministériel et ministériel), réorganisation territoriale : exigence de lieux de dialogue avec des partenaires multiples - Conduite du changement - Impact du numérique
L'environnement de travail, la qualité de vie au travail	<ul style="list-style-type: none"> - Conditions de travail/santé au travail - Nouvelles formes de travail, organisation du travail - Impact du numérique Reclassement/réorganisation - Développement durable
Les métiers et les compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Attractivité des métiers, reconnaissance des compétences - Nouveaux métiers/nouveaux emplois (développement durable, biodiversité et médiation numérique) - Formation professionnelle (formation des formateur.rice.s) - Parcours professionnels, mobilité (interne, géographique et entre les trois versants de la fonction publique ; passerelles, secteur public-privé, limites hyperspécialisation) - Recrutement - GPEC : évolution des métiers et des missions transferts de compétences (y compris impact sur la masse salariale, LOLF, adéquation du principe d'annualité budgétaire ?/ plan de transformation) - Impact du numérique

Six facteurs critiques transversaux à ces domaines ont été repérés :

- accroissement des disparités territoriales et environnementales ;
- risques de dégradation des facteurs de cohésion nationale ;
- nouvelles attentes et nouvelles pratiques des usager.ère.s et des organisations ;
- exigences de plus en plus fortes pour atteindre les objectifs du développement durable ;
- impact fort des nouvelles technologies sur les méthodes de travail dans tous les secteurs ;
- choix politique en matière de budgets publics.

Facteur critique
Accroissement des disparités territoriales et environnementales

Domaines d'analyse	Enjeux-clés pour l'évolution de la fonction publique	Orientations possibles
Les principes de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> - Croisement entre égalité/équité et adaptabilité/efficience/innovation - Uniformité de répartition (déserts médicaux, enseignant.e.s) - Continuité (territoires délaissés, DROM-COM, déconcentration/décentralisation/clause de compétence générale) - Comment on articule le principe d'égalité avec les disparités territoriales et environnementales pour les trois versants de la fonction publique ? - Adaptabilité au contexte - Question du rôle de service public de proximité 	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien des services de proximité (équité, discrimination positive)
Les relations du/ au travail et le management	<ul style="list-style-type: none"> - Egalité de traitement au regard de la réforme territoriale - Evaluation des agent.e.s 	<ul style="list-style-type: none"> - Espaces d'expression des agent.e.s (innovation) - Valorisation et formation en pluriactivité - Conduite du changement et stabilité (évaluation, durée)
L'environnement de travail, la qualité de vie au travail	<ul style="list-style-type: none"> - Proximité/territoires - Disparités des conditions de travail - Mobilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre fin à la fracture numérique (espace public numérique adossé aux missions de service public, couverture numérique du territoire)
Les métiers et les compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Complémentarité et passerelles secteurs public-privé (projet de territoire hospitalier) - Gestion par la GPEC (missions exercées de manière différente selon les territoires) - Transversalité et polyvalence des métiers 	

Facteur critique
Risques de dégradation des facteurs de cohésion nationale

Domaines d'analyse	Enjeux-clés pour l'évolution de la fonction publique	Orientations possibles
Les principes de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> - Sentiment d'injustice et d'abandon des territoires - Assurer la continuité - Restauration de la confiance - Question du rôle de service public de proximité 	
Les relations du/ au travail et le management	<ul style="list-style-type: none"> - Violences, perte de sens, incivilités - Sentiment de solitude des agent.e.s - Maintien de la laïcité - Qualités de l'encadrement (marge de manœuvre...) - Dialogue social efficace 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation - Accompagnement et soutien des agents (encadrement) - Nécessité de manager les équipes (expression des équipes dans un contexte non hiérarchique) - Lieu de dialogue entre usager.ère.s/ agent.e.s - Rendre effective la protection fonctionnelle - Actions préventives : formation, médiation, protection - Développement du dialogue social de proximité
L'environnement de travail, la qualité de vie au travail	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en charge et accueil des publics difficiles - Problèmes de violence faites aux agent.e.s de la fonction publique - Isolement des agent.e.s - Organisation du service 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation - Accompagnement des agent.e.s par le management - Effectivité du droit à la protection
Les métiers et les compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Inégalité d'accès à la fonction publique (recrutement/ discrimination) et en adéquation avec la société - Sentiment d'inégalité dans les recrutements - Enjeu de la médiation - Problèmes de recrutement et de formation 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation (dont médiation) - Pratiques de pré recrutement - Objectivation des recrutements - Renforcer la formation initiale, les conditions d'accès et des affectations

Facteur critique
Nouvelles attentes et nouvelles pratiques des usager.ère.s et des organisations

Domaines d'analyse	Enjeux-clés pour l'évolution de la fonction publique	Orientations possibles
Les principes de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> - Égalité de traitement (prenant en compte la diversité des usager.ère.s) - Réclamation d'un traitement individuel par les usager.ère.s - Simplification - Quelle place donnée à la co-production et la co-construction ? - Réactivité de la fonction publique - Sécurité de l'acte administratif - Ecoute de l'usager.ère - Comment organiser la participation des citoyen.ne.s à la décision publique ? - Qu'est-ce-que l'usager.ère évalue : le service rendu ou l'agent.e ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation des agent.e.s tout en veillant à l'intérêt général - Principe de proximité : nécessité d'un échange réel - Organiser la protection face à l'évaluation non régulée et former à la gestion de crise
Les relations du/ au travail et le management	<ul style="list-style-type: none"> - Évaluation (définition : indicateurs globaux ou renvoyant à des individus) - Modification du fonctionnement hiérarchique liée aux nouveaux outils 	<ul style="list-style-type: none"> - Droit à l'expérimentation et dialogue social (pas de généralisation automatique, évaluation nécessaire et avec l'initiative des personnes) - Dialogue entre les écoles de formation pour faciliter la compréhension de problématiques - Elargissement des responsabilités en local
L'environnement de travail, la qualité de vie au travail	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte des individus/ capacité d'adaptation des agent.e.s - Bonne utilisation du numérique - Gestion des attentes des usager.ère.s et conséquences sur les missions des agent.e.s - Adéquation missions et moyens - Double fracture numérique usager.ère et agent.e - Incertitude sur l'avenir de son métier 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribution du numérique à la prise en compte des individus - Formation des agent.e.s - La nécessité de créer des lieux d'échange
Les métiers et les compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Qualification appropriée pour des missions à exercer - Attentes des entreprises en matière de co-production publique/privée - Apparition de nouveaux métiers et missions, les nouvelles conditions d'exercice et les conséquences statutaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation (adaptabilité de l'offre de formation, suivi) - Formation de formateur.rice.s - Soutien de l'encadrement - Gestion prospective des emplois et des compétences

Facteur critique

Exigences de plus en plus fortes pour atteindre les objectifs du développement durable

Domaines d'analyse	Enjeux-clés pour l'évolution de la fonction publique	Orientations possibles
Les principes de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> - Régulation/contrôle - Exemplarité dans ses pratiques et l'application des politiques publiques - Besoin de protection des usager.ère.s - Appel au principe de responsabilité à tous les niveaux et à la déontologie 	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogue social et dialogue avec les usager.ère.s - Formation des personnels - Prendre en compte les objectifs de développement durable - Encourager et faire savoir les nouvelles pratiques innovantes - Construire un discours approprié
Les relations du/ au travail et le management	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogue social - Dialogue avec les usager.ère.s - Ingénierie d'organisation dans la fonction publique - Partager les objectifs 	
L'environnement de travail, la qualité de vie au travail	<ul style="list-style-type: none"> - Exemplarité dans ses pratiques - Poursuite de la dématérialisation des documents et sécurisation - Répartition de services de manière inégale : augmentation de l'empreinte carbone (cf. multiplication des déplacements) 	<ul style="list-style-type: none"> - Coffre-fort numérique - Travail à distance/télétravail
Les métiers et les compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Formation des personnels - Internalisation/externalisation des compétences - Coopération public/privé - Formation 	<ul style="list-style-type: none"> - Développer des métiers et des compétences - Vérifier que les métiers et les compétences intègrent les objectifs du développement durable

Facteur critique
Impact fort des nouvelles technologies sur les méthodes de travail dans tous les secteurs

Domaines d'analyse	Enjeux-clés pour l'évolution de la fonction publique	Orientations possibles
Les principes de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> - Égalité de traitement - Maîtrise des données - Accès aux droits /accès numérique 	<ul style="list-style-type: none"> - Médiation (former les fonctionnaires au 1^{er} secours numérique) - Formation des agent.e.s eu égard confidentialité données - Plateformes numériques
Les relations du/ au travail et le management	<ul style="list-style-type: none"> - Numérique et contrôle du travail (protection des agent.e.s) 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement du numérique en concertation avec les agent.e.s
L'environnement de travail, la qualité de vie au travail	<ul style="list-style-type: none"> - Télétravail - Développement télémédecine - Développement, télépaiement, enjeu de sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> - Trouver des coopérations public/ privé - Développer les nouvelles technologies pour améliorer les missions - Repenser l'organisation - Droit à la déconnection effective
Les métiers et les compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation appropriée des nouvelles technologies - Attractivité des métiers de nouvelle technologie : recrutement et rémunération 	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement dans le cadre de la formation - Création d'un cursus numérique et d'une filière métier

Facteur critique Choix politique en matière de budgets publics

Domaines d'analyse	Enjeux-clés pour l'évolution de la fonction publique	Orientations possibles
Les principes de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> - Équilibre budgétaire : missions et efficience - Avoir un équipement numérique identique à celui des usagers. - Simplification et amélioration de l'efficacité globale des systèmes - Optimisation de l'organisation territoriale de la fonction publique - Quel service public pour demain ? Et quel budget ? - Quel investissement pour l'avenir de la fonction publique ? - Coût/valeur et prise en compte des externalités positives - Respect des crédits de paiement votés dans la loi de Finances 	<ul style="list-style-type: none"> - Hiérarchiser les priorités dans les missions, le niveau de la mission et les possibilités de mettre en œuvre les missions (moyens, méthode de transformation...) - Investir dans le niveau d'équipement numérique/informatique - Avoir une évaluation de l'impact de la fonction publique/choix des orientations - Sortir d'une évaluation purement comptable - Développer le raisonnement entre missions de service public, valeur ajoutée et coût pour la société - Organiser un débat sur quel service public demain dans le cadre du Projet de Loi de Finances
Les relations du/ au travail et le management	<ul style="list-style-type: none"> - Annualité budgétaire/orientations à moyen terme 	<ul style="list-style-type: none"> - Programmation pluriannuelle budgétaire - Mettre en œuvre une méthode (étude d'impact, moyens, projection à plusieurs années, évaluation annuelle pour réajuster les priorités)
L'environnement de travail, la qualité de vie au travail		
Les métiers et les compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Attractivité de la fonction publique 	<ul style="list-style-type: none"> - GPEC - Politique de formation - Valoriser les parcours et les compétences

N° 6 LE STATUT GÉNÉRAL DES FONCTIONNAIRES ET LES INSTANCES REPRÉSENTATIVES DES PERSONNELS

Le statut général des fonctionnaires de 1946 a établi des droits collectifs, prévoyant la consultation de représentant.e.s élu.e.s des personnels sur la gestion des carrières et sur l'organisation et le fonctionnement des services : c'est l'origine des commissions administratives paritaires (CAP), consultées sur les décisions individuelles relatives aux déroulement de carrières, et des comités techniques (CT) et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), compétents sur les questions d'organisation et de fonctionnement. Si les CHSCT ont des compétences voisines de celles de leurs homologues du secteur privé, il n'en est pas de même des CT, dont les compétences sont moins larges que celles des comités d'entreprise, ni des CAP, qui à l'inverse n'ont pas d'équivalent dans le secteur privé pour l'examen formalisé des situations individuelles. La mise en œuvre de ces dispositions est variée selon les versants et les structures d'emploi.

N° 7 BIBLIOGRAPHIE

Acteurs publics, *Evaluation des politiques publiques, l'impossible dosage*, juillet-août 2016.

Assemblée nationale, avis de M. le député Alain Tourret sur *La gestion des finances publiques et des ressources humaines*, n° 3117 du 13 octobre 2016.

Pierre Bauby, *Service public, services publics*, 2^e édition, La documentation française, 2016.

Luc Bérille et Jean-François Pilliard, *Le développement de la culture du dialogue social en France*, avis adopté par le CESE le 24 mai 2016, brochure n° 04.

Cahier français collectivités territoriales, *La nouvelle donne*, La documentation française, n° 391, mars-avril 2016.

Anne-Marie Colmou, *L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes*, rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, La documentation française, collection des rapports officiels, 1999.

Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, rapport public thématique, La documentation française, juillet 2013.

Martine Derobert, *La coproduction à l'heure du numérique : risques et opportunités pour le consommateur, le rice et l'emploi*, avis adopté par le CESE le 25 octobre 2016, brochure n° 12

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, rapport annuel, édition 2016, La documentation française.

Antoine Dulin, *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*, avis adopté par le CESE le 13 décembre 2016, brochure n° 14.

Danielle Even et Bertrand Coly, *Place de la jeunesse dans les territoires ruraux*, avis adopté par le CESE le 11 janvier 2017, brochure n° 02.

France Stratégie, *Lignes de faille, une société à réunifier*, octobre 2016 ; *Quelle action publique pour demain*, avril 2015.

Pierre-Antoine Gailly et Benedict Donnelly, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2016*, avis adopté par le CESE le 14 juin 2016, brochure n° 05.

Bernadette Groison, *En finir avec les idées fausses sur les fonctionnaires et la fonction publique*, Les éditions de l'atelier/éditions ouvrières, 2014.

Inspection générale des finances, *Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, rapport n° 2010-M-064-02, janvier 2011.

Paulin Isnard, *La démocratie contre les experts*, Le Seuil, 2015.

Jean Jouzel et Agnès Michelot, *La justice climatique, enjeux et perspectives pour la France*, avis adopté par le CESE le 27 septembre 2016, brochure n° 10.

Philippe Laurent, *Demain la fonction publique territoriale*, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, juillet 2016.

Anicet Le Pors, *Moment d'histoire de la fonction publique*, septembre 2016.

Anicet Le Pors, Gérard Aschiéri, *La fonction publique au XXI^e siècle*, Les éditions de l'atelier, janvier 2015.

Patrick Liébus, *Agir pour la mixité des métiers*, avis adopté par le CESE le 25 novembre 2014, brochure n° 24.

Jean-Claude Mailly, *Il faut sauver le service public*, Librio, septembre 2014.

Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, avis adopté par le CESE le 8 septembre 2015, brochure n° 22.

Bernard Pêcheur, rapport au Premier ministre sur la fonction publique, octobre 2013.

Revue politique et parlementaire, *Réforme de l'État, état des réformes*, n° 1068-1069, juillet-décembre 2013.

Nathalie Robatel, *Réformes de l'État et agents publics*, La documentation française, Problèmes politiques et sociaux, n° 990, novembre 2011.

Luc Rouban, *La fonction publique en débat*, La documentation française, septembre 2014.

Secrétariat général pour l'administration, Bilan social 2015, ministère de la Défense, 2016.

Soubirous Philippe, « Evaluation des politiques publiques, l'impossible dosage », *Acteurs publics*, juillet-août 2016 ; « Supprimer l'accès direct aux grands corps de l'État, une réforme attendue », *Acteurs publics*, 15 octobre 2015.

Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique – faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La documentation française, Conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique, juin 2008.

N° 8 TABLE DES SIGLES

ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
CAP	Commission administrative paritaire
CCFP	Conseil commun de la fonction publique
CDD	Contrat à durée déterminée
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNSP	Conseil national des services publics
CPI	Classe préparatoire intégrée
CT	Comité technique
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DGAFF	Direction générale de l'administration de la fonction publique
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGT	Direction générale du travail
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
ENA	Ecole nationale d'administration
FPT	Fonction publique territoriale
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GIP	Groupement d'intérêt public
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INET	Institut national des études territoriales
IRA	Institut régional d'administration
ONF	Office national des forêts
PACTE	Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État
PIB	Produit intérieur brut
QVT	Qualité de vie au travail
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
SIEG	Service d'intérêt économique général

SIG Service d'intérêt général
TIC Technologies de l'information et de la communication

Dernières publications issues d'une Commission temporaire



Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411170003-000117 - Dépôt légal : janvier 2017

Copyright : JCdeCastelbajac

LES AVIS DU CESE



Soigner les malades à l'hôpital, répondre aux demandes de particulier.ère.s ou d'entreprises dans une mairie, une préfecture ou un consulat lointain, enseigner dans une école primaire ou dans une université, collecter les impôts, participer à des opérations de maintien de l'ordre, préparer la rédaction d'un décret ou d'un arrêté : cette liste est un reflet très partiel de la diversité des missions de la fonction publique.

Comme l'ensemble de la société, la fonction publique est confrontée à de profondes mutations. Les besoins d'évolution de ses domaines d'intervention, de ses principes d'organisation et de fonctionnement, constituent donc des enjeux politiques de première importance. Ces évolutions devront répondre aux attentes de la société en termes de qualité de service rendu et de capacité d'adaptation.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41117-0003 prix : 19,80 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-151099-9



Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr